

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**JOSÉ MARCELO MAIA NOGUEIRA**

**A GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO:** uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro.

**SÃO PAULO  
2010**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**JOSÉ MARCELO MAIA NOGUEIRA**

**A GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO:** uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro.

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

**SÃO PAULO  
2010**

Nogueira, José Marcelo Maia.

A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro / José Marcelo Maia Nogueira. – 2010. 109 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Poder judiciário -- Brasil. 2. Poder judiciário -- Europa. 3. Administração pública -- Avaliação. 4. Justiça -- Administração. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.56(81)

**JOSÉ MARCELO MAIA NOGUEIRA**

**A GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO:** uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro.

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

**Data da Aprovação:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco (Orientadora)  
EAESP – FGV

---

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira  
EAESP – FGV

---

Prof. Dr. José Carlos Vaz  
USP

## AGRADECIMENTOS

À Professora Regina Pacheco, aquela que, desde o início, semestre após semestre esteve presente em minha trajetória no Mestrado. Pela serenidade na orientação que, transversalmente a todo o seu desenrolar, sempre transmitiu a mensagem de que um trabalho contínuo, atento e perseverante tende a resultar num aprendizado tranquilo e proveitoso.

Aos Professores Ronaldo Porto Macedo e José Carlos Vaz, pelas providenciais contribuições quando da Qualificação do projeto. Ao Professor Marco Antonio Teixeira e novamente ao Professor Vaz pela disponibilidade e atenção em compor a banca de apresentação.

Aos Professores Maria Rita Loureiro, Fernando Abrucio, Isleide Fontenelle, Bresser Pereira, Rafael Goldszmidt, Kurt von Mettenheim, Peter Spink e Osmar Bertero, por tanto engrandecerem a “experiência GV”.

Aos entrevistados, pela acessibilidade e presteza em concederem-me suas importantes percepções e vivências.

Às Professoras Maria Tereza Sadek e Luciana Gross Cunha e ao Professor Ernani Calhao pelas preciosas análises e dicas a respeito do tema.

À amiga e conterrânea Roberta Sousa, pela valiosa presença-guia desde o começo da jornada acadêmica paulista. À Ana Paula Rocha e Priscilla Perdicaris pela singela amizade. A Leonardo Barone, Giovanna Lima e Maria Fernanda, pela generosidade e as proveitosas discussões.

Aos queridos, Luciana Zaffalon, Mychelle Sá, Luciana Coentro, Caio Motta, Marcus Vinícius, Eliane Barbosa, Cris Sydow, Paula Ballesteros, Paula Pedroti, Beni Trojicz, Lucio Bittencourt, Manuella Maia, Fernando Burgos, Aurélio Formoso, Renata Rocha, Alice Andres, Alexandre Gomide, Ane Katrine, Luiz Cláudio, Juliana Suzuki, Maurício Feijó, Marcelo Correia, Patrícia Laczynski, Gabriela de Breláz, Aron Belinky e demais amigos. Por cada momento de companhia, tanto os de dificuldades, quanto os de alegria.

À Vanessa Maia, pela refinada disposição ao debate e periódica apresentação de tópicos envolvendo nossa condição humano-espiritual. Uma presença fraterna inigualável. À Socorro Maia, pela doce, nobre e leve companhia. Uma agradável presença materna. À Felícia e família, pelos ensinamentos e a contribuição para a mudança de alguns valores. Ao Ricardo Andres, pela irreverência e as sadias discussões. A Júnior e Osmar, pela gentil convivência. À Tania Vendrasco, pelo amparo terapêutico e a fina sintonia.

Aos meus pais, irmãos e amigos de Fortaleza, pela proximidade sutil e constante. Pela base, fundamentos e valores. À instituição e aos amigos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, pelo apoio e confiança.

E à CAPES, pela concessão da bolsa de estudo que possibilitou a realização deste trabalho.

## **RESUMO**

Esta dissertação traz uma análise do atual sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro, mais especificamente no tocante ao processo que visa à disseminação e a incorporação da prática da mensuração na cultura organizacional das unidades judiciárias de todo o país. Após análise bibliográfica e documental, é tomada a experiência de mensuração do desempenho judiciário dos países europeus como referência comparativa ao sistema brasileiro, bem como são consideradas percepções de gestores deste sistema com relação a seus entendimentos acerca da gestão e mensuração de desempenho no Judiciário, aos esforços políticos e administrativos adotados, ao possível futuro do sistema, dentre outras. Uma vez que esta representa uma primeira experiência no sentido da adoção da mensuração de desempenho judiciário enquanto política nacional, o estudo também discute a natureza de problemas estruturais e organizacionais a serem trabalhados no Judiciário brasileiro visando à prática da mensuração, além da necessidade de uma padronização em processos administrativos ligados a esta prática nas heterogêneas organizações judiciárias brasileiras.

**Palavras-chave:** Gestão do Poder Judiciário; Mensuração do desempenho judiciário.

## **ABSTRACT**

This research presents an analysis of the Brazilian judiciary performance measurement system, specifically with regard to the process of dissemination and usage of the act of measuring in the organizational culture of the judiciary units across the country. After literature and documentary review, the experience of European judiciary in measuring performance is taken as a comparative reference to the Brazilian system. The managers' perceptions of the system in respect of their understanding about the performance management and measurement in the judiciary are also considered, as well as of the political efforts and administrative models adopted, and the future possibilities of the system. Since this work access a first time experience of the adoption of performance measurement as a national policy, the study also discusses the kind of structural and organizational challenges, faced by the Brazilian judiciary, that will need to be dealt with, in order to solidify the measurement process besides the eventual need for standardization in administrative proceedings due to the heterogeneity of the Brazilian judicial organizations.

**Keywords:** Court management; Judicial performance measurement.

## **LISTA DE QUADROS**

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 - Quantidades de juízes, servidores e processos por segmento judicial (dados de 2008)..... | 18 |
|---|----|

## **LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Áreas consideradas para o esquema de mensuração proposto por Albers..... | 41 |
|---|----|

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Adin – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CEPEJ – *Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice*

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CoE – *Council of Europe*

DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ

EC – Emenda Constitucional

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MP – Ministério Público

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*

PIB – Produto Interno Bruto

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TI – Tecnologia da Informação

TJ – Tribunal de Justiça (Justiça Estadual)

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho



## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>10</b> |
| 1.1 Metodologia .....  | 13        |
| 1.2 Objetivo geral .....   | 15        |
| 1.3 Objetivos específicos .....  | 15        |
| <b>2. A GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO PÓS-CF 1988 .....</b>                                | <b>16</b> |
| 2.1 Particularidades da gestão do Judiciário .....   | 21        |
| 2.2 O Conselho Nacional de Justiça: precedentes, resistências e criação.....                       | 24        |
| <b>3. A MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO E NO PODER JUDICIÁRIO .....</b>                | <b>31</b> |
| 3.1 A mensuração de desempenho no Poder Judiciário.....  | 35        |
| 3.2 O caso europeu.....  | 38        |
| <b>4. O SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO .....</b>               | <b>44</b> |
| 4.1 O relatório <i>Justiça em Números</i> .....  | 46        |
| 4.1.1 O relatório CEPEJ e o relatório <i>Justiça em Números</i> .....                              | 51        |
| 4.1.2 O modelo propositivo de Albers e o relatório <i>Justiça em Números</i> .....                 | 55        |
| 4.2 Os indicadores do Planejamento Estratégico .....   | 57        |
| 4.3 O sistema de mensuração do Judiciário brasileiro: heterogeneidades, dificuldades e futuro..... | 63        |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>71</b> |
| <b>6. REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>77</b> |
| <b>APÊNDICES .....</b>   | <b>82</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>  | <b>87</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

Desde as reformas em curso na organização e no funcionamento do Estado, observadas nas últimas décadas, é percebida uma tendência mundial na administração pública que tem se pautado pela adoção de instrumentos de gestão visando o incremento do desempenho de agências e órgãos públicos, bem como da racionalização de seus procedimentos. Na tentativa de adequação a este cenário, tornou-se comum, por parte das referidas organizações, a elaboração e o uso de sistemas de mensuração que se propõem a conhecer melhor seus desempenhos organizacionais. Dentre outros objetivos, a utilização estratégica de sistemas capazes de mensurar o desempenho de um órgão público possibilita práticas mais otimizadas de controle, orçamento, aprendizagem organizacional e consequente melhoria dos serviços prestados (BEHN, 2003).

Em todo o mundo, as primeiras reformas que enfatizam essas diretrizes se deram no Poder Executivo, durante a década de 1980. Mais recentemente, movimentos de reforma visando melhores resultados, transparência e eficiência passaram a se instalar nos Poderes Legislativo e Judiciário (isto é, em países onde vigora a tripartição do Poder de Estado). No Brasil, coincidindo com outras transformações (de constitucionais a populacionais), o Poder Judiciário passa também a buscar respostas às pressões sobre ele exercidas por melhorias na prestação de seus serviços e de sua gestão.

Tentando identificar problemáticas a ser trabalhadas neste poder, o estudo *A Imagem do Judiciário junto à População Brasileira*, do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da UnB (Universidade de Brasília *apud* Vieira e Pinheiro, 2008), conclui que, atualmente, a justiça no Brasil não atende bem às necessidades do povo brasileiro, tem problemas de gestão e de planejamento, precisa de reformulações, é lenta e não oferece tratamento igualitário aos seus demandantes. Por sua vez, em pesquisa que aborda possíveis causas para as altas taxas de congestionamento processual no Judiciário brasileiro, Sadek (2009:1) considera que “o desempenho do Judiciário depende estritamente da gestão administrativa interna. De nada adianta ter mais juízes, mais computadores, mais unidades judiciais, sem uma gestão adequada”. Diante deste cenário, a crise do Judiciário (tal qual caracterizada pelo estudo da UnB) tem recebido, nos últimos anos, críticas e proposições visando sua amenização, que

perpassam variadas abordagens, normalmente pautadas por tentativas de reformulação legal e administrativa.

A exemplo das medidas gerenciais que visavam lidar com a crise do Estado, o Poder Judiciário brasileiro começa a considerar mais fortemente o tema da reforma de sua gestão a partir da primeira metade da década de 1990. Anos depois, em 2004, é promulgada a Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida por “Reforma do Judiciário”, que traz, como uma de suas principais realizações, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário brasileiro.

O CNJ, pautando-se pela citada tendência de desenvolvimento de sistemas de mensuração de desempenho, a partir de 2006 passa a recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos diversos identificados como diretamente ligados ao desempenho das organizações judiciárias brasileiras (tais quais seus insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à justiça). A divulgação destes dados vem então a ser feita por intermédio de relatório anual intitulado *Justiça em Números*. Mais recentemente, outra abordagem da mensuração é integrada ao citado sistema: o uso de mensuração de desempenho junto ao desenvolvimento de planejamento estratégico do Judiciário brasileiro. E nesta linha o CNJ lança proposta de indicadores do Planejamento Estratégico.

É a partir da constatação de que este movimento pode representar uma grande empreitada reformista na área da gestão do Poder Judiciário brasileiro que surgem questionamentos relativos a: que aspectos do desempenho judiciário foram/são privilegiados neste atual sistema de mensuração? De que forma este sistema aborda os problemas críticos da prestação do serviço judiciário e dá subsídios para o tratamento destes itens? Com que profundidade são particularizados os diferentes desempenhos de áreas diversas do judiciário? Como os agentes decisores deste sistema têm lidado com o processo de disseminação da cultura de mensuração e planejamento no país, quais as dificuldades enfrentadas, que modificações organizacionais e administrativas têm sido promovidas para o recebimento destas práticas e quais as perspectivas para o futuro deste sistema? Em que sentido as experiências internacionais podem contribuir com a iniciativa brasileira?

A presente dissertação desenvolve-se procurando analisar alguns dos processos percorridos e dos entendimentos que envolvem a elaboração do atual sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro com relação às questões listadas. Saliente-se que a pesquisa não se foca nos dados produzidos pelo sistema, mas sim, conforme indicam estas questões, nos temas escolhidos para formar a mensuração e nas ações políticas e administrativas que fundamentaram e dão suporte à composição do sistema.

Por trazer um assunto relativamente novo na agenda da gestão do Judiciário brasileiro, e mais ainda na literatura acadêmica do país, esta se configura como uma pesquisa de caráter exploratório, sem a pretensão de esgotar o tema, com o objetivo de observar algumas das situações existentes, para ao final levantar considerações sobre contextos, estruturas e agentes que influenciam o citado processo.

Após a descrição da metodologia e dos objetivos de pesquisa neste capítulo introdutório, o segundo capítulo apresenta discussão relativa a dificuldades de gestão e a demandas reformistas do Poder Judiciário brasileiro no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. O terceiro capítulo se dedica a considerações acerca da mensuração de desempenho no serviço público e no Poder Judiciário, bem como descreve o instrumento que reúne os indicadores de desempenho utilizados nos sistemas judiciais dos países europeus, sob a direção da Comissão Europeia pela Eficiência no Judiciário (CEPEJ). No quarto capítulo é focado o sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro, bem como suas implicações no Planejamento Estratégico deste Poder. Nesse capítulo, o citado caso europeu é utilizado como uma referência comparativa para o sistema de mensuração brasileiro e, além disso, são apresentadas e analisadas percepções extraídas de agentes diretamente envolvidos com o processo decisório e o desenvolvimento deste sistema. Oportunamente, os capítulos anteriores trazem também algumas destas percepções. No último capítulo são apresentadas as considerações finais e algumas outras perspectivas adjacentes ao tema discutido na dissertação.

## 1.1 Metodologia

A metodologia empregada no desenvolvimento da dissertação pode ser descrita em três fases principais: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a coleta e análise de dados primários obtidos através da realização de entrevistas com agentes decisores do sistema de mensuração e planejamento do Judiciário brasileiro.

A pesquisa bibliográfica visa uma contextualização acerca do tema da gestão e mensuração de desempenho do Poder Judiciário, no Brasil e no mundo, bem como vem a auxiliar na interpretação dos dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas. Pontue-se que a busca por literatura específica ao referido tema resultou também numa percepção em torno da escassez de estudos tratando da questão administrativa e gerencial do Poder Judiciário no campo acadêmico da Administração Pública no Brasil, percepção esta antecipada e fortalecida por Aragão (1997), Sadek (2006), Arantes (2007), Nogueira e Pacheco (2009)<sup>1</sup>. Acrescente-se que, de acordo com alguns autores, a própria criação e o estabelecimento do CNJ fizeram-se sobre a falta de estudos acerca da questão administrativa do Judiciário brasileiro<sup>2</sup>. Frente a esta carência, estudos pertencentes à área do Direito e da Ciência Política foram utilizados na pesquisa, bem como estudos estrangeiros mais focados no citado tema da gestão e mensuração de desempenho do Judiciário.

Já a pesquisa documental, detentora de tratamento analítico bem similar ao da pesquisa bibliográfica e, por vezes, a esta entrelaçada, objetivou buscar uma maior abrangência de observação do tema enunciado, bem como uma aproximação deste junto à sua prática no caso brasileiro, tendo, paralelamente, o caso europeu como uma referência para comparação. Para tanto, os documentos tomados para análise foram: resoluções normativas que lançam diretrizes para o desenvolvimento e operação do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro e relatórios/listas de indicadores de desempenho dos sistemas judiciários

---

<sup>1</sup> A partir de levantamento realizado sobre periódicos e eventos acadêmicos representativos da área da Administração Pública no Brasil, totalizando 2.161 artigos, Nogueira e Pacheco (2009) constatarem e discutem o quão pouco o Judiciário e sua administração são estudados na área: apenas 0,9% dos artigos observados são nitidamente dedicados ao Judiciário.

<sup>2</sup> Esta observação é melhor explorada no item 2.2.

de ambos os casos referidos, sendo, no caso brasileiro, um instrumento já em vigor (o relatório *Justiça em Números*) e outro em fase de elaboração (a minuta dos indicadores do Planejamento Estratégico), já no caso europeu, foi utilizado o relatório de indicadores *European Judicial System*. Ainda quanto ao caso europeu, foi considerado o estudo contendo o modelo propositivo de Pim Albers (2003), no qual indicadores “generalizantes” são sugeridos para a medição de desempenho dos sistemas judiciários europeus.

Quanto à realização de entrevistas, foi definido que o universo focado seria aquele formado pelas pessoas atuantes no CNJ e envolvidas diretamente com o processo decisório e a elaboração do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro. Dos integrantes deste universo se buscou saber os entendimentos e ações relativos a este sistema. A escolha por entrevistar os citados agentes foi influenciada pela identificação da necessidade de se tentar apreender mais elementos do objeto de estudo, além da promoção de uma maior aproximação do pesquisador junto às ideias dos *policy makers* relacionados ao campo aqui focado.

As entrevistas (todas presenciais) foram realizadas a partir de roteiro com perguntas semi-estruturadas – em esquema aproximado ao modelo denominado por Patton (1987) como *standardized open-ended interview*<sup>3</sup> – orientadas para verificar as percepções dos entrevistados em cinco principais vertentes: seus entendimentos acerca da gestão e mensuração de desempenho no Judiciário; a recepção da prática de mensuração de desempenho nas unidades judiciárias brasileiras; o futuro do sistema de mensuração; os esforços políticos e administrativos adotados com vistas na disseminação de uma cultura de mensuração de desempenho no Judiciário brasileiro e; o papel do CNJ, da mensuração e dos indicadores de desempenho do Judiciário frente ao fortalecimento da democracia brasileira. A lista das questões pertinentes a cada um destes temas encontra-se no Apêndice A.

A seleção dos entrevistados se deu por duas vias principais: sua relação com a comissão e/ou o departamento de gestão estratégica e por indicação destes, tendo sido dada preferência a

---

<sup>3</sup> Para Patton (1987:119) uma entrevista feita seguindo este modelo reúne um conjunto de questões arranjadas para o propósito de utilizar a mesma sequência de temas, com as mesmas questões, podendo haver certa flexibilidade para que o pesquisador proceda outras perguntas no intuito de elucidar e iluminar um objeto em particular do tema em questão na entrevista.

pessoas ligadas ao CNJ<sup>4</sup>. A amostra que reuniu os sujeitos pesquisados foi formada por acessibilidade, ou seja, composta por pessoas do universo delimitado que, depois de consultadas sobre a possibilidade de concederem entrevistas, se puseram acessíveis ao pesquisador. No Apêndice B há uma lista relativa aos entrevistados em que constam seus nomes, suas colocações e vínculos com o CNJ.

## **1.2 Objetivo geral**

Analisar os processos percorridos, os entendimentos e as escolhas que envolvem a elaboração do atual sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro.

## **1.3 Objetivos específicos**

Descrever o contexto em que surge e se desenvolve o movimento de adoção da mensuração de desempenho no Judiciário brasileiro;

Discutir as particularidades da gestão do Poder Judiciário que influenciam o desenvolvimento e a operação do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro;

Analisar este sistema frente ao caso da Comissão Europeia pela Eficiência no Judiciário (CEPEJ)

Verificar entendimentos e percepções de agentes diretamente envolvidos com a elaboração deste sistema no tocante às dificuldades enfrentadas, às escolhas de indicadores e à disseminação de uma cultura de mensuração de desempenho no Judiciário de todo o país.

---

<sup>4</sup> Um ex-Conselheiro do CNJ também foi entrevistado.

## **2. A GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO PÓS-CF 1988**

A ampliação da garantia de direitos fundamentais e a extensão do acesso a novos atores políticos quanto à possibilidade de contestação da inconstitucionalidade de leis, ambas conferidas pela Constituição Federal (CF) de 1988, intensificaram a procura pelos serviços do Poder Judiciário no Brasil, acarretando a necessidade por significativas mudanças na natureza política e administrativa deste Poder.

Em sua formulação original da tripartição dos poderes de Estado, Montesquieu (1962) concebe um posicionamento ímpar ao Poder Judiciário, com relação aos Poderes Executivo e Legislativo: o Judiciário deveria ser politicamente passivo, uma vez que não seria desejável que o mesmo possuísse a “vontade legislativa” nem a “força executiva” do Estado, devendo ater-se apenas a julgar. O fundamento dessa concepção se assentou no alerta, formulado no contexto histórico da França do séc. XVIII, de que não existiria liberdade se o poder julgador não estivesse separado do Poder Legislativo e do Poder Executivo. O discurso da liberdade se opunha ao absolutismo como forma de governo.

Atualmente, quando o autoritarismo como regime político encontra cada vez menos embasamentos políticos e filosóficos, o referido construto normativo de Montesquieu passa a se manifestar, por vezes, de formas significativamente diversas à original. Tratando do novo papel que o Poder Judiciário passa a exercer nestes contextos, das respectivas consequências políticas e de sua manifestação no Brasil, Sadek acrescenta:

O desenvolvimento dos Estados Democráticos e suas políticas de bem-estar social forçaram mudanças na engenharia institucional e a transformação do Judiciário em um poder ativo. [...] O novo Constitucionalismo democrático reflete esse processo, impulsionando a tendência de crescente expansão do âmbito de intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões dos demais poderes. (SADEK, 1999:296-297).

A autora, restringindo a análise ao contexto brasileiro, identifica o crescimento não só de um caráter ativo do Judiciário, especialmente após 1988, mas também de um fenômeno de imbricamento entre política e justiça:



A Constituição de 1988, seguindo essa tendência, redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, consequentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em medida que não guarda proporção com os textos legais anteriores. Assistiu-se, pois, a dois movimentos simultâneos: de um lado, a uma politização do Judiciário e, de outro, a uma judicialização da política. Dessa forma, a Carta de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza. (SADEK, *idem*).

No Brasil, a judicialização da política e seu par no sentido inverso, além dos fatores citados por Sadek, também resultam da extensão a novos atores, conferida pela Constituição de 1988, da possibilidade de arguir a constitucionalidade das leis via Poder Judiciário, o que desencadeou um considerável aumento da atuação política deste Poder. Por exemplo, antes da CF 1988, somente o Procurador-Geral da República possuía autonomia para a proposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin's). De outro modo, o marco constitucional em questão estendeu tal prerrogativa ao Presidente, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados Federais, às Assembléias Legislativas e aos Governadores Estaduais, e ainda ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e às confederações sindicais ou entidades de classes de âmbito nacional (ARANTES, 2007:95).

Desta forma, o aumento do acesso à possibilidade de proposição de Adin's, conferido a diversos agentes políticos, bem como a extensão da constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivas resultam, após a CF 1988, em substancial crescimento da demanda pelos serviços do Poder Judiciário em todo o país. A título de exemplo, Arantes (2007) traz números que evidenciam o aumento da quantidade de recursos extraordinários distribuídos para julgamento e de Adin's, ambos com entrada no Supremo Tribunal Federal (STF), órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro. Em relação à quantidade de recursos extraordinários, principalmente após 1997, há um crescimento ascendente que desemboca num total de cerca de 45.000 recursos em 2003 (em 1990 eram cerca de 10.000). Por sua vez, a quantidade de Adin's, de um total de 10 em 1988, salta para 160 em 1989 e circunda uma média de 200 ações/ano se considerados os 16 anos seguintes.

Os exemplos citados referem-se apenas a demandas ingressadas no STF nas duas últimas décadas. Nas instâncias inferiores ao Supremo Tribunal Federal, em que se incluem tribunais superiores, tribunais regionais/estaduais e fóruns locais dos cinco segmentos de justiça (Justiça Federal, do Trabalho, Estadual, Eleitoral e Militar), os processos ingressados por ano resultam em quantidades da ordem de centenas de milhares a milhões, normalmente com significativo crescimento anual a partir de 1990<sup>5</sup>. Martins Filho (2009), baseado em dados do relatório *Justiça em Números* de 2008, traz um resumo das quantidades aproximadas de processos judiciais em tramitação na Justiça brasileira, onde também são informadas as quantidades aproximadas de juízes e servidores por segmento judicial:

**Quadro 1** - Quantidades de juízes, servidores e processos por segmento judicial (dados de 2008)

| Segmento                   | Q u a n t i d a d e s |                |                   |
|----------------------------|-----------------------|----------------|-------------------|
|                            | Juízes                | Servidores     | Processos         |
| <b>Justiça Federal</b>     | 1.478                 | 34.000         | 6.000.000         |
| <b>Justiça do Trabalho</b> | 3.145                 | 43.000         | 7.000.000         |
| <b>Justiça Estadual</b>    | 11.108                | 216.000        | 48.500.000        |
| <b>TOTAL</b>               | <b>15.731</b>         | <b>293.000</b> | <b>61.500.000</b> |

Fonte: adaptado de Martins Filho (2009:1301).

Esse expressivo aumento da procura pelos serviços judiciários, ao ter que ser tratado pelas estruturas organizacionais então vigentes, passa a colaborar com a crise institucional e de gestão na qual ingressa o Poder Judiciário nos anos seguintes à promulgação da CF 1988. Outras manifestações dessa crise incluem fatores de natureza processual, estrutural e de gestão: número excessivo de recursos processuais, excesso de formalismo procedimental, abundância de leis, difícil acesso ao Judiciário por vários setores da população, número insuficiente de magistrados e servidores, pouca informatização das unidades judiciais, falta de planejamento estratégico, deficiência no controle administrativo, dificuldade de integração com outras instituições judiciais e operacionais, como Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia, dentre outros (VIEIRA; PINHEIRO, 2008).

<sup>5</sup> Para análise aprofundada, ver Sadek (1999).

De maneira mais ampla, é possível constatar que a assim caracterizada crise do Judiciário apresenta fatores comuns à crise do Estado do bem-estar social que pôde ser percebida nas décadas de 1980 e 90 no Brasil. De fato, a separação dessas duas crises só se faz válida por propósitos didáticos, pois ambas comportam-se como indivisíveis, imbricadas e mutuamente influentes, sendo a crise do Judiciário inserida na crise mais ampla que afetou o Estado no período considerado.

Porém, mesmo sendo essas duas crises analiticamente indivisíveis, as tentativas de reforma têm apresentado consequências distintas sobre uma e outra. Há análises que apontam para um agravamento da crise do Judiciário causado justamente por medidas adotadas na tentativa de combate à crise do Estado do bem-estar social (por exemplo, medidas guiadas por diretrizes de Estado mínimo e ações voltadas à racionalização de recursos públicos). Barbosa elenca fatores cruciais ao citado agravamento, além de interligá-los a condições de funcionamento do Judiciário e sua imagem perante a sociedade brasileira:

No Brasil, o protagonismo do Judiciário pós Constituição de 88 foi uma consequência, entre outros fatores, da constitucionalização de direito, do fortalecimento de novos atores sociais e da omissão do poder público em assegurar a dignidade humana e realizar o efetivo estado democrático de direito, fatores que ocasionaram uma explosão da demanda. Embora preste uma atividade jurisdicional insuficiente e ineficaz, o Judiciário é ainda percebido socialmente como o último recurso de que dispõem o cidadão para ver assegurado direitos fundamentais mínimos. (BARBOSA, 2007:2).

Na mesma linha, Arantes acrescenta:

O Judiciário, que se havia expandido na fase anterior justamente para participar da implementação da legislação social, em vez de retroagir na mesma proporção que o Estado social em crise, viu-se ainda mais exigido nesse contexto dúbio de escassez de recursos públicos e de direitos legislados abundantemente. Se na fase anterior já era difícil garantir a efetividade desses direitos pela via judicial, agora a situação de crise do Estado torna o quadro mais dramático, combinando elevação das demandas e baixa capacidade de resposta do Judiciário. (ARANTES, 2007:100).

Em ambas as crises, tanto do Estado como do Judiciário, o tema da gestão pública voltada para resultados torna-se central, a partir das décadas de 1980 e 90. O debate sobre as reformas estruturais consideradas necessárias passa a dar ênfase a aspectos responsáveis por promover

otimização de procedimentos de um órgão ou poder público, visando melhorias no serviço que estes se designam a prestar ao cidadão<sup>6</sup>.

Em tentativa de reação administrativa à crise do Estado brasileiro, é criado, em 1995, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. Seu âmbito de atuação, conforme explicitado pelo então Ministro Bresser Pereira, circunscrevia-se à reforma do aparelho administrativo do Estado especificamente, não tendo competências para tratar da reforma *lato sensu* do Estado; limitava-se à esfera do Poder Executivo federal, não cabendo ao ministério apresentar propostas para outras reformas estruturais consideradas necessárias à época, dentre elas a reforma política e a reforma do Judiciário (BRESSER-PEREIRA, 1996). Ainda assim, o intenso debate sobre as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento elaborado pelo MARE que apresentou as diretrizes da política para a gestão pública, teve desdobramentos junto às demais esferas de poder e, em menor escala, junto ao Poder Legislativo nas diversas instâncias da federação brasileira. Já o Poder Judiciário mostrou-se refratário às novas propostas. Bresser-Pereira, acerca de sua experiência como Ministro do MARE, afirma:

Apenas um setor importante da alta administração pública brasileira não revelou apoio à reforma, embora também não tenha demonstrado resistência: o Poder Judiciário. Fiz várias tentativas de falar e debater com juízes e promotores, mas sem sucesso. Logrei conversar com juristas do Direito Administrativo, mas suas reações foram antes negativas que positivas. (BRESSER-PEREIRA, 1999:9).

A percepção de Bresser-Pereira é compatível com a constatação de que o movimento institucional visando uma significativa amenização da crise no Judiciário mostrou-se bem mais modesto se comparado à velocidade de criação e ao alcance obtido pelo MARE na segunda metade dos anos 1990. No entanto, a “falta de apoio” citada pelo autor tem raízes não somente no fato de a questão gerencial trazida pela reforma ser, à época, uma novidade para todo o serviço público brasileiro, mas também na existência de certas particularidades da gestão do Poder Judiciário que, neste aspecto, o diferenciam dos demais poderes.

---

<sup>6</sup> É ampla a literatura sobre a chamada “nova gestão pública”, englobando o conjunto de ações empreendidas nas últimas três décadas visando aumentar a eficiência e efetividade das ações do Estado, em todo o mundo. Uma síntese das propostas e de suas inspirações teóricas é realizada por Kettl (1997).

## 2.1 Particularidades da gestão do Judiciário

Baseados em configurações organizacionais definidas por Henry Mintzberg, Vieira e Pinheiro (2008) elaboram classificação que enxerga o Poder Judiciário brasileiro como uma Burocracia Profissional<sup>7</sup>, tendo em vista, dentre outros aspectos, características de seus serviços, propriedades institucionais e a natureza da função desempenhada pelos magistrados:

No caso do Judiciário, os magistrados caracterizam-se como sendo ‘os operadores profissionais’, pois possuem grande capacidade técnica e autonomia no exercício das suas funções de aplicação da jurisdição e na supervisão de atos de gestão. As assessorias de apoio são formadas pelos cartórios judiciais, onde estão alocados os demais servidores da justiça que dão suporte à atividade exercida pelo magistrado [...].

A padronização das habilidades dos membros do Judiciário decorre de influências externas (o disposto na lei) e por determinações internas dos órgãos de correição. Tal padronização também decorre da exigência de formação específica em curso superior de Direito para os cargos com maiores responsabilidades e subsequente remuneração mais elevada do Poder [...].

Esta estrutura organizacional é fortemente descentralizada na dimensão horizontal porque seu poder permanece com grande número de operadores, sendo também caracterizada como descentralizada na dimensão vertical quando seu poder decisório permanece no núcleo operacional. (VIEIRA; PINHEIRO, 2008:5)

Também se referindo a características da gestão do Judiciário, O’Toole e Meier *apud* Meier (2007) tratam da interação existente no Judiciário com relação à sua gestão, suas características institucionais e os fatores externos que influenciam sua administração. Segundo os autores, a gestão interna das organizações judiciárias normalmente não é objeto de atenção dos magistrados, pois a legitimidade do Poder Judiciário repousa não em sua gestão interna (entendida como os aspectos relativos à hierarquia interna e às operações

---

<sup>7</sup> Para Mintzberg *apud* Vieira e Pinheiro,

a Burocracia Profissional é uma estrutura organizacional que se caracteriza pela importância do seu núcleo operacional, pela coordenação das suas atividades mediante a padronização das habilidades dos seus membros e pela descentralização do poder decisório de forma vertical e horizontal. Tal estrutura admite especialistas grandemente treinados e doutrinados para o núcleo operacional, os denominados profissionais, e então fornece a eles considerável autonomia de controle sobre seu trabalho. O poder do profissional deriva ‘do fato de que o seu trabalho não só é muito complexo para ser supervisionado por gerentes ou padronizado por analistas, como também porque seus serviços são, caracteristicamente, de grande procura’ (MINTZBERG, 1995, p. 196). Nestas estruturas, em geral as assessorias de apoio são muito grandes para poder dar suporte aos profissionais. (VIEIRA; PINHEIRO, 2008:4-5).

regulares)<sup>8</sup>, mas em fatores relacionados à gestão externa e às ações voltadas à criação de estruturas e institucionalização (isto é, o manejo e enfrentamento das condições do ambiente externo à organização). Vista por esta óptica, a organização judiciária conta com reduzida contribuição de sua própria gestão interna para a promoção de sua estabilidade administrativa. Assim, por ter uma gestão interna enfraquecida, esta organização depende quase exclusivamente de sua gestão externa (ou os esforços voltados à amenização de choques com o ambiente externo) e de sua estruturação (representadas por hierarquias que seguem o estilo de “burocracia weberiana”) para lidar com o ambiente e suas ameaças.

Consideradas as observações de Meier e O’Toole, percebe-se que um lado negativo da organização judiciária depender tão fortemente da gestão externa na composição de suas diretrizes de gestão é que a mesma concentra-se em seguir majoritariamente normas judiciais na prática de sua gestão interna. Este fenômeno é em parte originado no fato de serem demandados julgamentos imparciais do juiz, onde não é cabível a exigência de previsibilidade nas decisões judiciais. Esta característica, desejável à função judiciária, torna-se um problema quando, na atuação do juiz como administrador, sua conduta judicial se estende do campo processual para o administrativo (NALINI, 2006), e o mesmo passa a proceder de forma a evitar a previsibilidade e o planejamento, ambos necessários ao exercício da atividade administrativa.

Ao tratar do que entende ser a causa de parte significativa desta situação, Meier (2007:6) acrescenta que juristas aparentam não ter habilidade gerencial quando da necessidade de exercer tarefas administrativas. Em consonância com Meier (idem), Nalini (2006) e Vieira e Pinheiro (2008), Pammer e Cramer acrescentam uma característica referente à natureza da formação acadêmica e profissional do magistrado que vem a impactar o referido contexto. Para Pammer e Cramer (1993:206), a formação do juiz o leva a ver problemas legais onde existem problemas gerenciais, e a aplicar soluções legais-autoritárias onde seriam necessárias soluções gerenciais. Por natureza funcional, juízes constantemente tomam decisões por si só, sem o envolvimento de outras pessoas. Esta prática leva a um estilo de gestão estreitamente

---

<sup>8</sup> A definição de “gestão interna” usada por O’Toole e Meier *apud* Meier (2007:4) engloba também o estabelecimento de metas, a criação de incentivos aos funcionários, a estruturação de processos de trabalho e a gestão de pessoas na organização.

concebida e muito hierarquizada em que a maioria dos assuntos gerenciais torna-se centralmente dirigidos pelo juiz. Este modelo de gestão normalmente leva a uma inefetividade na resolução de problemas administrativos.

O fator referente à formação do juiz *versus* sua atuação como administrador é também presente no Brasil, podendo ser observado junto ao estabelecimento da autoridade do juiz e da autonomia administrativa própria à organização judiciária do país:

Posturas muito arcaicas observadas em alguns juízes são arraigadas em modelos de atuação semelhantes aos do século XIX. Esses modelos, mesmo que em meio à atual República, mostram-se ainda vinculados a uma estrutura imperial de poder, pautada pela falta de controle e exacerbada influência no plano regional, o que leva a uma certa estrutura viciada. Daí, quando se procura ‘pôr ordem na casa’, há reações e deturpações das mais diversas[...], quando, de fato, as medidas adotadas visam justamente possibilitar uma autonomia mais responsável. Soberania hoje em dia não é só autonomia, mas também responsabilidade, *accountability*. No caso do Judiciário, não se pode exigir autonomia com uma prática que não leva a soluções regulares. Há uma ineficiência em alguns setores do judiciário que tem de ser superada por negar a prestação jurisdicional.<sup>9</sup>

Pondere-se, porém que possíveis empecilhos à efetividade da prestação de serviço do Poder Judiciário não repousam unicamente na ação da figura do magistrado, tampouco somente nos procedimentos e culturas da organização judiciária. Uma série de elementos presentes e atuantes no mesmo ambiente desta organização influi nos resultados da mesma. Alguns podem ser elencados: da Legislação à atuação dos profissionais do Direito, passando por condições da sociedade e pelo envolvimento de entidades tais quais Promotoria e Defensoria Pública (ALBERS, 2003).

São os problemas advindos das particularidades da gestão do Judiciário aqui listadas que vêm a compor significativa parte da causa da crise judiciária encampada no Brasil e, portanto, os impulsos dados na direção do tratamento destes problemas são os principais motivadores do movimento político que vem a ser denominado como a “Reforma do Judiciário”, título pelo qual torna-se conhecida a Emenda Constitucional nº 45/2004.

---

<sup>9</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

É no início da década de 1990 que começa a tramitar no Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional (EC) que visava implementar a referida Reforma. Após mais de uma década de tramitação<sup>10</sup>, é aprovada, em 30 de dezembro de 2004, a EC nº 45/2004.

Uma das maiores realizações provenientes desta Emenda, se observados os temas tratados na presente pesquisa, foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>11</sup>, que veio a ser instalado em junho de 2005.

Segundo Gramstrup *apud* Cesca (2006), a inspiração para o controle externo da administração judiciária nos moldes instituídos pela EC nº 45/2004, vem de modelos de países europeus, dentre os quais se destacam Portugal, país em que o órgão de controle existe desde 1976 (denominado como “Conselho Superior da Magistratura”), e França, onde existiu, até 1994, o Conselho Nacional da Magistratura, composto não apenas por membros do Judiciário. Tendo, portanto, esta inspiração, o CNJ surge com a tarefa principal de controlar as atividades administrativas e financeiras das unidades do Poder Judiciário brasileiro.

## **2.2 O Conselho Nacional de Justiça: precedentes, resistências e criação**

Um órgão constitucionalmente destinado ao controle externo do Judiciário brasileiro não é uma novidade trazida pela EC nº 45/2004. Por intermédio da EC nº 7/1977, que agiu sobre a CF 1967, foi criado, em 1977, o Conselho Nacional da Magistratura, que tinha o caráter disciplinar como principal guia de suas atribuições, dentre as quais se podem destacar: o recolhimento de reclamações contra membros de tribunais e as consequentes tomadas de providências via processos disciplinares (BRASIL, 1977). Mesmo tendo sido abolido pela CF

---

<sup>10</sup> Uma descrição detalhada do trâmite percorrido pela EC nº 45/2004 no Congresso Nacional pode ser encontrada em Sadek e Arantes (2001).

<sup>11</sup> Outras realizações trazidas pela EC nº 45/04 (BRASIL, 2004) podem ser elencadas: criação do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 103-A); criação de Ouvidorias em âmbito nacional e estadual no Judiciário (art. 103) e no Ministério Público (art. 103-A); criação da "Justiça Itinerante" no âmbito dos Tribunais Regionais Federais (art. 107), dos Tribunais Regionais do Trabalho (art. 115) e dos Tribunais de Justiça dos Estados (art. 125); garantia de autonomia funcional, administrativa e financeira concedida às Defensorias Públicas Estaduais (art. 134); criação das súmulas vinculantes (art. 103-A).



1988, a existência anterior do Conselho Nacional da Magistratura já demonstra uma relativamente antiga intenção política de se controlar, mesmo que com ênfase em caráter disciplinar, o Judiciário no Brasil através de um órgão específico para tal fim e composto por membros pertencentes a diversos níveis e segmentos judiciários.

É certo que aqueles eram tempos de regime ditatorial, e analisar as interações do Judiciário para com este regime político está além da proposta da presente pesquisa. Nota-se, porém, que, mesmo nos atuais tempos de regime democrático no Brasil, o ímpeto pelo controle do Judiciário ressurgiu após um período em que se promoveu o autogoverno dos Tribunais sob justificativas de valores democráticos. Acerca desta dinâmica, Chimenti observa:

Em que pese o nítido intuito democrático dos constituintes de 1988, a prática evidenciou que o autogoverno de cada Tribunal se mostra incapaz de garantir o bom funcionamento de um Poder que atua essencialmente na prestação de um serviço público essencial de caráter nacional.

De sistemas informatizados que não conversam entre si a denúncias de impunidade quanto às faltas cometidas por magistrados no exercício de atividades jurisdicionais e administrativas, o sistema de autogoverno se mostrou incapaz de atender aos reclamos sociais por um sistema judiciário célere, eficiente e seguro. (CHIMENTI, 2005:150).

Percebe-se, portanto, que as motivações do (re)surgimento de um órgão de controle administrativo do Judiciário brasileiro não se mostram ligadas diretamente à natureza do regime político em vigor (sendo eles, nos exemplos aqui citados, autoritário ou democrático), mas antes a tentativas de reação a problemas administrativos deste poder, muito embora o acúmulo e o agravamento destes problemas constantemente contribuam com o enfraquecimento de alguns pilares democráticos, que se vêem debilitados frente, por exemplo, a morosidade nas decisões judiciais e a dificuldades de acesso por parte de alguns cidadãos ao serviço judiciário.

Situando a configuração administrativa do Judiciário brasileiro em relação a uma possibilidade de composição federativa de um país, Sadek (2006:32), à época da instalação do CNJ, considerava que, administrativamente, o Judiciário brasileiro levava o federalismo às suas últimas consequências, tendo em vista a extrema descentralização e autonomia até então conferidas ao referido poder. Seguindo esta percepção, e acrescentando algumas características desta configuração de descentralização administrativa, o Chefe de Gabinete da

Presidência do CNJ lembra que, antes da atuação do CNJ, as organizações judiciárias brasileiras apresentavam-se como um “arquipélago”, em que cada “ilha” tinha um conjunto de práticas que não passavam necessariamente pelo crivo de uma crítica que considerasse princípios de eficiência e, em alguns casos, observavam-se sérios problemas quanto a moralidade, a publicidade e a transparência:

Nessa visão dos arquipélagos, observava-se que o Judiciário constantemente não atendia a vários campos regidos por alguns dos princípios constitucionais do Art. 37 da Constituição Federal de 1988. Por exemplo, o princípio da legalidade, tão próprio da natureza e do serviço judiciário, mostra-se bem pouco voltado à prática de uma gestão pública com ênfase em resultados. Já o princípio da eficiência não deve se restringir somente à economicidade e ao controle contábil de gastos, mas também procurar saber em que medida a atuação e a atividade-fim praticada pelo Judiciário como um todo se aproxima de uma de suas principais vocações constitucionais, que é a prestação do acesso à justiça.<sup>12</sup>

Vieira e Pinheiro relacionam alguns destes problemas administrativos a características institucionais do Judiciário e as tem como questões postas a serem trabalhadas pelo CNJ. Para os autores, foi numa

realidade institucional do Judiciário de inexistência de um tratamento uniforme para os problemas administrativos do Poder, na qual os tribunais ‘são verdadeiras ‘ilhas’ incomunicáveis’ (BANDEIRA, 2005, p. 17), ‘administrados em células de autoconfiança e improviso’ (SAMPAIO, 2007, p. 275) e ‘cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional’ (BRASIL, 2005b, p. 33) que se inseriu o Conselho Nacional de Justiça como órgão para possibilitar o aprimoramento da gestão do Judiciário brasileiro, através da centralização e da articulação de iniciativas e ações de gestão administrativa que, historicamente, ‘eram operadas de maneira difusa e divergente’ (SILVA, 2006, p. 1). [...] Além da estrutura do Judiciário ser imensa e complexa, era desprovida, até a criação do CNJ, de um órgão de cúpula capaz de promover a gestão das ações no âmbito administrativo de forma uniforme. As etapas do processo de gestão não foram historicamente estimuladas e adotadas por aqueles que detinham a responsabilidade administrativa dos tribunais e cartórios, em que pese a adoção de iniciativas isoladas de planejamento terem sido realizadas por alguns órgãos. (VIEIRA; PINHEIRO, 2008:6-8).

---

<sup>12</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

Pondere-se, porém, que a promulgação da EC nº 45/2004 e a instalação do CNJ não estiveram livres de resistência. Pelo contrário, as resistências observadas advieram principalmente do próprio Poder Judiciário. Alegações das mais diversas constituíram esta resistência, desde colocações que afirmavam serem a EC nº 45/2004 e o CNJ inconstitucionais, assim ferindo valores democráticos, até argumentações que alertavam para a falta de estudos e de maiores fundamentações empíricas que poderiam enfraquecer a legitimação destes dois objetos.

Quanto ao primeiro grupo de alegações<sup>13</sup> contra a EC nº 45/2004 e o CNJ, o principal alvo foi a figura do “controle externo” promovido sobre a administração do Poder Judiciário. Para Tavares (2005) e Cesca (2006), significativa parte das alegações referia-se a violações de princípios constitucionais que, segundo os autores, agruparam-se em torno do tema da separação dos poderes. Acerca dos argumentos que invocam esta violação, Cesca (idem) destaca que os mesmos se fizeram com relação à composição do CNJ, tida como problemática principalmente por abrir espaço, dentre os seus 15 membros<sup>14</sup>, à participação de pessoas externas aos quadros funcionais do Judiciário, a saber: dois advogados e dois cidadãos – estes que, segundo o art. 103-B, incluso na CF 1988 pela EC nº 45/2004 (BRASIL, 2004), devem deter “notável saber jurídico e reputação ilibada” e serem “indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal”. Cesca, porém, elenca conteúdos e valores presentes na própria Constituição Federal que anulariam o teor de inconstitucionalidade invocado nas citadas argumentações:

O que se pretende com a inclusão de dois cidadãos em referido órgão *[CNJ]* é justamente a participação popular, de modo que seja suprida a falta de proximidade entre o Judiciário e a sociedade, o que absolutamente, não implicaria violação à divisão de poderes, especialmente porque os cidadãos indicados não pertencem às respectivas casas que os apontam; assim, não se trata de representantes do Poder Legislativo.

---

<sup>13</sup> Diversas foram as origens destas alegações, desde reportagens jornalísticas (TAVARES, 2005:162) a Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como a interposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), processo nº 3367-DF, julgada, pelo STF, como improcedente (CESCA, 2006:143).

<sup>14</sup> Segundo o art. 103-B da CF 1988 (BRASIL, 1988), acrescido pela EC nº 45/2004, os 15 membros do CNJ são: o Presidente do STF – que também preside o Conselho, um ministro do STJ, um ministro do TST, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz de TRF, um juiz federal, um juiz de TRT, um juiz do trabalho, um membro do Ministério Público da União, um membro do Ministério Público estadual, dois advogados e dois cidadãos.

Ademais, não se pode deixar de mencionar que existem membros integrantes do Judiciário oriundos dos quadros da OAB e do MP, em virtude do chamado quinto constitucional, previsto pelo art. 94 da Carta de 1988, em razão do qual jamais se suscitou violação ao comando constitucional sob análise. Quanto à participação de cidadãos em órgãos do Poder Judiciário, deve-se asseverar que isto já se verifica quando da realização de júris populares. (CESCA, 2006:146-147).

Observando-se ainda a composição do CNJ, em sua maioria formada por magistrados, juntamente ao fato de o órgão ser pertencente ao próprio Poder Judiciário, há de se questionar que o mesmo exerça “controle externo”. Pontue-se também que, não obstante o CNJ designar-se ao controle administrativo e financeiro do Judiciário brasileiro, toda a composição de seu corpo de conselheiros é formada por pessoas advindas do universo jurídico e/ou “detentoras de notável conhecimento” nesta área. Qualquer formação e experiência nas áreas administrativas ou financeiras não são exigidas.

Sobre esta questão, o ex-Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal defende que: “a escolha dos conselheiros deveria levar em conta também os currículos dos candidatos no tocante às suas formações e vocações em administração e finanças”<sup>15</sup>.

Observam-se também argumentações que alertam para a falta de estudos estatísticos que pudessem ter embasado com maiores fundamentações empíricas a reforma do judiciário promovida pela EC nº 45/2004. Para Tavares, a reforma fora “baseada em suposições não confirmadas por estatísticas e pesquisas que seriam imprescindíveis para conhecer o mal a ser combatido” (TAVARES, 2005:XVII). Já Guerra Filho, ao tratar do planejamento e implementação de reformas como a do Judiciário brasileiro, chama a atenção para a necessidade do

emprego de estatísticas para prepará-las devidamente e, depois, monitorar os seus efeitos. Em um levantamento dessa natureza, realizado no bojo de pesquisa premiada no exterior, sobre o tema das alternativas à Justiça entre nós, os dados estatísticos demonstraram ser a demora do processo, efetivamente, o objeto central das críticas ao nosso sistema judicial, ao mesmo tempo em que, em comparação com a Alemanha, os custos judiciais entre nós se mostraram bastante elevados. A reforma aqui sob comento, entretanto, demonstrou haver preocupação com uma utilização futura de

---

<sup>15</sup> Ex-Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 13/01/2010.

dados estatísticos como padrão de aferimento do desempenho da função jurisdicional, ao introduzir o novo órgão, do chamado ‘controle externo da Magistratura’, o Conselho Nacional de Justiça. (GUERRA FILHO, 2005:24).

Note-se que apesar da ausência de estudos estatísticos que poderiam ter melhor fundamentado a concepção da reforma judiciária, o uso de indicadores estatísticos como mensuradores de desempenho é um dos principais pontos trazidos pela reforma no tocante à gestão do judiciário brasileiro. Ou seja, apesar de, de acordo com Tavares (2005) e Guerra Filho (2005), não terem sido efetuadas as devidas estatísticas no passado, que poderiam ter melhor embasado a reforma, estatísticas (em forma de indicadores) são tidas como cruciais para que o judiciário conheça e melhore seu desempenho no futuro (CNJ, 2009c). Porém, como declara Guerra Filho (idem), a ausência dos referidos estudos abre a possibilidade para que o rumo de atuação escolhido pela reforma não tenha sido o adequado para tentar combater os “reais problemas” do judiciário, uma vez que os mesmos podem não ter sido suficientemente conhecidos antes do lançamento das diretrizes da reforma. “Esses problemas, de início, foram enfrentados política, legal e formalmente. Mas o ideal teria sido enfrentá-los política, formalmente e com uma fundamentação calcada em uma mensuração prévia à que está sendo feita atualmente”<sup>16</sup>.

Apesar das citadas faltas de estudos estatísticos e de mensuração empírica, percebe-se que as áreas de estudo e atuação envolvidas com questões pertinentes ao funcionamento do Judiciário brasileiro mantiveram um considerável debate que, em maior ou menor grau, contribuiu para o surgimento da EC nº 45/2004, do CNJ e do atual sistema de mensuração de desempenho e planejamento estratégico do Poder Judiciário, sob gestão deste Conselho.

Segundo a Agência CNJ de Notícias (2009), o CNJ tem promovido a disseminação de orientações que incentivam a execução desta mensuração e planejamento nas diversas instâncias do Poder Judiciário brasileiro, visando, dentre outros aspectos, a promoção de maior transparência e modernização da gestão do Judiciário. Restringindo-se, portanto, a uma das diretrizes que o CNJ tenta disseminar, percebe-se que um de seus entendimentos

---

<sup>16</sup> Ex-Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 13/01/2010.

estratégicos objetiva conhecer o desempenho das unidades judiciárias brasileiras e melhorá-lo por intermédio de suas medidas de gestão.

### 3. A MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO E NO PODER JUDICIÁRIO

Em estudo focado na mensuração de desempenho no serviço público, Behn (2003) procura discutir questões referentes aos fundamentos desta ferramenta administrativa, tais quais: Por que mensurar desempenho? Como saber se os resultados obtidos são “bons” ou se a medição obtida é adequada ao respectivo objetivo?

Uma vez que o autor identifica diferentes demandas que podem desencadear a mensuração de desempenho no serviço público, a discussão acerca dos objetivos que a mensuração pode assumir é feita focada na visão e na ação do gestor público. Para este agente, segundo Behn, a mensuração de desempenho teria oito objetivos que contribuiriam com suas estratégias de gestão. Apresentados de forma ampla seriam estes os objetivos: avaliar, controlar, orçar, motivar, promover, celebrar, aprender e melhorar<sup>17</sup> (BEHN, 2003:588).

Juntamente a estes objetivos e, em parte, para tentar alcançá-los, o campo de estudo da mensuração de desempenho também tem se envolvido e sido requisitado por áreas de conhecimento diversas da Administração Pública e Ciência Política tais quais aquelas que tratam de *accountability*, democracia representativa e/ou participativa, dentre outras. Mais especificamente ao âmbito da administração pública, o estudo da mensuração de desempenho mostra-se também crucial à elaboração e à prática de planejamento estratégico de organizações públicas e poderes de Estado.

Behn (1998) assinala também que a mensuração de desempenho seria uma das três grandes questões da administração pública contemporânea, sendo as outras duas: a gestão e a

---

<sup>17</sup> No intuito de suscitar análises acerca destes oito objetivos, Behn (2003:588) sugere oito exemplos de perguntas que podem guiar a crítica em torno do sistema de mensuração de desempenho da organização em questão: 1) avaliar – “O quão bem o órgão tem procedido?”; 2) controlar – “Como garantir que funcionários têm agido de forma eficiente?”; 3) orçar – “Em que programas, pessoas ou projetos o órgão deve aplicar recursos públicos?”; 4) motivar – “Como o *staff*, os gerentes, os colaboradores remunerados e não-remunerados e cidadãos podem ser motivados a fazer o que for necessário para incrementar o desempenho do órgão?”; 5) promover – “Como convencer cidadãos, políticos, legisladores e jornalistas de que o órgão está desempenhando um bom trabalho?”; 6) celebrar – “Que realizações/conquistas são dignas de terem seu sucesso celebrado em rituais da organização?”; 7) aprender – “Por que e o que fazer e não fazer?”; 8) melhorar – “O que se pode fazer de diferente para o incremento do desempenho?”.

motivação. Em consonância com o autor, a OECD mostra a tendência dos países membros em adotar alguma forma de mensuração de desempenho – 50% declaram ter modelos de gestão por resultados e mais de 70% desses incluem informações sobre desempenho nos documentos orçamentários de seus governos (OECD, 2005).

Pontue-se, porém, que a adoção da mensuração de desempenho, quando procedida de forma desprovida de crítica, pode resultar em mensurações disfuncionais que, além de não revelar satisfatoriamente o desempenho organizacional que se almeja conhecer, causam efeitos não desejados. Bouckaert e Balk (1991:230) lembram que mensurações devem ser funcionais por afetar diretamente o planejamento, os procedimentos e o comportamento das pessoas e da organização. Assim, o estabelecimento de critérios para mensuração, além de primar pela exatidão, factibilidade e motivação, deve também buscar a legitimação das realizações organizacionais atuais e daquelas pretendidas a partir destas.

Pollitt (2007) acrescenta que o campo de estudo da mensuração de desempenho no serviço público deve sempre se auto-avaliar acerca de seus fundamentos e perspectivas futuras. Na mesma linha, Behn (2003) alerta que a busca massiva pela “melhor e única forma” de se mensurar desempenho deve ser desencorajada, já que, dentre outras variáveis, as decisões acerca da condução da mensuração e do estabelecimento de padrões, além de passar por processos políticos, devem levar em consideração as particularidades dos cenários em questão.

Portanto, uma vez que certo consenso se faça em torno destas questões mais amplas, e determinado órgão ou setor público resolva aderir à prática da mensuração de seu desempenho, outras questões estruturantes costumam ganhar espaço. Nesta fase, mostram-se comuns problemas relacionados à adequação da ferramenta administrativa ao suporte institucional e funcional já existente no ambiente gerencial quando de sua adoção. Assim, grande parte dos problemas relacionados à mensuração de desempenho pode ser atribuída à adoção isolada desta ferramenta em meio a modelos de gestão organizacionalmente já estabelecidos que podem apresentar-se como incompatíveis à prática da mensuração de desempenho.



Tratando destas dificuldades, Pacheco (2009:4) acrescenta que uma efetiva adoção de sistemas de mensuração é procedida de forma vinculada ao conjunto de mudanças que intrinsicamente a acompanham e que constituiriam elementos de uma ampla reforma na organização em questão. De outro modo, são grandes as chances de insucesso quando a mensuração de desempenho é adotada sem que outras inovações necessárias à reformulação da gestão estejam presentes e integradas à mensuração. A autora afirma ainda que:

(A)s dificuldades relativas à mensuração de desempenho no setor público são substantivas, tanto no Brasil como nas experiências internacionais em curso. Não se trata de atitudes intencionais voltadas à manipulação de dados ou falseamento dos resultados; são antes dificuldades ligadas à natureza das atividades desempenhadas pelo Estado e ao fato de estarmos diante de um grande empreendimento reformador, do qual a mensuração de resultados é apenas um dos instrumentos – isolá-la do conjunto das reformas em curso é uma distorção que pode comprometer seus resultados. (PACHECO, 2009:8).

Percebe-se que o empreendimento reformador mencionado por Pacheco tem parte de sua causa ligada ao aumento das cobranças da sociedade por aferições dos resultados e dos impactos decorrentes do serviço público. Nesta linha, indicadores de desempenho passam a ser cada vez mais usados para o conhecimento, gestão e planejamento de políticas públicas. Keinert lembra que hoje é quase obrigatória a referência a indicadores de desempenho quando da discussão de qualquer programa ou atividade pública efetivada, bem como de sua gestão:

O público qualificado e os analistas querem saber, cada vez mais, quais os efeitos da gestão sob múltiplos enfoques e abordagens, mais além da mera comparação com o que foi *[ou não foi]* feito antes. Assiste-se à emergência da cultura dos indicadores, das avaliações permanentes, sistemáticas e consistentes. (KEINERT, 2001:9).

Em geral, indicadores de desempenho visam possibilitar a sistematização de informações referentes ao uso de recursos, procedimentos, resultados e impactos sociais dos serviços prestados por órgãos públicos. Assim, a elaboração de indicadores de desempenho lida com complexidades transversais à condição de “o que medir?” e “o que não medir?”, escolhas essas que se traduzem numa tarefa delicada devido à inexistência de uma teoria ampla e formal que permita orientá-las com estrita objetividade (JANNUZZI, 2002:57).

A depender da natureza do desempenho que se propõem a mensurar, estes indicadores costumam assumir padrões ou de ordem quantitativa (por exemplo: referentes a tarefas e serviços numericamente mensuráveis), ou qualitativa (p. ex.: quando se referem a níveis de satisfação de usuários), além de haver ainda os indicadores, ou agrupamentos destes, de natureza híbrida (TROSA, 2001).

Os dois conselheiros do CNJ entrevistados expuseram algumas de suas percepções acerca da mensuração de desempenho, seus respectivos usos e suas interpretações quantitativas e/ou qualitativas.

Não adianta ver só os números, tem que se saber fazer a leitura. Num estágio inicial de instalação de uma dinâmica de mensuração, vê-se que mensurar quantidades pode servir para se fazer uma primeira leitura do que está acontecendo no órgão ou no setor. Mas não é o suficiente. Com o desenvolvimento dessa dinâmica, tem-se que entrar mais a fundo para se saber o que há por trás desses números.<sup>18</sup>

Já o Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal considera que “boa parte da atual questão de mensuração está relacionada ao princípio básico da eficiência, em que se busca dar respostas adequadas tanto quantitativa quanto qualitativamente<sup>19,20</sup>”.

Além de introduzir reflexões acerca da natureza quantitativa e/ou qualitativa de indicadores de desempenho, Trosa (2001:205-207) acrescenta outras considerações a serem levadas em conta quando da elaboração e uso de indicadores de desempenho no serviço público, tais quais: consultas à opinião do usuário do serviço ao qual se pretende avaliar, desenvolvimento de indicadores que possam se entrecruzar e se completar, interpretação contextual dos

---

<sup>18</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo TST, entrevistado em 19/11/2009.

<sup>19</sup> Apesar da ênfase conferida por ambos os conselheiros à importância do teor qualitativo em mensurações, os indicadores de desempenho ativos no Judiciário (reunidos no relatório *Justiça em Números*) atualmente utilizados pelo CNJ são essencialmente de natureza quantitativa, não contando com qualquer indicador de espécie qualitativa, de acordo com a caracterização feita por Trosa (2001). Já dentre os indicadores do Planejamento Estratégico (ainda em fase de proposição) se observa a incidência de indicadores qualitativos, sendo alguns destes, por sinal, tidos como os aferidores do alcance da Missão e da Visão do Planejamento Estratégico do Judiciário brasileiro.

<sup>20</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

indicadores em detrimento de seu uso como “sinalizadores absolutos”, e atenção para que haja alinhamento entre os objetivos estratégicos da organização e os indicadores em questão.

Pontue-se, porém, que os alertas e considerações dos autores citados, longe de se proporem como desencorajadores e recriminatórios à prática da mensuração de desempenho, fazem-se visando o tratamento crítico desta ferramenta gerencial em crescente adoção no campo da administração pública. Inclusive setores reconhecidos por possuírem resistências à adoção de novas técnicas gerenciais<sup>21</sup>, como o Poder Judiciário (PAMMER; CRAMER, 1993:206; BRESSER-PEREIRA, 1999:9), passam a experimentar aberturas institucionais para orientações de gestão voltada para resultados. E, neste movimento, o Poder Judiciário brasileiro também tem feito uso da mensuração de seu desempenho, não sem antes, porém, ser sujeito e objeto de diversas discussões que procuram deixar claras algumas de suas particularidades que devem ser levadas em consideração quando do uso desta ferramenta administrativa.

### **3.1 A mensuração de desempenho no Poder Judiciário**

Pensar em mensuração de desempenho enquanto uma ferramenta administrativa no Poder Judiciário exige, além da necessidade de se observar suas particularidades administrativas e institucionais, o cuidado de se considerar outras propriedades da natureza do serviço prestado por este poder. Porém, uma vez que se assuma esta necessidade, há de se atentar para que estas particularidades não venham a ser compreendidas como impedimentos para a adoção desta ferramenta.

Por vezes tidos como adaptáveis à prática no serviço público, inclusive especificamente ao Poder Judiciário, alguns métodos de mensuração de desempenho próprios do setor privado

---

<sup>21</sup> Vêm de longas datas as críticas aos problemas envolvendo a falta de eficácia no serviço do Poder Judiciário do Brasil. “Ruy Barbosa, por exemplo, no início do século XX já criticava a morosidade do judiciário brasileiro”. (Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009). Ruy Barbosa foi o principal autor da Constituição brasileira de 1891 (CALHAO, 2007), Constituição esta que adotou a República Federativa no Brasil (BRASIL, 1891) e definiu o Judiciário como Poder de Estado (CALHAO, 2007).

costumam ser cogitados para experimentação no setor público em diversos países. Tomando-os como exemplo para o caso do Brasil, Rodrigues defende a adoção, pelo Poder Judiciário, de modelos apresentados pela administração privada como um caminho para solucionar os problemas existentes em sua organização burocrática:

Percebendo que o tradicional modelo de gestão administrativa burocrática do serviço público não mais atende as complexas demandas da sociedade contemporânea, deflagrou-se nos Judiciários da Europa e dos Estados Unidos movimento cuja meta é a preocupação de melhorar a prestação jurisdicional. A solução recaiu sobre a importância da gestão no âmago das instituições judiciais no mundo, exatamente por apresentarem, a despeito das notórias diferenças culturais, políticas, econômicas e sociais, objetivos intrinsecamente comuns, de forma a repercutir na eficiência de projetos, como contraponto à burocracia que nos conduziu aos conhecidos problemas de dificuldades, ineficiência e morosidade. [...] Necessário empregar novas metodologias cientificamente comprovadas por empresas a fim de quebrar paradigmas obsoletos. Em que pese a Administração Pública e a empresa privada possuírem diferentes estruturas e finalidades, na essência têm ponto comum, que é a prestação de serviços. [...] A gestão pela qualidade amplia a visibilidade do Judiciário à sociedade, aumentando a transparência em virtude de dispor de indicadores estatísticos precisos e confiáveis. (RODRIGUES, 2008:1).

Já Barbosa invoca certas particularidades do Poder Judiciário que vêm a exigir maior atenção e rigor crítico quando da adoção dos citados modelos de gestão e mensuração de desempenho:

Ao contrário da atividade privada, baseada no consumo, necessário ou induzido, e portanto mais lucrativa quanto maior for o número de usuários, a prestação jurisdicional está desvinculada do consumidor, sendo possível supor que uma sociedade possa ser tanto melhor quanto menor for a necessidade de buscar uma solução judiciária, pelo menos nos casos em que o Judiciário está acessível à maior parte da população. Também neste caso a lógica de mercado e a 'lógica judiciária' são contrapostas.

Ainda que se possa admitir, por amor à argumentação, que a atividade judiciária esteja de fato resumida à prestação de um serviço [...], deve-se levar em conta o produto atípico que oferece. A título de exemplo, pode-se supor que o aumento da demanda, desejável no ambiente de mercado, pode não ser um indicador de sucesso da atividade jurisdicional, mas indicativo do fracasso na condução pelo Estado de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais.

A transferência mecânica de indicadores que refletem relações prioritariamente econômicas para analisar o Poder Judiciário deforma e compromete os resultados apresentados. (BARBOSA, 2007:3-4).

De fato, abordagens como as trazidas por Rodrigues e Barbosa, que tratam de medidas administrativas próprias do setor privado sendo adotadas no setor público, são bastante discutidas na literatura dedicada à análise do recente movimento de reformas administrativas deste setor<sup>22</sup>. Calhao (2007:8), por sua vez, concilia as citadas abordagens ao considerar que tal movimento, “embora fortemente impregnado pela visão privatista, a esta não se capitula; nela apenas se inspira para revitalizar a prestação de serviços públicos em patamares compatíveis com as transformações do Estado moderno”.

Frente a colocações que se posicionam de forma refratária a esse movimento, buscando, por vezes, justificarem-se por atentar a um maior cuidado e crítica quando da adoção da prática de mensuração de desempenho no Judiciário<sup>23</sup>, Jean (2005:145) defende que mesmo que seja necessário ser particularmente cuidadoso com relação à crítica, e o uso de ferramentas de mensuração possam não conciliar de imediato com valores fundamentais e especificidades do sistema judicial, o Judiciário não deve ter estas especificidades como pretexto para refutar olhares e discussões sobre seu funcionamento e desempenho.

Porém, Yein Ng *et al* (2008) apontam que, mesmo que a mensuração de desempenho tenha atraído crescente atenção de *policy makers* e administradores judiciais, informações de experiências empíricas neste sentido em sistemas judiciais ainda são significativamente limitadas em todo o mundo. E estas limitadas informações mostram-se como um indício que aponta para uma fragmentada implementação da prática de monitoramento e avaliação do desempenho judiciário enquanto temas de políticas públicas.

Diante da constatação de Yein Ng *et al*, percebe-se que dentre as limitadas experiências empíricas de mensuração existentes no mundo, a Europa mostra-se como um caso relativamente avançado no tocante ao uso da mensuração de desempenho nos sistemas judiciais de seus países.

---

<sup>22</sup> Boyne (2002), por exemplo, traz maior aprofundamento no tema.

<sup>23</sup> Algumas características da estrutura administrativa do Judiciário, como a presença de forte burocracia profissional, podem ser consideradas em discussões como essa.

### 3.2 O caso europeu

Ao tratar de uma tendência observada na adoção de políticas de governança que objetivam implementar reformas nos sistemas judiciários de países europeus, Fabri (2005) destaca a criação de conselhos judiciais nacionais voltados à melhoria da gestão do funcionamento do sistema judiciário do país ao qual se refere, ao reforço da independência deste sistema com relação ao respectivo poder executivo e ao incremento de *accountability*. Neste sentido, guardadas as devidas proporções quanto às quantidades e pluralidades próprias aos países em questão, as intenções que fundamentam a existência dos citados conselhos se assemelham àquelas que, no Brasil, justificaram a criação do CNJ.

Além da atuação dos citados conselhos judiciais, os países europeus contam também com a *Commission européenne pour l'efficacité de la justice* (CEPEJ)<sup>24</sup>, órgão supranacional pertencente ao *Council of Europe* (CoE), que se designa a atuar em prol do incremento da eficiência e da melhoria do funcionamento dos sistemas judiciais dos países membros<sup>25</sup> (CEPEJ, 2008).

Segundo Albers (2008:46), essa atuação se faz ciclicamente por meio de exames em que os resultados atingidos pelos diferentes sistemas judiciais, com relação a princípios de acesso à justiça, eficiência dos procedimentos, administração judiciária, gestão organizacional e tecnologia da informação, são mensurados com base em critérios estatísticos e instrumentos de avaliação. A partir destes exames, busca-se também se identificar meios que direcionem para o incremento da mensuração do funcionamento dos sistemas judiciais em questão.

---

<sup>24</sup> Criada em janeiro de 2002, a CEPEJ é fruto da *23rd Ministerial Conference of Justice Ministers*, realizada em Londres, no ano 2000 (ALBERS, 2008:46).

<sup>25</sup> Membros da CEPEJ segundo Albers (2008:48): Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, a extinta República Iugoslava da Macedônia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Listenstaine, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldova, Mônaco, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido (Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales), República Tcheca, Romênia, Rússia, São Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.

Atualmente é a Resolução *Res(2002)12*, do CoE, que lança diretrizes para as áreas de atuação da CEPEJ junto aos sistemas judiciais de seus países membros e, por conseguinte, os macrotemas a serem considerados na criação dos indicadores de desempenho. Em cumprimento a esta resolução, a CEPEJ lança relatórios bianuais<sup>26</sup>, intitulados *European judicial systems*, contendo indicadores de desempenho, análises contextuais e discussões quanto aos desafios referentes à atuação da comissão em âmbito continental e à lida com questões e particularidades de cada país e de seus respectivos sistemas judiciais.

O relatório *European judicial systems* propõe-se a ser um instrumento “*in order to be able to understand, analyse and reform, such is the objective of the CEPEJ which has drafted this report, intended for policy makers, legal practitioners, researchers as well as for those who are interested in the functioning of justice in Europe*”. (CEPEJ, 2008:7).

Os principais temas dos indicadores do *European judicial systems*<sup>27</sup>, tendo a edição 2008 do relatório como referência, são: orçamento público anual alocado ao sistema judiciário; acesso à justiça; atendimento ao usuário; tecnologia da informação e comunicação; desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação relativos a cada país membro; formas alternativas de resolução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem); *status* e carreira de juízes, promotores e demais funcionários; tipos e quantidades de processos judiciais; incremento da eficiência em procedimentos; profissionais do Direito; e execução das decisões judiciais. O Anexo A traz um maior detalhamento destes temas, onde podem ser observados alguns dos diversos desdobramentos e variações dentro dos grupos de indicadores que cada tema suporta.

É evidente no relatório CEPEJ que, ora por inexistência ou inadequação de determinadas características em seus sistemas judiciários, ora pela ausência do envio dos dados, nem todos os países contam com suas informações na totalidade dos indicadores listados<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Até o presente momento, há dois relatórios *European judicial systems* publicados pela CEPEJ: o primeiro – *Edition 2006 (2004 data)* – refere-se a dados recolhidos entre 2004 e 2005 e o segundo – *Edition 2008 (2006 data)* – a dados de 2006 e 2007.

<sup>27</sup> Nas próximas menções ao “relatório *European judicial systems*”, elaborado pela CEPEJ, o mesmo poderá ser referido apenas como “relatório CEPEJ”.

<sup>28</sup> Apenas para citar alguns exemplos: os dados referentes a “orçamento público anual alocado a defensoria pública” são tidos como “não avaliáveis” por Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Grécia,

Ciente da considerável especificação temática que os indicadores da CEPEJ, à época em construção, exigiria, Albers<sup>29</sup> (2003) exercitou a proposição de “indicadores em comum”, aos quais todos os países membros poderiam se adequar<sup>30</sup>. Além disso, o autor desenvolve um modelo que traz indicadores organizados numa sistematização que prima por um encadeamento das etapas dos processos organizacionais, bem como considera a interação existente entre a organização judiciária e outros elementos externos, mas intrinsecamente influentes a ela.

Neste modelo, o autor vê os profissionais de direito, a promotoria pública, a sociedade e a legislação como elementos do sistema de justiça<sup>31</sup> significativamente adjacentes ao sistema judiciário, que impactam diretamente na eficiência deste e, portanto, são inclusos no modelo de sistema de mensuração proposto, pois circundam o item principal: a organização judiciária. A figura 1 traz uma representação da proposta de Albers.

---

Luxemburgo, Sérvia e Turquia (CEPEJ, 2008:20), enquanto que os dados relativos a “números de casos criminais pendentes” constam como “não informados” por Azerbaijão, França, Irlanda, Luxemburgo, Mônaco e Países Baixos (CEPEJ, 2008:151).

<sup>29</sup> Pim Albers foi membro do *Bureau of the CEPEJ*, de janeiro de 2002 a fevereiro de 2006, e Special advisor of the CEPEJ, de fevereiro de 2006 a agosto de 2009. Disponível em: <<http://pimalbers.co.nr/>>.

<sup>30</sup> Segundo Albers (2003), a especificação temática dos indicadores do relatório CEPEJ poderia impedir, por exemplo, a realização de estudos comparados entre diferentes sistemas judiciais dos países membros. No caso de se querer utilizar os indicadores nestes processos de pesquisa, pode-se esbarrar em falta de informações como as listados na nota de rodapé nº 28.

<sup>31</sup> Aqui o autor enfatiza que sua proposição é focada no sistema judiciário, e não em todo o sistema de justiça (que incluiria polícia, sistemas de detenção, etc), apesar de, por adjacência e mútua influência, trazer elementos deste sistema (legislação, promotoria pública e profissionais do Direito) para composição de seu modelo.



**Figura 1** - Áreas consideradas para o esquema de mensuração proposto por Albers



Fonte: adaptado de Albers (2003)

Albers formula seu modelo partindo da premissa de que o funcionamento da organização judiciária pode ser descrito por um encadeamento em que são considerados os *inputs*, os *throughputs* e os *outputs* da organização<sup>32</sup>. Em seguida, os três elementos que envolvem e influenciam diretamente o funcionamento da organização judiciária ganham seus respectivos indicadores. No tocante aos profissionais do Direito, Albers se refere aos advogados, mediadores e agentes de execução. Quanto à promotoria pública, são enfocados os recursos (humanos e financeiros), a tramitação de processos e os resultados de suas atividades ligadas à organização judiciária. Tratando da sociedade, o autor volta-se a grupos de indicadores relativos ao acesso à justiça e a informações gerais do país (como número de habitantes,

<sup>32</sup> Uma classificação semelhante quanto ao tipo de indicadores é feita por Jannuzzi (2002):

Os indicadores-insumo (*input indicators*) correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos [...]. Os indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas [...]. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas. Os indicadores-processo ou de fluxo (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto) [...]. Em alguns contextos, os indicadores de insumo e processo costumam ser chamados de indicadores de esforço, e os indicadores-produto de indicadores de resultados. (JANNUZZI, 2002:59-60).

orçamento do setor público e PIB). Segundo o autor, estes últimos fazem-se necessários para análises e comparações entre diferentes países, podendo, em estudos destes tipos, servir como ponderadores na busca de “denominadores comuns”. O Anexo B lista os indicadores contidos em cada um destes grupos.

Por fim, Albers traz suas considerações acerca da legislação e sua influência no funcionamento do sistema judiciário. Esta influência pode ser compreendida em três fatores: o quão generalista ou detalhado é o uso da legislação; a variedade de criminalização ou descriminalização da lei<sup>33</sup>; e, recordando que o modelo em questão visa a possibilidade comparativa, a diferença entre os estados membros com relação às suas legislações, normas culturais e *enforcement* da lei. Note-se que este terceiro fator apresenta-se como um dos principais motivos que leva à impossibilidade de todos os países informarem todos os indicadores da CEPEJ atualmente em vigor (tendo a edição de 2008 do relatório CEPEJ como referência). Na mesma linha, é ainda este terceiro fator que dificulta a existência de indicadores para o grupo “legislação” no modelo de Albers. Porém, na tentativa de incluir esta abordagem, o autor recomenda, a título de contextualização, uma descrição comparativa das áreas legais (civil, criminal e administrativa), incluindo diferenças em tradições legais e culturais. Esta contextualização poderia ser incluída no esquema de mensuração caso se queira gerar uma imagem mais abrangente do funcionamento dos sistemas judiciais considerados, bem como a fim de se identificar os fatores legais que podem influenciar seus desempenhos.

Conforme visto, o modelo traz indicadores e contextualizações que primam pela generalização e unificação de temas que se focam na coleta de dados de variáveis abrangentes (se comparadas com aquelas que regem os indicadores presentes no relatório CEPEJ). Porém, o próprio autor apresenta alternativas de maior especificação para alguns dos indicadores elencados, tendo em vista que tal generalização pode resultar em inutilização do modelo diante de alguma necessidade de maior detalhamento. Neste ponto, percebe-se que o autor lida com uma dicotomia envolvendo especificação e generalização da concepção dos

---

<sup>33</sup> Albers (2003:17) exemplifica esta variação lembrando que, em alguns dos países da Europa, pequenas infrações de trânsito são punidas por intermédio de leis administrativas. Já em outros casos, por sinal, a maioria, a sanção pela mesma espécie de infração é regida por leis criminais.

indicadores, mas, em fidelidade ao objetivo do modelo proposto, a “generalização” é privilegiada. Desta forma, como o próprio termo sugere, é um “retrato geral” que pode ser obtido do sistema judiciário (junto a elementos adjacentes e influentes em sua eficiência) sujeito a ser estudado pelo modelo em questão.

Comparando-se os indicadores do modelo de Albers com os do relatório CEPEJ (Anexos B e A, respectivamente), é possível se perceber que este contém vastamente os temas daquele. E num enquadramento dos indicadores do relatório CEPEJ na dicotomia mencionada, nota-se que estes pendem para a especificação.

Por fim, para além dos indicadores da CEPEJ, o modelo de Albers traz sugestão de indicadores que se alocam numa maior sistematização se considerado o encadeamento que trata da alocação de recursos e etapas procedimentais internas à organização judiciária, bem como a interação entre esta organização e os elementos do sistema judicial envolvidos. De fato a distribuição dos indicadores do relatório CEPEJ não é feita no intuito de seguir esta sistematização. De outro modo, é possível se presumir que a sistematização promovida pelo modelo de Albers seja facilitada justamente pela simplificação própria de seus indicadores, fator este que não impede, no entanto, a execução de sistematização semelhante quando da análise e uso dos indicadores do relatório CEPEJ.

#### **4. O SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

À época da instalação do CNJ, Falcão (2006)<sup>34</sup> observava a ausência de uma política pública voltada ao desenvolvimento de um sistema de estatísticas que pudesse dar suporte à mensuração do desempenho e ao planejamento do Poder Judiciário brasileiro em âmbito nacional. No entanto, considerando que a decisão de não se proceder a uma política sistematizada para este objetivo configurava-se numa política pública em si, Falcão (2006:91) descrevia esta política como: descontínua historicamente<sup>35</sup>; fragmentada institucionalmente; de baixa utilização dos dados existentes nos processos decisórios internos (ou seja, não interferia no planejamento do setor); despadronizada; isenta de reflexão crítica.

Antes da criação do CNJ, que atualmente traz a clara intenção de promover a prática da mensuração de desempenho e do planejamento estratégico no Judiciário brasileiro de forma sistemática (CNJ, 2009a; idem, 2009b; ib., 2009c; ib., 2009d), se discutia muito a ausência de diretrizes e iniciativas em âmbito nacional neste sentido<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Embora a publicação tenha se feito no ano de 2006, a observação do autor foi proferida em março de 2005, conforme especificado nas referências bibliográficas. A instalação do CNJ se deu em junho de 2005.

<sup>35</sup> Acerca desta descontinuidade histórica, Sadek (2006:29) informa que o sistema judiciário no Brasil do início do século XX contava com significativo levantamento de informações. Por exemplo, no censo de 1908 existem dados acerca da justiça civil e criminal, da justiça federal, dos custos judiciários, da movimentação processual, dentre outros. Segundo a autora, a partir da década de 1940, esta ênfase parece migrar para informações pertinentes a questões como criminalidade, repressão e sistemas carcerários, ficando totalmente descoberto o campo da movimentação processual e do funcionamento dos tribunais.

<sup>36</sup> A discussão crítica corrente à época pode ser exemplificada pelo seminário “Contando a Justiça – a produção de informação no sistema de justiça brasileiro”, ocorrido em março de 2005 na FGV-EDESP (Escola de Direito do Estado de São Paulo). O seminário objetivou “discutir com intelectuais, acadêmicos e operadores do direito a produção de dados pelas instituições do sistema de justiça e a forma pela qual estas informações são aproveitadas na administração destas instituições” (CUNHA, 2006:3) e, dentre outras, levantou a conclusão de que apesar de a maioria das instituições estudadas em pesquisa apresentada na ocasião “utilizarem algum tipo de sistema de informática ou de produção de dados estatísticos, poucas são as instituições do sistema de justiça brasileiro que têm neste instrumento um mecanismo de organização e planejamento de gestão administrativa”. (CUNHA, idem).

Atualmente o CNJ tem a tarefa de, em âmbito nacional, lançar diretrizes, elaborar instrumentos e operar o sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro. Segundo o art. 14 da Resolução nº 76/2009 (CNJ, 2009b) este sistema abrange os indicadores estatísticos presentes no relatório *Justiça em Números* e os indicadores do Planejamento Estratégico Nacional (ainda em fase de concepção por parte de comitê interno do CNJ responsável pela gestão do referido planejamento). O Conselho

atualmente, compreende a ideia de ‘mensurar desempenho’ em duas dimensões institucionais. A primeira refere-se à definição de indicadores estratégicos, que irão mensurar o alcance dos objetivos estratégicos nacionais, comuns a todos os tribunais. Já a segunda trata da fixação de critérios objetivos para a análise de desempenho e gestão dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro via instrumento conhecido como ‘Justiça em Números’, um relatório extraído a partir do sistema de estatística do CNJ. Futuramente, a expectativa é a de que os indicadores apontados nesta segunda dimensão sirvam de subsídios instrumentais para a avaliação da estratégia do Judiciário, assim como para balizar a função do CNJ na definição de diretrizes nacionais relativas às políticas públicas sob sua administração.<sup>37</sup>

Portanto, percebe-se que os dois principais instrumentos que incorporam o sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro – o relatório *Justiça em Números* e os indicadores do Planejamento Estratégico – são alvos de uma expectativa que os vê funcionando como um só instrumento de mensuração. Saliente-se, porém, que, dentre os dois, apenas o *Justiça em Números* funciona atualmente, estando os indicadores do Planejamento Estratégico ainda em fase de elaboração, com previsão para início de funcionamento para 2010<sup>38</sup>. No entanto, no próprio *Justiça em Números*, já se pode perceber o registro de uma intenção de que o mesmo possa abranger temas estratégicos em seus indicadores.

Segundo a edição referente ao ano de 2008, o relatório *Justiça em Números* tem por objetivo geral buscar “a ampliação do processo de conhecimento do Poder Judiciário, demonstrado não apenas por meio de dados estatísticos, mas principalmente mediante indicadores capazes de retratarem o desempenho dos tribunais” (CNJ, 2009c:7). Em seguida é informado que “os indicadores do *Justiça em Números* têm por objetivo a obtenção de informações de gestão dos

---

<sup>37</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>38</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ, entrevistada em 20/11/2009.

órgãos da Justiça” (CNJ, 2009c:8), e que “estes dados são utilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do uso de indicadores para orientar o planejamento estratégico e permitir a realização de diagnósticos sobre a situação do Poder Judiciário” (CNJ, *idem*).

#### 4.1 O relatório *Justiça em Números*

O relatório reúne dados estatísticos relativos à Justiça Federal, Estadual e do Trabalho. Quanto aos outros dois segmentos do sistema judiciário brasileiro (Justiça Eleitoral e Justiça Militar) há grupos de trabalho no CNJ voltados à inclusão dos mesmos no *Justiça em Números*, com previsão de informação dos primeiros dados para 2010<sup>39</sup>. Quanto aos três segmentos já ativos no relatório, os dados são assim apresentados:

- Justiça Federal – referentes às cinco regiões<sup>40</sup> sob o controle dos Tribunais Regionais Federais (TRF’s);
- Justiça do Trabalho – referentes às 24 regiões<sup>41</sup> sob o controle dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT’s);
- Justiça Estadual – referentes a cada estado da federação (mais o Distrito Federal) sob o controle dos Tribunais de Justiça (TJ’s).

Com relação aos temas relacionados a cada grupo de dados, o *Justiça em Números* se organiza de acordo com as seguintes categorias gerais (CNJ, 2009b):

---

<sup>39</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>40</sup> Não correspondentes às cinco regiões geográficas da divisão política do Brasil. As cinco regiões da Justiça Federal abrangem, respectivamente, os seguintes estados (CNJ, 2009c:8): 1ª – AC, AM, AP, MG, PA, RR, RO, TO, BA, DF, GO, MA, MT e PI; 2ª – RJ e ES; 3ª – SP e MS; 4ª – RS, PR e SC; 5ª – SE, AL, PE, RN, CE e PB.

<sup>41</sup> As 24 regiões da justiça do trabalho abrangem, respectivamente, os seguintes estados/municípios (CNJ, 2009c:105): 1ª – RJ; 2ª – SP (capital mais 45 municípios); 3ª – MG; 4ª – RS; 5ª – BA; 6ª – PE; 7ª – CE; 8ª – PA e AP; 9ª – PR; 10ª – DF e TO; 11ª – AM e RR; 12ª – SC; 13ª – PB; 14ª – RO e AC; 15ª – SP (Campinas mais 598 municípios do interior e do litoral do Estado); 16ª – MA; 17ª – ES; 18ª – GO; 19ª – AL; 20ª – SE; 21ª – RN; 22ª – PI; 23ª – MT; 24ª – MS.

- Insumos, dotações e graus de utilização – grupo de indicadores que reúne dados sobre despesas, pessoal, recolhimentos/receitas, informática e área física destinada à prestação jurisdicional;
- Litigiosidade e carga de trabalho – refere-se à entrada de novos processos judiciais, à carga de trabalho dos Magistrados, à taxa de congestionamento processual, à taxa de recorribilidade externa e interna e à taxa de reformas da decisão;
- Acesso à justiça – trata da despesa com assistência judiciária gratuita e do quantitativo de pessoal atendido nas unidades judiciais;
- Perfil das demandas – busca levantar a participação governamental nas demandas judiciais.

Atualmente há disponíveis seis edições do relatório *Justiça em Números*, relativas aos anos de 2003 a 2008. Note-se que a Resolução nº 15 do CNJ, que guiou a elaboração das edições do relatório até então existentes, data de 2006, tendo sido, as referidas edições, publicadas em datas posteriores. Por exemplo, as últimas revisões dos relatórios dos anos-base de 2004 a 2008 datam de junho de 2009.

O relatório se configura como um instrumento administrativo relativamente novo, além de se autorreconhecer como estando em construção e buscando constantes atualizações e aprimoramentos (CNJ, 2009c:10).

Um possível exemplo desta busca pode ser ilustrado pelo objetivo da Resolução nº 76/2009, que “dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências” (CNJ, 2009b). Um dos principais efeitos desta resolução diz respeito a modificações dos indicadores do relatório *Justiça em Números* com relação à resolução que o regia anteriormente (Res. nº 15/2006), agora revogada. Destaque-se que a construção dos indicadores de todas as edições do relatório *Justiça em Números* atualmente existentes foi regida pela Resolução nº 15/2006. Já as futuras edições passarão a ser regidas pela Resolução nº 76/2009. Cada qual ao seu momento, ambas as resoluções desempenharam um papel com relação à mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro:

A Resolução nº 15, de 2006, pode ser apontada como marco normativo inicial da formalização dos primeiros indicadores sobre o Poder Judiciário brasileiro. A edição dessa primeira resolução teve como pano-de-fundo a necessidade da criação de critérios objetivos para diagnosticar a realidade administrativa do Judiciário. Após colhidos os primeiros dados, com relação a diversos aspectos, tais quais, número de processos, recursos humanos disponíveis, despesas gerais, infraestrutura de apoio à prestação jurisdicional, dentre outros, foi possível um aperfeiçoamento desses indicadores originais. Na atual gestão, após ampla discussão com todos os segmentos do Poder Judiciário, o tema da mensuração de desempenho passou a ser regulamentado por meio da Resolução nº 76, de 2009. Tal resolução especificou novos indicadores visando uma mensuração mais aprofundada.<sup>42</sup>

Afora o fato de a Resolução nº 76/2009 também trazer menção expressa para fins de inclusão dos indicadores do Planejamento Estratégico (melhor analisados no item 4.2) no esquema de mensuração de desempenho, resumidamente, as modificações trazidas pela nova resolução se detêm, ora a separar informações antes contidas num só indicador, ora a especificar mais o teor de outros indicadores já existentes na resolução anterior, ora a acrescentar novos indicadores com temas correlatos aos dos já existentes (os Anexos C, D e E apresentam as modificações nos indicadores do *Justiça em Números*, por segmento judicial, trazidas pela Resolução nº 76/2009 em comparação à Resolução nº 15/2006). Com exceção do grupo de indicadores “atividade disciplinar” (presente na Resolução nº 15/2006 e ausente na nº 76/2009), em essência, os grupos de indicadores anteriormente regidos pela Resolução nº 15/2006 permanecem os mesmos na nº 76/2009.

Quanto aos diferentes perfis dos segmentos judiciais e as respectivas demandas por mensurações distintas, o relatório *Justiça em Números* apresenta indicadores específicos, a depender do segmento, nos dois primeiros grupos de indicadores (conforme exposto no Anexo F).

No primeiro grupo (insumos, dotações e graus de utilização), o destaque quanto a especificações de indicadores, se comparados os três segmentos, relaciona-se a arrecadações, havendo, para a Justiça Federal e Estadual, indicador em comum que trata da arrecadação com receitas de execução fiscal<sup>43</sup> em relação à despesa total da respectiva justiça e, para a

---

<sup>42</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>43</sup> Ação voltada à cobrança judicial de dívidas ativas da fazenda pública.



Justiça Estadual, numa maior especificação deste mesmo indicador, há um indicador que trata da arrecadação com execução fiscal e impostos *causa mortis* em relação à despesa total da Justiça Estadual. Ainda acerca de arrecadações, para a Justiça do Trabalho há indicadores específicos que se focam na arrecadação: a) decorrente de execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho em relação à despesa total da justiça; b) com execuções previdenciárias em relação à despesa total da justiça, e; c) com imposto de renda em relação à despesa total da justiça. Afora arrecadações, para a Justiça do Trabalho há ainda indicador particular que trata do saldo de depósitos recursais pendentes em relação à despesa total da justiça.

Já no segundo grupo (litigiosidade), destacam-se as diferenças referentes à quantidade de indicadores que se remetem à existência de Juizados Especiais e seus respectivos órgãos recursais na Justiça Federal e Estadual<sup>44</sup> e as respectivas medições tidas como dignas de indicadores próprios. Em menor destaque, surgem indicadores também específicos à Justiça Federal e Estadual que remetem à tramitação e suspensão de processos de execução fiscal. Para com a Justiça do Trabalho, o segundo grupo de indicadores reserva especificidades apenas com relação a indicadores referentes às recorribilidades externas e internas<sup>45</sup>.

No terceiro e no quarto grupos de indicadores, respectivamente “acesso à justiça” e “perfil das demandas” não há indicadores específicos a qualquer dos três segmentos de justiça.

Percebe-se, portanto, que o relatório *Justiça em Números* não se aprofunda no potencial de estabelecer mensurações distintas, que levem em conta diferenças estruturais, dos três segmentos judiciais enfocados. Possíveis diferenças aptas a serem exploradas neste potencial, bem como dificuldades subjacentes à demanda por diferenciação podem ser percebidas quando se observa, por exemplo, que

---

<sup>44</sup> Os órgãos recursais enfocados nos indicadores são: as “turmas recursais” para a Justiça Federal e Estadual e as “turmas de uniformização” para a Justiça Federal.

<sup>45</sup> Recorribilidade externa é aquela que se faz entre diferentes instâncias judiciais, já a recorribilidade interna faz-se junto à própria instância em que se encontra dado processo.

o processo trabalhista é muito mais informatizado e, em geral, muito mais rápido que o processo penal e o processo civil da justiça estadual. [...] O processo penal, por sua vez, geralmente tem exigência probatória imensa. Neste sentido, vê-se que a questão da mensuração por segmentos exige estudos muito mais específicos. A mensuração praticada pelo CNJ está ainda muito grosseira, pouco afinada. Irá ainda exigir muitos estudos. Terão que ser delimitados os tipos de trabalho que se está mensurando, o que exige maior conhecimento sobre os tipos de processos e de demandas.<sup>46</sup>

O Planejamento Estratégico do Judiciário brasileiro mostra-se como uma possível área de atuação administrativa também capaz de abranger as diferenciações de mensurações aqui abordadas. Para tanto é necessário contemporizar que

o mapa da gestão estratégica do Judiciário ainda não está feito. Não se tem ainda nenhum retrato completo, no máximo um quebra-cabeça, cujas primeiras peças foram visualizadas a partir da Resolução nº 15/2006. As Resoluções nº 70<sup>47</sup> e 76/2009 definem um pouco mais essa imagem, porém ainda não se tem muita clareza acerca de como se dará o contorno do plano, principalmente por alguns segmentos judiciais ainda não estarem totalmente envolvidos no processo de mensuração. Com esse retrato um pouco mais completo do Judiciário, pode ser que a diretriz estratégica escolhida seja a de assumir diferentes escolhas e opções administrativas de acordo com cada realidade de cada segmento da justiça.<sup>48</sup>

Por fim, estendendo a questão aqui colocada para tocar na percepção da sociedade sobre o desempenho do Judiciário e dos respectivos segmentos, é necessário salientar que “não adianta que um segmento da justiça funcione bem e outro, não. Por exemplo, não adianta a Justiça do Trabalho ser ágil e a Justiça Estadual, morosa. Em geral a sociedade vê o Poder Judiciário como um todo, sem se ater muito à distinção entre segmentos”<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

<sup>47</sup> Enquanto a Resolução nº 70/2009 estabelece o planejamento e a gestão estratégica no Judiciário brasileiro (CNJ, 2009a), a nº 76/2009 os integra ao sistema de estatística e indicadores do Judiciário (CNJ, 2009b).

<sup>48</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>49</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ, entrevistada em 20/11/2009.

#### 4.1.1 O relatório CEPEJ e o relatório *Justiça em Números*

No intuito de expandir a análise feita sobre o *Justiça em Números*, o relatório CEPEJ será tomado como referência comparativa. Antes, porém, faz-se necessária uma especificação acerca do que será tomado para comparação em cada um dos referidos relatórios.

Da parte do relatório CEPEJ, serão tomados os temas dos indicadores descritos no item 3.2 e no Anexo A.

Por sua vez, conforme discutido no item 4.1 e exposto no Anexo F, os indicadores do *Justiça em Números* são, em essência, os mesmos para os três segmentos judiciais. Isto considerado, assume-se a possibilidade de tratá-los como um só grupo de indicadores na comparação que segue. Acrescente-se ainda que o relatório CEPEJ não adota estrutura de agrupamento por segmentos judiciais. Frente à existência destas três divisões no relatório *Justiça em Números*, optou-se por assumir uma delas como representativa das três para efeito da comparação aqui pretendida. Desta forma, os indicadores da Justiça Estadual foram escolhidos, pois, conforme mostra o Anexo F, além de ter o menor número de indicadores particularizados, este segmento judicial tem, junto à Justiça Federal, o maior número de indicadores em comum aos três segmentos.

Isto posto, tomando-se o primeiro grupo do *Justiça em Números* (insumos, dotações e graus de utilização) em comparação ao relatório CEPEJ, observa-se uma série de semelhanças e diferenças. Em ambos encontram-se indicadores que relacionam os orçamentos dos respectivos sistemas judiciários ao PIB, aos tipos de unidade judiciária, aos gastos com pessoal, às custas judiciais e à informatização.

Quanto aos temas de indicadores presentes no relatório CEPEJ e ausentes no *Justiça em Números*, observam-se relações estabelecidas entre orçamentos e promotoria, manutenção/construção de unidades judiciárias e treinamento/educação<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> De fato, em meio às variáveis que compõem o indicador “despesa com recursos humanos em relação à despesa total da justiça” do relatório *Justiça em Números*, uma parcela referente a gastos indiretos com recursos humanos é tomada após consideração das parcelas “despesas com remuneração, proventos e pensão”, “despesas com encargos”, “despesas com terceirizados” e

Acerca da área temática de tecnologia da informação e comunicação, o relatório CEPEJ traz indicadores que tratam do nível de informatização e seus usos na comunicação entre unidades judiciárias e no suporte a juízes e equipes. Nesta linha, o *Justiça em Números* traz apenas o indicador que se refere à “despesa com tecnologia da informação e comunicação em relação à despesa total da justiça”<sup>51</sup> e, circunscrito por este tema, o indicador que informa o “número de computadores por usuário”.

Por sua vez, tomando-se os temas do segundo grupo do *Justiça em Números* (litigiosidade) em comparação aos correspondentes do relatório CEPEJ, percebe-se que, em ambos, os indicadores tratam fartamente de dados relacionados a processos judiciais em relação às suas quantidades (em relação à população, ao congestionamento processual, aos magistrados, aos servidores e às respectivas cargas de trabalho), bem como às recorribilidades e às reformas da decisão. Destaca-se também a atenção que ambos os relatórios dão à execução judicial, conferindo ênfase em alguns tipos e na carga de trabalho a ela dedicada. Sobre este tema, o relatório CEPEJ foca-se ainda em indicadores relativos a treinamentos, processos disciplinares e sanções destinadas aos agentes de execução.

Especificamente a este grupo de indicadores, que envolvem litigiosidade, percebe-se que comparações pormenorizadas entre os dois relatórios em questão só reforçariam as particularidades legislativas próprias dos países enfocados, sem que se possibilitassem reflexões acerca de indicadores utilizados em um caso e aplicáveis no outro e vice-versa.

---

“despesas com estagiários”. “Treinamento e capacitação” são tomados na parcela intitulada “outras despesas indenizatórias e indiretas com recursos humanos”, em meio a outros temas como “passagens e locomoção”, “diárias”, “ajuda de custo” e “auxílio moradia”. Em outro indicador (“despesa com tecnologia da informação e comunicação em relação à despesa total da justiça”), o tema “treinamento e capacitação” torna a ser considerado, porém relacionado somente ao pessoal de tecnologia da informação.

<sup>51</sup> Variáveis que compõem o indicador: despesa com aquisições em tecnologia da informação e comunicação da justiça, despesa com custeio da tecnologia de informação e comunicação da justiça, despesa com contratos da tecnologia de informação e comunicação da justiça, e despesa total da justiça.

De forma adjacente ao tema central deste segundo grupo de indicadores, observa-se que o relatório CEPEJ traz ainda indicadores relativos aos principais operadores da organização judiciária sobre os quais o relatório *Justiça em Números* não se detém<sup>52</sup>.

Com relação ao tema do terceiro grupo do *Justiça em Números* (acesso à justiça) ambos os relatórios direcionam seus indicadores mais fortemente ao item da assistência judiciária gratuita e alguns de seus desdobramentos e relacionamentos. Enquanto o relatório brasileiro traz indicadores referentes à assistência judiciária relacionada à população e à despesa total da justiça em questão, o relatório CEPEJ, além destas relações, enfoca os tipos de assistências judiciais oferecidas, o número de casos que requereram assistência judicial, as garantias e recusas de assistência, e os honorários, taxas e reembolsos. Ainda neste grupo, o relatório brasileiro traz um indicador que informa o número de demandantes do segmento judicial no tempo considerado.

Sendo este o grupo temático do *Justiça em Números* que mais se foca na questão do acesso, ao trazer indicadores que se referem somente ao número de pessoas atendidas (seja amplamente, seja via assistência judicial), percebe-se que o mesmo deixa de abordar um fundamental fator presente nas críticas à falta de acesso à justiça brasileira: as pessoas que não são atendidas pela justiça. Não são relacionadas aos indicadores que se propõem a tratar de acesso, pesquisas junto à população, feitas com freqüentadores das unidades judiciais e com pessoas fora das mesmas – por exemplo, junto a grupos populacionais tidos como detentores de condições sócio-geográficas que os distanciariam do acesso à justiça. Aliás, em geral, pesquisas populacionais e de opinião não são integradas ao relatório *Justiça em Números*.

O quarto e último grupo do *Justiça em Números* (participação de entes públicos nas demandas) é também observado no relatório CEPEJ. Da parte deste relatório, de forma ampla, são apresentados dados referentes a disputas judiciais entre cidadãos e o governo. Já no caso do *Justiça em Números*, uma maior ênfase no governo é observada visto os temas dos

---

<sup>52</sup> Conforme trazido no item 3.2, resumidamente são estes os temas dos referidos indicadores presentes no relatório CEPEJ: *status* e carreira de juízes e promotores – treinamento, salários e outros benefícios, bônus por alcance de metas, permanência regular em mandato, tipos e autores de processos disciplinares, sanções; servidores – tipos, atuação direta/indireta com processos judiciais; júris e a participação de cidadãos nas decisões judiciais.

indicadores em questão (“poder público como demandante” e “poder público como demandado”).

Afora os quatro grupos temáticos de indicadores do *Justiça em Números* que guiaram as relações até aqui expostas, há ainda alguns indicadores presentes no relatório CEPEJ que não se adéquam diretamente a qualquer dos grupos do relatório brasileiro, apesar de, em sua maioria, trazerem inscritos temas nitidamente valorizados pelo CNJ. Desta forma, dos indicadores presentes no relatório CEPEJ, podem ser destacados itens que:

- Observam o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação, verificando a existência de definições de padrões de qualidade e a presença de equipe especializada em políticas de qualidade, sistemas de mensuração de acúmulos processuais e tempos de duração de procedimentos;
- Focam-se em práticas de incremento da eficiência em procedimentos organizacionais;
- Lidam com o atendimento ao usuário, tratando de informações acerca do tempo previsto de trâmite processual, da existência e dos tipos de avaliação da satisfação do usuário, bem como da proteção e categorização de vítimas e testemunhas;
- Remetem à prática de formas alternativas de resolução de conflitos (por exemplo: mediação, conciliação e arbitragem), focando-se nos tipos de processos aptos a serem resolvidos por alguma(s) destas vias, tipos e números de interventores/agentes dos respectivos sistemas, e assistência judicial prestada.

Aparentemente mais alheios à atual agenda do CNJ<sup>53</sup>, há ainda, no relatório CEPEJ, alguns itens que se referem a agentes tidos pelo relatório como influentes no desempenho das organizações judiciárias que podem ser destacados:

- Promotores<sup>54</sup> – números de promotores, quantidade de funcionários a serviço das promotorias, e número de casos originados por promotores, e;

---

<sup>53</sup> Temas relativamente ausentes, enquanto objetos de discussão acerca da mensuração por parte do CNJ, tanto na revisão bibliográfica e documental desenvolvida, quanto nas entrevistas procedidas com agentes envolvidos no planejamento e elaboração do sistema de mensuração do desempenho do Poder Judiciário brasileiro.

- Advogados – número por habitantes e por magistrados, tipos e autores de processos disciplinares, sanções.

Pondere-se que a comparação entre relatórios de indicadores de países diferentes aqui suscitada é pautada pela consciência de que práticas e modelos administrativos estrangeiros, mesmo que tidos como referenciais, não devem ser tratados como perfeitamente adequados à reprodução em outro país. Ainda mais quando a relação entre “país referência” e “país observador” envolve exemplos tão diversos entre si, em quesitos como estruturas institucionais e administrativas, como os aqui tomados. No entanto, apesar desta diversidade, observa-se entre os mesmos a semelhança de estarem em plena trajetória de desenvolvimento de sistemas de mensuração de seus respectivos desempenhos judiciários, cujos indicadores se pautam por objetivos e temas substantivamente semelhantes; ainda que alguns desses temas, no caso do Brasil, não tenham indicadores tão aprofundados ou desdobrados quanto os do relatório CEPEJ, os mesmos encontram-se claramente na agenda do sistema de mensuração operado pelo CNJ.

Nota-se, por fim, que a pluralidade legislativa, cultural e institucional a qual estão submetidos os sistemas judiciais dos diferentes países europeus, não se põe como impedimento para a mensuração em nível continental da maioria dos itens que se apresentam no relatório CEPEJ.

#### **4.1.2 O modelo propositivo de Albers e o relatório *Justiça em Números***

Quanto a uma comparação entre o relatório *Justiça em Números* e o modelo propositivo de indicadores de desempenho de Albers (2003) – descrito no item 3.2 – pode-se destacar observações ainda não trazidas pela análise anterior (envolvendo o *Justiça em Números* e o relatório CEPEJ).

---

<sup>54</sup> Apesar de este tema ser aqui tido como de baixa evidência na atual agenda do CNJ relativa ao sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro, é válido ressaltar a existência do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), também criado pela EC nº 45/2004. De forma semelhante ao CNJ, o CNMP possui atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (CNMP, 2009).

Com relação à organização judiciária (o núcleo do modelo de Albers), que traz toda a atividade operacional do órgão mapeada por indicadores que se encadeiam em etapas de *inputs*, *throughputs* e *outputs*, percebe-se que o *Justiça em Números*, em seus dois primeiros grupos de indicadores, cobrem respectivamente as etapas de *inputs* e *outputs* (conforme mostram os Anexos C, D, E e F). Ressalte-se, porém, que os indicadores iniciais (que se referem a casos judiciais novos e suas diversas variações) do segundo grupo do relatório brasileiro (litigiosidade) mostram-se como pertencentes ao grupo/etapa de *inputs* do modelo de Albers.

Já a etapa de *throughputs* não possui, no *Justiça em Números*, um grupo de indicadores a ela dedicado. Tratando predominantemente de tramitações, etapas e tempos de percurso processual, esta classe de indicadores, no *Justiça em Números*, tem uma relativamente baixa atenção, podendo ser representada pontualmente por indicadores que tratam de taxas de congestionamento processual e, ainda mais restritamente, de tramitação de processos de execução fiscal.

Embora a (falta de) celeridade nos trâmites processuais seja tema frequente em estudos e discussões que tratam do Judiciário brasileiro e sua gestão, nota-se que o relatório *Justiça em Números* quase não aborda o tema em seus indicadores. O que mais se aproxima da questão de forma mais ampla no relatório, refere-se às citadas “taxas de congestionamento” que, apesar de relacionar variáveis como quantidade de processos novos, pendentes e finalizados, não lida com informações acerca de tempos de tramitação processual, que, em instâncias críticas subsequentes, possibilitaria trazer desdobramentos relacionados à previsibilidade de tempos de trâmite processual.

Quanto às demais áreas adjacentes à organização judiciária (sociedade, profissionais do Direito, promotoria<sup>55</sup> e legislação) e, segundo o modelo de Albers, influentes em seu desempenho, percebe-se que uma contextualização relacionada à legislação brasileira não é procedida no *Justiça em Números*, contextualização esta que poderia esclarecer melhor

---

<sup>55</sup> Em diversos graus, as áreas referentes à sociedade, promotoria e profissionais do Direito foram já enfocadas no item 4.1.1, que tratou, de maneira comparativa, do relatório *Justiça em Números* e do relatório CEPEJ.



algumas determinações e detalhamentos legais que influenciam no desenvolvimento da mensuração ali presente.

Observar o *Justiça em Números* em relação ao modelo de Albers possibilita também a percepção de que o relatório brasileiro não se detém em sistematizar seus indicadores em encadeamentos que poderiam oferecer outras interpretações além da leitura estrita a itens e/ou indicadores isolados. Decerto que esta sistematização pode ser feita independentemente pelas organizações judiciárias quando do uso dos indicadores do *Justiça em Números*. Porém, caso esta diretriz não seja assumida como parte da política nacional de mensuração, e a referida sistematização venha a ocorrer apenas por iniciativa própria das organizações, poderá assim se observar uma situação que reproduz aquela característica da administração nacional do Judiciário brasileiro, feita de forma excessivamente descentralizada, dispersa e em “ilhas incomunicáveis”, conforme abordagem anteriormente trazida por Sadek (2006), Bandeira *apud* Vieira e Pinheiro (2008) e pelo Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ<sup>56</sup>.

#### **4.2 Os indicadores do Planejamento Estratégico**

Conforme já introduzido no início deste capítulo, os indicadores do Planejamento Estratégico completam, junto ao relatório *Justiça em Números*, o atual sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro. De sua parte, os indicadores do Planejamento Estratégico configuram-se como o principal instrumento deste sistema a aproximar as ações da mensuração de desempenho da elaboração e prática de planejamento estratégico em todo o Judiciário<sup>57</sup>.

Segundo a Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ<sup>58</sup>, o projeto dos indicadores do Planejamento Estratégico começou a se concretizar a partir da sensibilização

---

<sup>56</sup> Entrevistado em 25/11/2009.

<sup>57</sup> Por sinal, foi esta perspectiva que levou, na presente pesquisa, à ampliação do tratamento do referido sistema, de “sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro” para “sistema de mensuração de desempenho e planejamento do Judiciário brasileiro”.

<sup>58</sup> Entrevistada em 20/11/2009.

da alta administração do Judiciário, e em especial do CNJ, para com o tema, sendo seguido por uma ação que reuniu os presidentes de tribunais regionais e estaduais do país e ministros de tribunais superiores para um primeiro encontro nacional do Judiciário, ocorrido em agosto de 2008, que discutiu a necessidade de se proceder a um planejamento estratégico nacional.

Num segundo encontro nacional, ocorrido em fevereiro de 2009, foi apresentada uma proposta para o planejamento estratégico relativo ao Judiciário brasileiro e decidido que cada tribunal faria seu próprio planejamento. Paralelamente foram lançadas dez metas nacionais de nivelamento<sup>59</sup> para 2009 visando-se, junto aos seus alcances, o fortalecimento de uma cultura de foco em resultado. Após este encontro, em março de 2009, foi publicada a Resolução nº 70/2009, marco normativo que dispõe sobre o planejamento e gestão estratégica do Judiciário brasileiro. Esta resolução, além de lançar um Plano Estratégico Nacional para o Judiciário, determina que cada tribunal do país elabore um planejamento estratégico próprio com abrangência mínima de cinco anos e alinhado ao Plano Nacional. O art. 2º da Resolução nº 70/2009 (CNJ, 2009a) define que o referido planejamento estratégico deva conter pelo menos um indicador de resultado para cada um de seus objetivos; metas de curto, médio e longo prazos associadas aos respectivos indicadores de resultado, e; projetos e ações julgados suficientes e necessários para o alcance das metas fixadas.

Deste modo, a forma estabelecida pelo CNJ para o acompanhamento do planejamento das unidades judiciárias do país, foi o desenvolvimento dos indicadores do Planejamento Estratégico. Conforme já enunciado, a determinação para elaboração destes indicadores é

---

<sup>59</sup> Segundo o Anexo II da Resolução nº 70/2009 (CNJ, 2009a), são essas as metas nacionais de nivelamento: **1)** Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 5 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial; **2)** Identificar e julgar todos os processos judiciais distribuídos (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores) até 31/12/2005; **3)** Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet); **4)** Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos; **5)** Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; **6)** Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas; **7)** Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça; **8)** Cadastrar todos os magistrados nos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud); **9)** Implantar núcleo de controle interno, e; **10)** Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

lançada pela Resolução nº 76/2009, os quais, segundo a mesma, serão elaborados pelo Comitê Gestor do Planejamento Estratégico do CNJ. Uma vez que, até 31 de dezembro de 2009, os indicadores ainda não haviam sido aprovados pelo Comitê, o *site* do CNJ disponibiliza uma minuta (CNJ, 2009d) pela qual se pode ter uma noção de como possivelmente serão os citados indicadores. O Anexo G traz um resumo desta minuta em que são enfatizados e relacionados os temas e objetivos dos indicadores.

Comparando-se o perfil destes indicadores com aqueles presentes no relatório *Justiça em Números*, fica nítido que os indicadores do Planejamento Estratégico, além de lidar com mensuração, operam também com noções sobre “quando” e “o que” se precisa atingir.

Embora os indicadores do Planejamento Estratégico sejam bastante específicos quanto aos temas das medições às quais se propõem, o planejamento estratégico dos tribunais não é rigidamente limitado por esses indicadores. Segundo o Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, são os próprios tribunais que estão definindo suas pautas estratégicas, partindo de um entendimento do CNJ de que não faz sentido o mesmo estabelecer de forma inflexível o perfil estratégico de todo o Judiciário, de sua base à sua cúpula. “Há, no CNJ, a noção de que se mostra bem mais interessante a internalização da dinâmica e da prática do planejamento estratégico por parte das organizações judiciárias brasileiras”<sup>60</sup>.

Um indício desta autonomia delegada pode ser percebido, na citada minuta, pela ausência de quantificações dos percentuais ou valores a serem atingidos em 32 das 46 metas vinculadas aos indicadores<sup>61</sup> (CNJ, 2009d), quantificações estas cujo estabelecimento e negociação junto ao CNJ ficarão a cargo dos próprios tribunais.

Acerca dos tópicos cobertos pelos indicadores do Planejamento Estratégico, percebe-se nos mesmos a intenção de se tratar de alguns temas que, na análise feita no item 4.1, são tidos como ausentes ou pouco atendidos pelo relatório *Justiça em Números*. De fato, uma noção de complementaridade e aproximação entre estes dois instrumentos de mensuração está presente

---

<sup>60</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>61</sup> No Anexo G, os 32 indicadores cujas metas não são previamente estipuladas encontram-se identificados por asteriscos.

desde a norma que os regulamenta: a Resolução nº 76/2009 (conforme já mencionado no início deste capítulo). Esta aproximação promete ser ainda mais imbricada diante da expectativa de que os indicadores do Planejamento Estratégico “após aprovados, sejam integrados ao *Justiça em Números*, num módulo próprio”<sup>62</sup>.

Considerando esta intenção por um imbricamento de ambas as formas de mensuração, é necessário ressaltar que a concepção dos indicadores do Planejamento Estratégico procurou fazer uso do máximo de indicadores já existentes no *Justiça em Números*<sup>63</sup>. Numa comparação feita entre ambos, observa-se que os indicadores do *Justiça em Números* aproveitados nos indicadores do Planejamento Estratégico apresentados na minuta foram: “taxas de congestionamento” (em suas diversas variações apresentadas, seja por fases dos processos – conhecimento ou execução, seja por instâncias judiciais); “casos novos” (também variando por instâncias); “virtualização de processos novos”; “receita com custas judiciais”, e; “despesa total da justiça”.

Quanto a questões levantadas no item 4.1, relativas a alguns itens críticos do Judiciário brasileiro aos quais o *Justiça em Números* dedica pouca atenção, percebe-se abordagens diferenciadas das mesmas nos indicadores do Planejamento Estratégico.

Se no *Justiça em Números* faltavam indicadores voltados à capacitação do corpo funcional (questão tratada apenas numa variável dentre outras oito, que tomava somente o “gasto com capacitação” para compor o indicador “despesa com recursos humanos em relação à despesa total da justiça”), nos indicadores do Planejamento Estratégico eles compõem um grupo que visa tratar do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores, e é formado pelos indicadores “índice de capacitação nas competências estratégicas”, “índice de atingimento do Plano Nacional de Capacitação” e “percentual do orçamento de custeio aplicado em capacitação” (CNJ, 2009d:14).

Com relação ao tema do acesso à justiça, os indicadores do Planejamento Estratégico inicialmente trazem o “índice de acesso à justiça” compondo o grupo de indicadores que se

---

<sup>62</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ, entrevistada em 20/11/2009.

<sup>63</sup> Idem.

propõe a tratar da promoção do acesso ao Judiciário visando democratizar a relação da população com os órgãos judiciais e garantir equidade no atendimento à sociedade (CNJ, 2009d:6). Este indicador leva em conta a relação percentual entre municípios atendidos pelo Judiciário (seja ela por justiça itinerante, peticionamento eletrônico ou presença de estrutura física) e o total de municípios da região enfocada. O tema “acesso à justiça” é também pulverizado por outros grupos de indicadores, voltados, ora à “promoção de efetividade no cumprimento das decisões judiciais”, grupo composto pelos indicadores “taxa de congestionamento na fase de execução” e “produtividade do magistrado” (CNJ, 2009d:7) e ora ao “fortalecimento e integração entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, que visa o desenvolvimento de parcerias com outros setores e instituições para viabilizar o acesso à justiça e o cumprimento das decisões judiciais, grupo composto pelo indicador “índice de parcerias estratégicas” (CNJ, 2009d:11).

Apesar de tratar o tema do acesso à justiça de forma mais abrangente em relação ao *Justiça em Números*, os indicadores do Planejamento Estratégico também deixam de abordar um fundamental fator presente nas críticas à falta de acesso à justiça brasileira: as pessoas que não são atendidas pela justiça por problemas de acesso, seja econômico, cultural, geográfico, etc. Adjacente a esta questão, percebe-se que o tema dos “custos atrelados ao acesso à justiça” também é ausente nos indicadores do Planejamento Estratégico.

Contudo, algumas considerações com relação à abordagem da questão do acesso à justiça e sua mensuração são necessárias:

Mensurar acesso à justiça é muito difícil. A questão abrange elementos de mensuração envolvidos em critérios de estratificação e de como é possível se democratizar o acesso, ampliando-o ao máximo. Hoje no Brasil se fala muito de aumento da judicialização, mas se formos ver bem esta judicialização se concentra em classes que já têm acesso à justiça. Para grande parte da população esse crescimento é irrelevante.<sup>64</sup>

Em referência à questão “tramitação processual”, oito dos indicadores encontram-se sob a égide do objetivo estratégico descrito como “garantir a agilidade na tramitação dos processos judiciais e administrativos e assegurar a razoável duração do processo” (CNJ, 2009d:2-3). Os

---

<sup>64</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

oito indicadores são: “taxa de congestionamento”, “produtividade do magistrado”, “índice de atendimento à demanda”, “índice de agilidade no julgamento”, “índice de processos antigos”, “índice de agilidade na tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços”, “índice de virtualização dos processos novos” e “índice de agilidade na publicação dos acórdãos” (CNJ, *idem*). Porém, nota-se que, afora o indicador específico à tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços<sup>65</sup>, não se observa indicadores que apontem para a tramitação de processos judiciais de forma ampla, que tratem de tempos e etapas de tramitação.

Decerto que para se tratar desta questão seriam necessários indicadores diferenciados com relação aos cinco segmentos da justiça brasileira, aos diversos campos temáticos de cada um destes segmentos e aos diferentes tipos de processos próprios a estes campos. Quanto a possíveis avanços futuros neste sentido, observa-se:

Num movimento que busque um maior nível de sofisticação e detalhamento, pode haver uma distinção e o desenvolvimento de uma capacidade de se mensurar desempenho conforme os diferentes tipos processuais de determinado segmento judicial [...]. Mas esse é um processo longo de análise que vai exigir uma contribuição e um diálogo entre as áreas de ciências sociais, de administração pública e do próprio judiciário.<sup>66</sup>

Na mesma linha, acerca da relação entre temas críticos do Judiciário e indicadores adequados ao conhecimento e tratamento destes, há de se perceber que

Na medida do possível, foi-se até onde se conseguiu ir quanto à factibilidade, pois não adianta se elaborar indicadores que não poderão ser medidos pelos tribunais, numa fase em que ainda se está implementando a cultura de se medir desempenho. Assim, alguns dos atuais indicadores podem ser considerados como ideais para tratar de temas-chave do Judiciário, porém outros ainda não.<sup>67</sup>

Destaca-se também a ênfase que os indicadores do Planejamento Estratégico dão a pesquisas feitas junto à população, visando aferir sua confiança e satisfação para com o Poder Judiciário

---

<sup>65</sup> Este indicador estipula, em sua fórmula para cálculo, prazos máximos para que processos judiciais sejam considerados como “finalizado no prazo padrão”.

<sup>66</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

<sup>67</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ, entrevistada em 20/11/2009.

(CNJ, 2009d:1). Por sinal, estas pesquisas encontram-se diretamente ligadas aos dois indicadores da Visão estabelecida no Plano Estratégico do Judiciário. Sendo estes os indicadores que apontam para a realização da Visão, pode-se interpretar que todos os demais 44 indicadores estratégicos convirjam para esses dois indicadores principais.

Por fim, no sentido de fazer uma menção panorâmica aos assuntos destes indicadores (alguns há pouco abordados neste item), seguem alguns dos principais temas que guiam sua elaboração na minuta aqui considerada (CNJ, 2009d): eficiência operacional (enquanto atendimento às demandas judiciais e economicidade dos recursos); produtividade dos magistrados; projetos sociais e promoção de cidadania; execução dos projetos estratégicos (que figuram como suportes e executores de ações que visam o alcance de metas); parcerias estratégicas internas ao Judiciário e aproveitamento de boas práticas de gestão; integração e estabelecimento de parcerias com os outros poderes, setores e instituições; capacitação de pessoal para a lida com gestão estratégica; clima organizacional; saúde laboral; condições de trabalho; satisfação para com instalações físicas; planejamento estratégico de TI, e; orçamento voltado à realização dos objetivos estratégicos.

Além das comparações e análises feitas sobre o relatório *Justiça em Números* e os indicadores do Planejamento Estratégico, outras observações fazem-se necessárias com vistas a uma maior contextualização relativa a características organizacionais e institucionais do Poder Judiciário brasileiro e sua interação com os citados instrumentos do sistema de mensuração de desempenho em questão.

#### **4.3 O sistema de mensuração do Judiciário brasileiro: heterogeneidades, dificuldades e futuro**

Tendo analisado os dois principais instrumentos do atual sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro (o relatório *Justiça em Números* e os indicadores do Planejamento Estratégico) é válido se proceder a ponderações acerca de tal sistema, levando-se em conta: que o mesmo se apresenta como uma primeira experiência neste sentido no país; problemas estruturais e organizacionais enfrentados; necessidade de nivelamentos estruturais visando um padrão mínimo para uma mensuração e um planejamento efetivo feito

nacionalmente; a flexibilidade funcional do CNJ perante estes fatores; e o possível futuro do sistema de mensuração de desempenho.

Uma unanimidade foi observada entre os entrevistados. Para todos eles, bem mais que mensurar desempenho a fundo, este sistema tem atualmente se ocupado em tentar revelar dados e características básicas do Judiciário brasileiro, e o faz encampando-se num ambiente onde esta abordagem figura como uma novidade institucional.

“Nesse primeiro momento ainda não se conhecia a realidade do Judiciário do Brasil. [...] É claro que esses indicadores precisam ser melhorados, mas primeiro façamos nem que seja só uma primeira análise quantitativa para depois passar a um filtro melhor”<sup>68</sup>. “O CNJ ainda está numa fase inicial, então os modelos de mensuração e as metas ainda estão embrionárias. É um primeiro passo num ambiente onde não havia nada neste sentido. A ideia de administrar, mensurar e buscar metas não é uma tradição no Judiciário”<sup>69</sup>.

Essa questão não se colocava anteriormente. Não havia um sistema de estatística que possibilitasse aos tribunais conversar entre si [...]. É comum que se queira chegar logo na interpretação aprofundada da mensuração, mas o momento atual ainda é de construção do sistema. Ainda há de se questionar: quais são as tarefas indispensáveis, os desafios operacionais e conceituais e as dificuldades a serem enfrentadas para essa construção?<sup>70</sup>

Trazendo o foco desta perspectiva para o relatório *Justiça em Números*, que dentre os dois instrumentos do sistema de mensuração, é o que se encontra atualmente em operação, o Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ entende que apesar de já se poder vislumbrar uma linha de base de mensuração no relatório, a mesma ainda não é um retrato do Judiciário como um todo, uma vez que há a expectativa de que o Judiciário internalize a prática de implementação de planejamento estratégico, em que seja possível uma visão macro do sistema. No entanto,

---

<sup>68</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo TST, entrevistado em 19/11/2009.

<sup>69</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

<sup>70</sup> Ex-Conselheiro indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 13/01/2010.



considerando a atual capacidade de mensuração do relatório, o entrevistado afirma que “ainda não se conhece muitos dos problemas básicos e estruturais do Judiciário”<sup>71</sup>.

Uma vez que, até poucos anos atrás, a mensuração de desempenho do Judiciário como estratégia nacional não era uma prática no Brasil, alguns choques culturais eram de ser esperados quando da proposição e início do funcionamento deste sistema.

A primeira medição do desempenho do judiciário brasileiro, através do Justiça em Números, causou certo espanto em vários órgãos, pois muitos deles não tinham qualquer percepção dos seus níveis de eficiência. [...] Observou-se também um movimento de tentativa de defesa de algumas unidades a críticas relacionadas aos desempenhos conhecidos a partir daquelas primeiras medições. Em seguida procurou-se disseminar a ideia de que uma mudança de mentalidade, que passasse a considerar seriamente este novo movimento de gestão, teria de contar com a cooperação e a colaboração dos atores envolvidos.<sup>72</sup>

É nítido que a citada ausência de uma cultura organizacional voltada à questão da mensuração de desempenho no Judiciário figura como barreira contextual para a implantação e funcionamento do referido sistema de mensuração. Algumas nuances deste contexto podem ser observadas ao se considerar que o judiciário brasileiro teria a necessidade de passar por uma reforma na dimensão da administração judicial: “O que ocorria antes, e ainda ocorre? Magistrados, sem experiência em administração pública, que administram. A administração de varas e tribunais, relegada a segundo plano. A atividade-fim, desvinculada da atividade-meio”<sup>73</sup>. Tendo em vista a busca do CNJ por uma sensibilização do Poder Judiciário para com a referida cultura de mensuração e planejamento estratégico, pode-se notar que

Considerando a busca por uma mudança de mentalidade no planejamento das políticas públicas de definição das estratégias e de indicadores de gestão e eficiência do Poder Judiciário, o CNJ tem priorizado a implementação dessa nova dinâmica de avaliação a partir de duas estratégias básicas. A primeira é a realização de eventos nacionais para a apresentação de dados e nivelamento de informações entre os órgãos do Judiciário [...]. A segunda se faz pelo contato institucional entre o Departamento de Pesquisas Judiciárias

---

<sup>71</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

(DPJ) do CNJ e as unidades responsáveis pelas estatísticas e planejamento de cada tribunal.<sup>74</sup>

Porém pontue-se que, observadas a ênfase dada pelo CNJ, a possibilidade de participação junto ao processo consultivo e decisório de estabelecimento de estratégias e demandas administrativas fica predominantemente circunscrita só ao próprio Judiciário. Participação social, audiências públicas e demais espaços de abertura para a sociedade não são enfatizados. Os encontros nacionais que visam a discussão de diretrizes do sistema de mensuração e planejamento ocorrem entre presidentes e diretores de tribunais.

Nesta linha, sobre o papel de outros agentes do universo judicial e da sociedade no fortalecimento da democracia brasileira via Poder Judiciário, é crucial assumir que “o Judiciário é importante demais para ser discutido apenas pelo Judiciário”<sup>75</sup>.

O plenário do CNJ possui, além de magistrados (sendo mais da metade da composição – 9 em 15 conselheiros), representantes do Ministério Público, da OAB e da sociedade (contando, cada grupo, com 2 em 15), mas quanto ao corpo técnico envolvido na elaboração do sistema de mensuração, essa representação não é exigida.

Os atuais indicadores foram decididos a partir de critérios, valores e objetivos predominantemente internos à Magistratura. Quem participa dessa decisão hoje em dia são principalmente dois grupos: juízes auxiliares do CNJ e desembargadores locais. Não se tem ainda uma participação maior de juízes de 1ª instância e representantes de outras categorias no planejamento do Judiciário. Quando isto ocorrer, certamente haverá outros indicadores. Se, por exemplo, a sociedade e as universidades participassem, certamente se teria um conjunto diferente de indicadores. Mas presumo que muitos dos atuais continuariam presentes [...]. Quanto ao ambiente interno do Judiciário, defendo muito a necessidade de ouvir as associações de servidores, sob pena de não se saber devidamente o que está se passando por dentro da organização judiciária. A decisão e a responsabilidade pelo processo de planejamento interno dos tribunais tem que ser dos respectivos presidentes e dos conselheiros do CNJ, mas os demais juízes e servidores também têm que conhecer e participar da elaboração deste processo.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Ex-Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 13/01/2010.

Por sua vez, frente ao fato de a dinâmica de mensuração e planejamento ser relativamente nova ao Judiciário brasileiro, percebe-se que, em algumas organizações, a orientação do CNJ passa a servir como norma. Porém, o objetivo do conselho não é assumir a ponta da política pública de gerenciamento de resultados nem das políticas de planejamento estratégico das unidades judiciárias brasileiras, mas sim servir como um Conselho, sob pena de o mesmo acabar adotando uma atuação exacerbada em assuntos judiciais<sup>77</sup>.

De outro modo, conforme já exposto, hoje o CNJ também se ocupa grandemente com a função de proceder a diagnósticos (o relatório *Justiça em Números* é o exemplo mais emblemático neste sentido). Porém, o órgão atenta para que esta não seja sua função-fim com relação aos temas da mensuração e planejamento, ou, do contrário, haveria o esgotamento de sua função quando do fim da elaboração destes diagnósticos<sup>78</sup>.

Assim, diante destas percepções acerca de funções que o CNJ não pretende perpetuar como suas, surge a noção de que, tendo o controle administrativo e financeiro do Judiciário sido delegado ao CNJ pela EC nº 45/2004, este controle se limitaria a desdobrar-se (principalmente no âmbito administrativo) em: aperfeiçoamento e operação, em nível nacional, do sistema de mensuração de desempenho; e aconselhamento junto ao planejamento estratégico das diversas organizações, tendo como guia a estratégia nacional do Judiciário brasileiro. A expectativa é de que “a gestão de RH, tecnológica, de procedimentos e da mensuração de desempenho sejam relativas aos tribunais, já a coordenação e a formulação de políticas nacionais fique a cargo do CNJ”<sup>79</sup>.

Porém, neste jogo que considera a atuação atual do CNJ e sua perspectiva futura, uma razão para a adoção provisória de funções que almejam ser diminuídas no futuro deve-se ao reconhecimento da necessidade de se promover nivelamentos estruturais nas organizações judiciárias que as torne cada vez mais aptas a gerir seus próprios contextos e instrumentos de mensuração de desempenho e planejamento estratégico.

---

<sup>77</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Ex-Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 13/01/2010.

Os tribunais não tinham estruturas administrativas para criar e operar esses sistemas, então o CNJ teve que estimular a criação de setores de planejamento e estatística em vários tribunais que não possuíam esses suportes. Havia também a necessidade não só de criar uma base estatística, procedimental e tecnológica, mas também uma base de recursos humanos: pessoas capazes de captar dados, criar sistemas, acompanhá-los e interpretá-los.<sup>80</sup>

Conforme o Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal<sup>81</sup>, hoje o CNJ oferece modelos de planejamento e mensuração que buscam ser flexíveis para considerar peculiaridades locais, tanto pelo aspecto descentralizador do federalismo, quanto pelas diferenças com relação aos tipos de tribunais. No entanto, espera-se que após certa aprendizagem organizacional<sup>82</sup>, os próprios órgãos criem seus modelos.

Porém, para alguns dos entrevistados, um suporte estrutural mínimo é necessário para que as organizações em questão procedam aos atributos de autogestão aqui abordados. Nesta seara, a Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ<sup>83</sup> trata de nivelamentos tidos como necessários nas áreas de padronização da tramitação processual e tecnologia da informação. Acerca da primeira área, espera-se significativo avanço com a implementação do sistema de tabelas unificadas<sup>84</sup>, que padronizará práticas de trâmites processuais em todo o país<sup>85</sup>. Já para a área de TI traça-se uma relação entre a figura do processo eletrônico e a otimização que o mesmo poderá trazer na coleta de dados, por parte do CNJ, referentes à mensuração de desempenho:

---

<sup>80</sup> Ex-Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 13/01/2010.

<sup>81</sup> Entrevistado em 04/12/2009.

<sup>82</sup> O Conselheiro indicado pelo Senado Federal (idem) acrescenta também que acha necessária a oferta, por parte das escolas de Magistratura, de formação complementar em administração pública para os membros do judiciário, além das disciplinas técnico-jurídicas fundamentais.

<sup>83</sup> Entrevistada em 20/11/2009.

<sup>84</sup> Padronização de assuntos/classes de processos. Tentará combater o hábito recorrente entre tribunais que classificam processos judiciais semelhantes de formas diferentes, dificultando, por exemplo, a identificação e a mensuração de temas judiciais mais presentes ou problemáticos.

<sup>85</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ, entrevistada em 20/11/2009.

Com o processo eletrônico, almeja-se coletar dados automaticamente via sistemas informatizados, diminuindo, assim, uma das causas de maior reclamação perante a grande quantidade de dados a serem informados ao CNJ durante o processo de composição dos indicadores. Alguns tribunais já têm condições de ingressar nesse sistema automatizado (inclusive já o fazem e assim informam seus dados). Outros ainda têm que aperfeiçoar muito seus sistemas para que seus dados sejam coletados desta forma. A adoção efetiva do processo eletrônico ajudará também a consolidação do projeto das tabelas unificadas.<sup>86</sup>

Também sobre nivelamentos estruturais, o Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ se refere à área de TI, acrescentando novos ângulos às questões citadas pela Diretora do Departamento de Gestão Estratégica. Neste campo, uma ligação é traçada entre informatização, comunicação eletrônica e informação de dados pertinentes ao sistema de mensuração de desempenho, e aspectos desvantajosos são realçados com relação ao encadeamento formado por estes três elementos:

Apesar da crescente tendência de informatização, sabe-se que a realidade de infra-estrutura das unidades judiciárias do Brasil é muito heterogênea. Então, se impossibilidades de coleta e comunicação são passíveis de acontecer devido à infra-estrutura, como se esperar uma padronização aceitável nos dados coletados?<sup>87</sup>

Porém, em relação a estas e outras necessidades de nivelamentos (tratadas por medidas paralelas do CNJ), há a busca de que tais necessidades não sejam tidas como empecilhos na concepção dos indicadores e metas. Segundo a Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ, apesar do cuidado levado em conta quanto a dificuldades no levantamento de informações que alguns tribunais possam ter, não se elabora indicadores na perspectiva de que todo o país se “nivele por baixo”: “sabe-se que muitos dos atuais aspectos enfocados são de difícil mensuração, mas não se pode deixar de considerá-los, deixar de transmitir a necessidade de se fazer determinadas medições, apenas porque alguns tribunais têm dificuldades de fazê-las”<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ, entrevistada em 20/11/2009.

<sup>87</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>88</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica, entrevistada em 20/11/2009.

Isto considerado, esboçam-se possibilidades de futuras evoluções no referido sistema de mensuração. No entanto, estas evoluções precisam contar com a crescente disseminação da prática de mensuração e planejamento nas organizações judiciárias brasileiras, promovida tanto pelos nivelamentos estruturais necessários, quanto por aprendizados organizacionais neste sentido. Desta forma, “quando os tribunais conseguirem lidar bem com os atuais elementos desse sistema, sempre haverá etapas a serem aperfeiçoadas”<sup>89</sup>.

Cientes de que tentativas de projeções lidam com incertezas em torno de generalizações acerca do futuro desta área, o Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ e o Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal restringem-se a prever o possível esgotamento da necessidade de se mensurar aspectos atualmente tidos como fundamentais para se conhecer e planejar o Judiciário de hoje. O primeiro afirma: “no futuro, alguns dos temas dos atuais indicadores representarão falsas questões, pois passarão a não serem causas representativas para o planejamento estratégico do Judiciário”<sup>90</sup>. Por sua vez, o segundo torna a lembrar que os atuais indicadores e o planejamento são embrionários, mas que, para o futuro, uma vez superadas questões básicas, pode ser que algumas delas venham a dispensar a mensuração e o planejamento de ordem nacional, considerando-se que os mesmos passem a integrar o cotidiano das organizações judiciárias<sup>91</sup>.

Desta forma, presume-se que a atual mensuração, como elemento de apoio ao processo decisório e ao planejamento estratégico, continuaria existindo, mas não seria algo tão relevante para as estratégias nacionais, que poderiam voltar-se para outras questões críticas do Poder Judiciário brasileiro.

---

<sup>89</sup> Diretora do Departamento de Gestão Estratégica, entrevistada em 20/11/2009.

<sup>90</sup> Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ, entrevistado em 25/11/2009.

<sup>91</sup> Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal, entrevistado em 04/12/2009.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da gestão do Judiciário no Brasil e, por conseguinte, o da mensuração de seu desempenho, ainda se mostra pouco explorado teórica e empiricamente. Pode-se observar desde uma considerável escassez de produção epistêmica no campo da Administração Pública brasileira voltada ao tema, passando pela constatação da pouca existência de experiências de mensuração do desempenho de sistemas judiciários em vários países, até o reconhecimento, por parte dos agentes diretamente envolvidos com a questão da mensuração no Brasil, de que o tema ainda é embrionário no país, encontrando-se em fase de primeiros conhecimentos e diagnósticos. Conforme observado, o fato de essa ser uma experiência inicial no Judiciário brasileiro tem feito com que o movimento de disseminação da cultura e prática da mensuração e do planejamento enfrente problemas estruturais e organizacionais. Dentre outras medidas, este contexto tem levado à identificação de necessidades de nivelamentos estruturais que visam o estabelecimento de padrões administrativos mínimos a serem seguidos pelas organizações para a adoção de uma mensuração e um planejamento efetivo, iniciado em âmbito estadual e refletido nacionalmente (e vice-versa). Nota-se, porém, que além dos problemas já intrínsecos a este processo, o mesmo desenvolve-se em meio à citada pouca crítica por parte da área de estudos da Administração Pública.

Considerando-se então esta escassez de estudos focados no Judiciário, a lida com a questão da mensuração e do planejamento costuma levar ao uso, por parte deste Poder, de literatura tida como voltada à mensuração de desempenho no serviço público como um todo. Porém, algumas particularidades do Judiciário dão margens ao questionamento: seria esta literatura devidamente adequada para a análise da mensuração do desempenho do Poder Judiciário?

Assumindo que por “serviço público” se entende aquele prestado pelos Três Poderes (ou o sob responsabilidade destes), percebe-se que o domínio da quantidade de estudos focados na “mensuração de desempenho do serviço público” concentra-se em contextos relativos ao Poder Executivo (ou na relação deste com o Poder Legislativo).

Diversos fatores presentes no contexto brasileiro contribuem para esta constatação: a reunião da chefia de Estado e de Governo no Poder Executivo; a concentração das políticas públicas

de Governo sob administração deste Poder; a tradicional identificação do Direito Administrativo como relativo à atuação do Poder Executivo, etc.

Embora o Poder Judiciário também seja prestador de serviço público, o mesmo diferencia-se estruturalmente do Poder Executivo em quesitos fundamentais à questão da mensuração de desempenho. Um deles concerne às diferentes formas de possibilidade de ação social sobre cada um destes Poderes via *accountability* vertical, ou seja, aquela composta pela possibilidade de ação através de eleições, reivindicações populares e de associações, e pelo livre acesso às informações<sup>92</sup>. No Executivo os responsáveis por desempenhos tidos como insatisfatórios pela população podem ser mais bem controlados por intermédio da *accountability* vertical, pelo menos no tocante aos efeitos de eleições populares. Os responsáveis diretos pelo desempenho do Judiciário brasileiro não estão sujeitos às mesmas eleições, que se configuram como importante pilar desse tipo de *accountability*. Assim, considerando-se que significativa parte dos estudos relativos à “mensuração de desempenho no serviço público” levam em conta uma maior possibilidade de ação de *accountability* vertical sobre o Poder Executivo, há de se questionar se a literatura voltada à “mensuração de desempenho do serviço público” é satisfatoriamente adequada à análise da mensuração no Poder Judiciário.

De fato, o ímpeto para que este questionamento seja feito é reforçado também por outras características próprias ao Judiciário já enfocadas anteriormente: presença de forte Burocracia Profissional (que normalmente não se habitua à supervisão de gerentes nem à padronizações feitas por analistas); muita ênfase na gestão externa (caracterizada pela lida com o ambiente externo, suas ações e ameaças) e pouca na gestão interna (aspectos relativos às operações regulares, processos de trabalho e gestão de pessoas, dentre outros); e o reduzido destaque dado à formação do Magistrado para o exercício da função de administrador.

Tomando-se estas características em conjunto, observa-se uma retroalimentação onde as mesmas se reforçam mutuamente e desenvolvem uma estrutura que se põe resistente à prática

---

<sup>92</sup> Costumeiramente as abordagens que consideram a *accountability* vertical o fazem também junto à *accountability* horizontal, entendida como a vigilância, cobrança e responsabilização exercida entre agentes e agências públicas, bem como entre Poderes de Estado, sobre suas ações e/ou omissões.



da mensuração de desempenho e do planejamento estratégico no Judiciário. Estrutura de resistência esta cujos efeitos parecem se refletir também na pouca produção de estudos sobre a Administração do Judiciário, uma vez que, a ênfase conferida à gestão externa, à interação com legislações e à função social do Judiciário, parece atrair mais a atenção de cientistas políticos e juristas do que de pesquisadores da área de Administração Pública.

Assim, o contexto que se vê formado com relação a estudos próprios à administração, mensuração de desempenho e planejamento estratégico do Judiciário é marcado, de um lado, pela escassez de discussão crítica feita especificamente para este Poder e, de outro, pela existência de estudos *a priori* interessantes ao tema, mas talvez potencialmente inadequados ao uso analítico pelo Judiciário por serem mais relativos ao Poder Executivo.

Esta dinâmica possibilita se chegar a uma percepção acerca da existência de uma área de estudo problemática e sem a devida atenção de estudos que poderiam contemplá-la.

Porém, os citados fatores de resistência e a escassez de estudos não se apresentam necessariamente como empecilhos para o andamento do processo de disseminação do movimento de mensuração de desempenho e planejamento estratégico no Judiciário brasileiro. O CNJ, por exemplo, tem promovido ações que buscam concretizar aspectos deste movimento, bem como propagar mudanças culturais nas organizações judiciárias visando não somente a viabilidade e o funcionamento dessas ações, mas também seus desenvolvimentos e possíveis redirecionamentos e/ou permanências.

No entanto, a estrutura de resistência aqui caracterizada oferece certas dificuldades na trajetória do processo de disseminação do movimento promovido pelo CNJ. Esta é uma estrutura que se caracteriza pelo apoio à decisão individual (seja ela judicial ou administrativa) ou, quando feita em conjunto, entre pares. Desta forma, de tal estrutura é natural se esperar a já reconhecida centralização nas decisões administrativas, inclusive nas questões relativas à mensuração e ao planejamento do Judiciário. Esta centralização é, por conseguinte, reproduzida no processo decisório do próprio CNJ.

Nesta perspectiva, pode ser salientado o débil incentivo à participação social no tocante ao processo de conhecimento, opinião e decisão acerca do quê, no Judiciário, é relevante se mensurar e que questões merecem tratamento via planejamento estratégico. Juntem-se a isto o reconhecido problema de acesso ao serviço judiciário enfrentado por certos grupos da população. De fato, a composição do CNJ conta com uma pequena parcela que se destina à representação da sociedade, porém, dos dois conselheiros que fazem esta representação, é exigido “notável saber jurídico”, ou seja, atributo próprio de pessoas que, *a priori*, não parecem enfrentar problemas de acesso ao Poder Judiciário.

Entretanto, é necessário se contemporizar o quão importante são esses primeiros passos no sentido de se fazer um diagnóstico até então inexistente neste Poder público. Diagnóstico este feito almejando-se a efetivação de uma mensuração e um planejamento mais críticos. Esta se mostra como uma mudança que pode não ser, de imediato, vista concretamente, afinal é em grande parte relativa a culturas, práticas, procedimentos e rotinas.

Numa reconfiguração cultural como esta é interessante que certas imagens e conceitos sejam cuidadosamente trabalhados no intuito de se evitar a disseminação de sentidos inadequados ou errôneos. Por exemplo, uma possível interpretação acerca de indicadores pode os ter como desencadeadores da formação de *rankings*, ou como incapazes de captar certas particularidades ou sutilezas do desempenho e das estratégias de certas áreas organizacionais, o que poderia levar à constatação de que, nos supostos *rankings*, as “ordens de posicionamentos” destas áreas seriam injustos.

Frente a interpretações como estas, há de se ter a consciência de que indicadores não necessariamente presumem *rankings* ou punições (uma óptica, por sinal, bem válida para a lógica das práticas judiciárias, em que punições estão costumeiramente atreladas às resoluções de processos judiciais). Do contrário, indicadores de desempenho podem proporcionar aumento de autoconhecimento organizacional, podem também ser desdobrados e usados para casos específicos em áreas organizacionais específicas e, se devidamente interpretados, para contextos aparentemente diferentes. Grupos de discussão podem ser capazes de extrair informações particularizadas à natureza de suas atuações, bem como sugerir melhorias nos

indicadores. Com acúmulo de discussão crítica, indicadores podem ainda ser modificados e/ou aperfeiçoados.

E esta é uma disposição que aparenta existir na elaboração e no desenvolvimento de diretrizes do atual sistema de mensuração e planejamento do Judiciário brasileiro.

O *Justiça em Números* – embora não se aprofunde numa mensuração relativa a temas críticos do Judiciário como, tramitação e custos processuais, acesso populacional, capacitação de corpo funcional e otimização de procedimentos organizacionais, ou ainda não traga indicadores que considerem as diferenciações estruturais existentes entre segmentos judiciais – tem trazido um primeiro e importante diagnóstico de uma área que, até então, era desprovida de qualquer prática semelhante, que fosse orientada e sustentada por uma política nacional. Pondere-se também que uma melhor mensuração e análise dos citados temas críticos e diferenciações, antes de poderem ser mais aprofundadas, precisam se fundamentar sobre bases de conhecimentos referentes a certas características institucionais que podem não ser devidamente conhecidas até o momento.

Tendo o caso europeu como uma possível referência, o relatório *Justiça em Números* pode também extrair caminhos que tratem dos referidos aprofundamentos ou ainda de questões sequer exploradas. Do relatório CEPEJ, além dos temas já listados, outras vertentes podem ser pinçadas, como o atendimento ao usuário, a prática de soluções alternativas para conflitos judiciais, ou o próprio desenvolvimento de outros sistemas de mensuração que considere propriedades relativas às diversas organizações judiciárias espalhadas pelo Brasil.

Em complemento, o modelo de Pim Albers traz em destaque uma possibilidade de maior sistematização que pode ser experimentada pelos indicadores brasileiros entre si, seja quanto ao encadeamento de indicadores relativos às etapas de ação da organização judiciária (*inputs*, *throughputs* e *outputs*), seja com relação a outros elementos do sistema judicial que vêm a impactar diretamente o desempenho da organização judiciária: sociedade, promotoria pública, profissionais do Direito e Legislação. Observando-se, porém, a fundamentação conferida por este último elemento (Legislação) à organização judiciária, percebe-se que o *Justiça em Números* não faz uma contextualização relacionada à legislação brasileira, contextualização

esta que poderia problematizar melhor alguns detalhamentos legais que influenciam o desempenho e a mensuração enfocada no relatório.

Aliás, considerando-se um desdobramento que esta observação permite, é válido destacar a necessidade de também serem enfatizadas discussões acerca de reconfigurações na gestão do Poder Legislativo, não somente em seus procedimentos internos, mas também nos reflexos que as legislações lá originadas causam na gestão de organizações estatais dos outros dois Poderes de Estado.

Já com relação aos indicadores do Planejamento Estratégico do Judiciário, percebe-se que os mesmos abordam com mais consistência os itens críticos aqui listados, além de trazer orientações que cuidam de vincular medições ao alcance de metas. A iniciativa representada por esses indicadores lida ainda com o avanço de promover noções de planejamento em torno de prazos e objetivos estratégicos no Judiciário brasileiro, avanço este que se mostra apenas como uma das peças de um movimento maior que visa à promoção da elaboração de planejamento estratégico em todas as unidades judiciárias regionais. Assumindo que é mais adequado que cada unidade regional e estadual encabece seu próprio planejamento, os gestores nacionais deste movimento estipulam os indicadores do Planejamento Estratégico objetivando também seu uso como balizadores dos planejamentos locais em relação ao Plano Nacional do Judiciário brasileiro. Junto ao relatório *Justiça em Números*, os indicadores do Planejamento Estratégico configuram-se como uma significativa empreitada em direção àquelas melhorias na administração do Judiciário brasileiro que possam ser fundamentadas pela atuação do sistema de mensuração e planejamento deste Poder.

Por fim, fica a percepção de que todo este movimento, apesar das estruturas de resistência a serem enfrentadas e dos nivelamentos organizacionais a serem procedidos nas unidades judiciárias de todo o país, tem contribuído para que o Poder Judiciário brasileiro possa contar com um aumento do uso das informações de seu desempenho para processos decisórios, com uma padronização em sua política nacional de mensuração de desempenho e com uma evolução da reflexão crítica feita sobre a prestação do seu serviço.

## 6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. Relatório mostra um ano de gestão do ministro Gilmar Mendes à frente do CNJ. **Conselho Nacional de Justiça**. 2009. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7062:relatorio-mostra-um-ano-de-gestao-do-ministro-gilmar-mendes-a-frente-do-cnj&catid=1:notas&Itemid=675](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7062:relatorio-mostra-um-ano-de-gestao-do-ministro-gilmar-mendes-a-frente-do-cnj&catid=1:notas&Itemid=675)>. Acesso em: 27 mar. 2009.

ALBERS, P. **Evaluating judicial systems: A balance between variety and generalization**. Strasbourg, CEPEJ: 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PimAlbers.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2009.

ALBERS, P. Improvements of Judicial Systems: European Experiences. **International Journal for Court Administration**, Louisville, v. 1, n. 1, jan. 2008. Disponível em: <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-InauguralIssue-January2008.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

ARAGÃO, C. V. Fatores agilizadores e restritivos à atuação da Justiça do Trabalho: um estudo exploratório. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p.183-215, jul/ago.1997.

ARANTES, R. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2.ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BARBOSA, C. M. Poder Judiciário: reforma para quê? **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 10, n. 46, out. 2007. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2339](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2339)>. Acesso em: 09 set. 2009.

BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-46, jan/mar. 1998.

BEHN, R. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. **Public Administration Review**, Norman, v. 63, n. 5, p. 586-606, set. 2003.

BOUCKAERT, G; BALK, W. Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. **Public Productivity & Management Review**, New Jersey, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3380763>>. Acesso em: 17 abr. 2008.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 06 dez. 2009.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 10 out. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 10 out. 2009.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n.1, p. 7-40, jan/abr 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, out/dez 1999.

BOYNE, G. A. Public and private management: what's the difference? **Journal of Management Studies**, Leeds, v. 39, n.1, p. 97-122, jan. 2002

CALHAO, A. E. P. **O Princípio da Eficiência na Administração da Justiça**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

CEPEJ - EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE. **European judicial systems**. Bélgica, 2008. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1041073&SecMode=1&DocId=1314568&Usage=2>>. Acesso em: 17 set. 2009.

CESCA, M. G. A Constituição do Controle do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça. In: ALMEIDA, J. L. (Org.). **A Reforma do Poder Judiciário: uma abordagem sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. Campinas: Millenium Editora, 2006.

CHIMENTI, R. C. Órgão Especial. O Conselho Nacional de Justiça e os predicamentos da magistratura”. In: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Orgs.). **Reforma do Judiciário: Emenda Constitucional 45/2004 analisada e comentada**. São Paulo: Editora Método, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, fixa prazos e dá outras providências. Resolução n. 15, de 20 de abril de 2006. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109:resolu-no-15-de-20-de-abril-de-2006-&catid=57:resolucoes&Itemid=1085](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=109:resolu-no-15-de-20-de-abril-de-2006-&catid=57:resolucoes&Itemid=1085)>. Acesso em: 11 jun. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Resolução n. 70, de 18 de março de 2009a. Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7024:resolucao-no-70-de-18-de-marco-de-2009&catid=57:resolucoes&Itemid=1085](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7024:resolucao-no-70-de-18-de-marco-de-2009&catid=57:resolucoes&Itemid=1085)>. Acesso em: 11 jun. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Resolução n. 76, de 12 de maio de 2009b.

Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7695:resolucao-no-76-de-12-de-maio-de-2009&catid=57:resolucoes&Itemid=1085](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7695:resolucao-no-76-de-12-de-maio-de-2009&catid=57:resolucoes&Itemid=1085)>. Acesso em: 11 jun. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2008 - Variáveis e Indicadores do Poder Judiciário**. Brasília, CNJ, 2009c.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Indicadores do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário**. Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/images/dge/indicadores\\_estrategicos\\_judiciario\\_13nov09.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/dge/indicadores_estrategicos_judiciario_13nov09.pdf)>.

Acesso em: 21 nov. 2009d.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Sobre o CNMP**. Disponível em:

<<http://www.cnmp.gov.br/institucional>>. Acesso em: 21 nov. 2009.

CUNHA, L. G. Introdução à publicação do seminário Contando a Justiça – a produção de informação no sistema de justiça brasileiro. **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 3, mai. 2006.

FABRI, M. Policies to enhance the quality of justice in Europe. In: FABRI, M.; JEAN, J. P.; LANGBROEK, P.; PAULIAT, H. (Orgs.) **L'administration de la Justice en Europe et L'évaluation de sa Qualité**. Paris, Montchrestien: 2005.

FALCÃO, J. A produção de informação e o desempenho das instituições de justiça. **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 3, mai. 2006. Apresentado no seminário CONTANDO A JUSTIÇA – A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO, 2005, São Paulo.

GUERRA FILHO, W. S. Notas sobre algumas recentes inovações no perfil constitucional do Poder Judiciário. In: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. **Reforma do Judiciário: Emenda Constitucional 45/2004 analisada e comentada**. São Paulo: Editora Método, 2005.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p. 51-72, jan/fev. 2002.

JEAN, J. P. Some general principles for the on-going debate on evaluation and quality of justice. In: FABRI, M.; JEAN, J. P.; LANGBROEK, P.; PAULIAT, H. (Orgs.).

**L'administration de la Justice en Europe et L'évaluation de sa Qualité.** Paris, Montchrestien: 2005.

KEINERT, R. C. Prefácio. In: JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil.** Campinas, Editora Alínea, 2001.

KETTL, D. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. **Journal of Policy Analysis and Management**, Indiana, v. 16, n. 3, p. 446-62, summer, 1997.

MARTINS FILHO, I. G. A implementação da justiça pela capacitação judicial – Participação na 4ª conferência internacional sobre formação judicial. **Revista LTr: Legislação do Trabalho.** São Paulo, ano 73, n. 11, p. 1287-1308, nov. 2009.

MEIER, K. J. The Public Administration of Politics, or What Political Science Could Learn from Public Administration. **PS: Political Science and Politics**, Washington, v. 40, n. 1, p. 3-9, jan. 2007.

MONTESQUIEU, C. S. **Do espírito das leis.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

NALINI, R. **A Rebelião da Toga.** Campinas: Millennium, 2006.

NOGUEIRA, J. M. M.; PACHECO, R. S. A gestão do Poder Judiciário nos estudos de Administração Pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2009.

OECD. Modernising Government - the way forward. **OECD Publishing**, 2005.

PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Boletim TOP – Tecnología para la Organización Pública**, Buenos Aires, n. 16, p. 1-10, set. 2009. Disponível em: <<http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000020/20234.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2009.

PAMMER, W. J.; CRAMER, J. A. Pygmalion in Judicial Responsibility: Toward a Management Ethos Among Judges. In: HAYS, S. W.; GRAHAM, C. Blease, Jr. (Orgs.). **Handbook of Court Administration and Management.** New York: CRC Press, 1993.

PATTON, M. Q. **How to use qualitative methods in evaluation.** California: SAGE Publications, 1987.

POLLITT, C. Who are we, what are we doing, where are we going? A perspective on the academic performance management community. **KÖZ-GAZDASÁG**, v. 2, n. 1, p. 73-82, 2007.

RODRIGUES, M. G. Qualidade no Judiciário. **Boletim eletrônico Irib**, 2008. Disponível em: <[http://www.irib.org.br/notas\\_noti/boletimel3407.asp](http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel3407.asp)>. Acesso em: 29 out. 2009.

SADEK, M. T. O Poder Judiciário na reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al.* (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação.** Brasília: ENAP, 1999.



SADEK, M. T. A produção acadêmica sobre o sistema de justiça. **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 3, 2006. Apresentado no seminário CONTANDO A JUSTIÇA – A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO, 2005, São Paulo.

SADEK, M. T. Principais problemas do Judiciário decorrem da falta de gestão, revela estudo da AMB. **Entrevista concedida no lançamento da pesquisa “Justiça em Números: Novos ângulos”**. Disponível em: <[http://www.amb.com.br/imprensa/imprimir.asp?mat\\_id=19124](http://www.amb.com.br/imprensa/imprimir.asp?mat_id=19124)>. Acesso em 20 nov. 2009.

SADEK, M. T.; ARANTES, R. B. A importância da reforma judiciária. In: SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2001.

TAVARES, A. R. **Reforma do judiciário no Brasil pós-88**: (des)estruturando a justiça: comentários completos à Emenda Constitucional 45/04. São Paulo: Saraiva, 2005.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Tradução de M. L. Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

VIEIRA, L. J. M.; PINHEIRO, I. A. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. In: EnANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2008.

YEIN NG, G.; VELICOGNA, M.; DALLARA, C., Monitoring and Evaluation of Courts Activities and Performance. **International Journal for Court Administration**, Louisville, v. 1, n. 1, p. 45-57, jan. 2008. Disponível em: <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-InauguralIssue-January2008.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

## **APÊNDICES**

**Apêndice A** – Lista de perguntas usadas nas entrevistas semi-estruturadas

**Apêndice B** – Lista dos entrevistados

## APÊNDICE A

### Lista de perguntas usadas nas entrevistas semi-estruturadas

As perguntas feitas nas entrevistas seguiram cinco grupos temáticos. A depender da colocação do entrevistado no CNJ<sup>93</sup> e de seu gênero, os trechos sublinhados eram devidamente adaptados.

#### 1) Entendimentos sobre gestão e mensuração de desempenho no judiciário:

1.1) O que o Sr. entende por “mensurar desempenho” no Judiciário brasileiro?

1.2) Que forma de mensuração o Sr. entende ser adequada para se conhecer o desempenho do Judiciário brasileiro?

1.3) O Sr. acha que as atuais medidas de mensuração de desempenho do CNJ estão alinhados às percepções contidas em 1.1 e 1.2?

1.4) Se não, quais o Sr. crê serem as razões para que os indicadores se apresentem da atual forma?

#### 2) Acerca da recepção da prática de mensuração de desempenho nas unidades judiciárias brasileiras:

2.1) Como as rotinas judiciárias já existentes no Brasil têm interagido com o novo movimento de mensuração de desempenho atualmente promovido pelo CNJ?

2.2) Que possíveis características institucionais do Judiciário brasileiro facilitaram (ou dificultaram) esta prática de mensuração de desempenho?

#### 3) Acerca do futuro dos indicadores:

3.1) Considerando que venha a se desenvolver um crescente fortalecimento da cultura de mensuração de desempenho no Judiciário brasileiro, o CNJ planeja futuros aperfeiçoamentos dos indicadores? Se sim, em que sentido?<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> No caso do entrevistado ser ex-conselheiro do CNJ, algumas perguntas foram adaptadas visando a obtenção de percepções do mesmo com relação à sua antiga colocação e sua atual visão sobre o Judiciário brasileiro (ver especificações nas notas seguintes).

<sup>94</sup> No caso do entrevistado ser ex-conselheiro do CNJ esta pergunta foi modificada para “Considerando que venha a se desenvolver um crescente fortalecimento da cultura de mensuração de desempenho no Judiciário brasileiro, em que sentido o Sr. acha que os indicadores do CNJ poderiam ser aperfeiçoados?”.

**3.2)** As recentes mudanças feitas nos indicadores, por intermédio da Resolução nº 76/2009 são um sinal nesse sentido? Que outras possíveis razões fundamentaram as mudanças trazidas por esta resolução?<sup>95</sup>

**4)** Que esforços políticos/administrativos vêm sendo adotados com vistas na disseminação de uma cultura de mensuração de desempenho no Judiciário brasileiro?<sup>96</sup>

**5)** Qual o papel do CNJ, da mensuração e dos indicadores de desempenho do Judiciário frente ao fortalecimento da democracia brasileira?

---

<sup>95</sup> No caso do entrevistado ser ex-conselheiro do CNJ esta pergunta foi excluída.

<sup>96</sup> No caso do entrevistado ser ex-conselheiro do CNJ esta pergunta foi modificada para “Que esforços políticos/administrativos o Sr. vê sendo adotados pelo CNJ com vistas na disseminação de uma cultura de mensuração de desempenho no Judiciário brasileiro?”.

## **APÊNDICE B**

### **Lista dos entrevistados**

#### **Conselheiros do CNJ** (mandato 2009-2011)

Identificação: Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal

Nome: Marcelo da Costa Pinto Neves

Membro da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento<sup>97</sup>

Entrevista realizada em São Paulo, no dia 04 de dezembro de 2009.

Identificação: Conselheiro do CNJ indicado pelo TST

Nome: Ives Gandra da Silva Martins Filho

Membro da Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas<sup>98</sup>

Entrevista realizada em Brasília, no dia 19 de novembro de 2009.

#### **Ex-Conselheiro do CNJ** (mandatos 2005-2007 e 2007-2009)

Identificação: Ex-Conselheiro do CNJ indicado pelo Senado Federal

Nome: Joaquim de Arruda Falcão Neto

Entrevista realizada em São Paulo, em 13 de janeiro de 2010.

---

<sup>97</sup> Comissão formada por três Conselheiros: Ministro Gilmar Mendes, Presidente da comissão; Desembargador Leomar Barros Amorim de Sousa, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, indicado ao CNJ pelo Superior Tribunal de Justiça; Marcelo da Costa Pinto Neves, indicado ao CNJ pelo Senado Federal. Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7737&Itemid=947](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7737&Itemid=947)>.

Acesso em: 21 nov. 2009.

<sup>98</sup> Comissão formada por três Conselheiros: Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho, Presidente da Comissão; Procurador José Adônis Callou de Araújo, do Ministério Público da União; Jefferson Kravchychyn, indicado ao CNJ pelo Conselho Federal da OAB. Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7737&Itemid=947](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7737&Itemid=947)>.

Acesso em: 21 nov. 2009.

### **Staff do CNJ**

Identificação: Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ<sup>99</sup>

Nome: Daniel Augusto Vila-Nova Gomes

Entrevista realizada em Brasília, no dia 25 de novembro de 2009.

Identificação: Diretora do Departamento de Gestão Estratégica

Nome: Ana Carolina Lemos Chaer

Entrevista realizada em Brasília, no dia 20 de novembro de 2009.

---

<sup>99</sup> Inicialmente foi marcada entrevista com o Ministro Gilmar Mendes, Presidente do CNJ e da referida comissão, porém, em função de viagem internacional, o mesmo solicitou que seu Chefe de Gabinete concedesse a entrevista.

## **ANEXOS**

**Anexo A** – Temas e desdobramentos dos indicadores do relatório *European Judicial Systems*

**Anexo B** – Indicadores do modelo propositivo de Pim Albers

**Anexo C** – Comparação entre os indicadores das Resoluções nº 15/2006 e 76/2009 referentes à Justiça Federal

**Anexo D** – Comparação entre os indicadores das Resoluções nº 15/2006 e 76/2009 referentes à Justiça do Trabalho

**Anexo E** – Comparação entre os indicadores das Resoluções nº 15/2006 e 76/2009 referentes à Justiça Estadual

**Anexo F** – Comparação dos indicadores da Resolução nº 76/2009 entre segmentos judiciais

**Anexo G** – Resumo da minuta “Indicadores do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário”

## ANEXO A

### **Temas e desdobramentos dos indicadores do relatório *European Judicial Systems***

Segue lista dos temas dos indicadores, sendo que alguns destes apresentam-se em diversos desdobramentos. Por exemplo, o primeiro tema, “orçamento público anual alocado ao sistema judiciário”, engloba vários indicadores que podem ir a níveis de especificidade como: “Orçamento público anual alocado a todas as cortes, excetuando-se promotoria e assistência legal, em 2006, em porcentagem de PIB/per capita”. Nas descrições que seguem os temas aqui elencados, buscou-se abordar esse detalhamento panoramicamente.

- Orçamento público anual alocado ao sistema judiciário: *per capita*, por PIB, por tipo de corte/uso – promotoria, assistência judicial, etc.; por itens componentes – salários, custas judiciais, treinamento e educação, manutenção e construção de unidades, informatização, etc.; e as respectivas variações orçamentárias no decorrer dos anos considerados;
- Acesso à justiça: existência e tipos de assistência judicial; número de casos que requereram assistência judicial/habitante; garantias e recusas de assistência; honorários, taxas e reembolsos; relação entre receita auferida e orçamento público destinado ao judiciário;
- Atendimento ao usuário: informação do tempo previsto de trâmite processual; proteção e categorização de vítimas e testemunhas; existência e tipos de avaliação da satisfação do usuário;
- Tecnologia da informação e comunicação: nível de informatização e seus usos na comunicação entre cortes e no suporte a juízes e equipes;
- Desenvolvimento de sistemas próprios de monitoramento e avaliação: existência de definições de padrões de qualidade e presença de equipe especializada em políticas de qualidade; sistemas de mensuração de acúmulos processuais e tempos de duração de procedimentos;
- Mediação, conciliação e arbitragem: tipos de processos aptos; tipos e números de interventores; assistência judicial prestada via estas formas alternativas de resolução de conflitos;
- Juízes: tipos e quantidades; júris com participação de cidadãos;
- Promotores: funções e poderes; quantidades; quantidade de funcionários vinculados; número de casos originados por promotores;
- *Status* e carreira de juízes e promotores: recrutamento e nomeação; treinamento; salários e outros benefícios; bônus por atingimento de metas; permanência regular em mandato; possibilidade de atuação em outras atividades remuneradas, ou não; tipos e autores de processos disciplinares; sanções;
- Funcionários: tipos e quantidades; atuação direta com processos judiciais;



- Processos judiciais: tipos; números de entrantes e resolvidos por habitantes;
- Incremento da eficiência em procedimentos;
- Advogados: estrutura organizacional (se local, regional ou nacional); número por habitantes e por juízes; treinamentos compulsórios; tipos e autores de processos disciplinares; sanções;
- Execução das decisões judiciais: número, âmbito territorial, treinamento, controle, processos disciplinares e sanções dos agentes de execução; tempo para notificação das partes.

## ANEXO B

### Indicadores do modelo propositivo de Pim Albers

Com relação à organização judiciária, núcleo do modelo de Albers (2003), são propostos indicadores para cada grupo do encadeamento. Os indicadores de *inputs* (listados no quadro 2) referem-se a três sub-grupos (processos judiciais ingressantes, recursos humanos e recursos financeiros, este com destaque para orçamento voltado à tecnologia da informação); os indicadores de *throughputs* (quadro 3) concentram-se nas etapas e tempos dos procedimentos da organização; os de *outputs* (quadro 4) tratam dos processos judiciais finalizados.

**Quadro 2** - Indicadores da organização judiciária – *inputs*

| <i>Organização Judicial – Inputs</i>    |                   |                     |                   |
|---|-------------------|---------------------|-------------------|
| Processos ingressantes<br>(quantidade.) |                   | Recursos<br>Humanos | Financeiro        |
| Criminal                                | Qtidade           | Juízes              | Orçamento geral   |
| Comercial                               |                   | Oficiais de justiça | Orçamento para TI |
| Divórcio                                |                   | Pessoal de apoio    |                   |
| Seguridade social                       |                   | Jurados             |                   |
| Imigração                               |                   |                     |                   |
| Fiscal                                  | Média<br>salarial | Juízes              |                   |
| Trabalhista                             |                   | Oficiais de Justiça |                   |

Fonte: adaptado de Albers (2003)

**Quadro 3** - Indicad. org. judiciária – *throughputs*

| <i>Org. Judic. – Throughputs</i>                       |
|--|
| Duração média da tramitação de<br>processos (por tipo) |
| Criminal   |
| Comercial  |
| Divórcio   |
| Seguridade social                                      |
| Imigração  |
| Fiscal   |
| Trabalhista  |

Fonte: adaptado de Albers (2003)

**Quadro 4** - Indicad. organiz. judiciária – *outputs*

| <i>Org. Judic. – Outputs</i>      |
|-----------------------------------|
| Qtidade. Processos<br>Finalizados |
| Criminal                          |
| Comercial                         |
| Divórcio                          |
| Seguridade social                 |
| Imigração                         |
| Fiscal                            |
| Trabalhista                       |

Fonte: adaptado de Albers (2003)

Os indicadores relativos aos profissionais do Direito dividem-se em: advogados, mediadores e agentes de execução. O quadro 5 traz os indicadores propostos.

**Quadro 5 - Indicadores de profissionais do Direito**

| <b>Profissionais do Direito</b>             |
|---|
| Número de advogados                         |
| Média salarial dos advogados                |
| Número de mediadores                        |
| Número de processos mediados                |
| Número de agentes de execução               |
| Porcentagem de ordens de execução cumpridas |

Fonte: adaptado de Albers (2003)

Quanto à promotoria pública, Albers torna a enfatizar que seu foco é o sistema judiciário e, portanto, somente um restrito grupo de variáveis relacionadas à promotoria é usado, e referem-se aos seus recursos (humanos e financeiros), tramitação de seus procedimentos e resultados de suas atividades ligadas à organização judiciária. O quadro 6 elenca os indicadores pospostos.

**Quadro 6 - Indicadores da Promotoria Pública**

| <b>Promotoria Pública</b>       |
|---------------------------------|
| Número de promotores públicos   |
| Número de pessoal de apoio      |
| Média salarial dos promotores   |
| Orçamento da promotoria         |
| Tramitação média dos processos  |
| Número de processos trabalhados |

Fonte: adaptado de Albers (2003)

Em seguida, tratando da sociedade, o autor volta-se para três grupos de indicadores: acesso à justiça, informações gerais do país e dados de referência. Os indicadores apontados encontram-se no quadro 7.

**Quadro 7 - Indicadores da Sociedade**

| <b>Sociedade</b>                                      |
|---|
| Número de habitantes                                  |
| Orçamento do setor público                            |
| Produto interno bruto                                 |
| Número de casos demandantes de assistência judiciária |
| Orçamento público voltado à assistência judiciária    |
| Índices de confiança no judiciário                    |
| Média salarial de doutores                            |
| Média salarial de professores universitários          |

Fonte: adaptado de Albers (2003)

## ANEXO C

### **Comparação entre os indicadores das Resoluções nº 15/2006 e 76/2009 referentes à Justiça Federal**

Fonte: Anexos das Resoluções nº 15/2006, 76/2009 e do relatório *Justiça em Números* 2008

| <b>Resolução nº 15/2006</b>   | <b>Resolução nº 76/2009</b>   |
|---|---|
| <b>1. Insumos, Dotações e Graus de Utilização</b>                                 |   |
| Despesa total da Justiça Federal em relação ao PIB regional                       |   |
| Despesa total da Justiça Federal em relação à despesa pública                     |   |
| Despesa com pessoal e com bens e serviços em relação à despesa total              | Despesa com recursos humanos em relação à despesa total da Justiça Federal                        |
|   | Despesa com bens e serviços e de capital em relação à despesa total da Justiça Federal            |
| Desp. c/ pessoal e encargos e desp. c/ custeio e capital em relação à desp. total | Despesa com pessoal e encargos do quadro permanente em relação à despesa total da Justiça Federal |
|   | Despesa com custeio e capital em relação à despesa total da Justiça Federal                       |
| Despesa total da Justiça Federal por habitante                                    |   |
| Magistrados da Justiça Federal por 100.000 habitantes                             | Cargos de magistrados criados por 100.000 habitantes  |
|   | Cargos de magistrados providos por 100.000 habitantes   |
| Pessoal auxiliar da Justiça Federal por 100.000 habitantes                        |   |
| Pessoal do quadro efetivo da Justiça Federal por 100.000 habitantes               |   |
| Valores recolhidos sobre a despesa total da Justiça Federal                       | Arrecadação com custas e emolumentos em relação à despesa total da Justiça Federal                |
| Receitas decorrentes de execução fiscal sobre a despesa total                     | Arrecadação com receitas de execução fiscal em relação à despesa total da Justiça Federal         |

|   |  |
|---|--|
|   | Força de trabalho por 100.000 habitantes   |
|   | Cargos efetivos criados por 100.000 habitantes   |
|   | Cargos em comissão e funções comissionadas criadas em relação aos cargos efetivos criados        |
|   | Valores pagos aos jurisdicionados em relação à despesa total da Justiça Federal                  |
| Depósitos judiciais em processos da Justiça Federal   | Saldo de depósitos judiciais pendentes em relação à despesa total da Justiça Federal             |
| Gastos com informática da Justiça Federal             | Despesa com tecnologia da informação e comunicação em relação à despesa total da Justiça Federal |
| Número de computadores por usuário na Justiça Federal |  |
| Despesa por área total                                | Área útil em relação à área total  |
| Pessoal auxiliar por área útil                        | Força de trabalho total em relação à área útil   |
| Processos por área útil                               | Espaço utilizado em relação ao espaço disponível para arquivamento de processos judiciais        |
|   | Virtualização do processo  |

**Resolução nº 15/2006**

**Resolução nº 76/2009**

## **2. Litigiosidade**

|                   |                                    |
|-------------------|------------------------------------|
|                   | Casos novos por 100.000 habitantes |
|                   | Casos novos por magistrado         |
|                   | Casos novos por servidor           |
| Carga de trabalho | Carga de trabalho dos magistrados  |
|                   | Carga de trabalho dos servidores   |
|                   | Taxa de congestionamento           |
|                   | Taxa de recorribilidade externa    |

Taxa de recorribilidade interna

Taxa de reforma da decisão

Percentual de processos de execução fiscal em tramitação

Percentual de processos de execução fiscal suspensos ou Sobrestados

**Resolução nº 15/2006**

**Resolução nº 76/2009**

### **3. Acesso à Justiça**

Assistência judiciária gratuita sobre o PIB federal

Assistência judiciária gratuita sobre despesa pública total

Assistência judiciária gratuita sobre despesa judiciária total

Assistência judiciária gratuita por habitante

Pessoas atendidas

Assistência judiciária gratuita em relação à despesa total da Justiça Federal

Assistência judiciária gratuita por 100.000 habitantes

Demandantes

**Resolução nº 15/2006**

**Resolução nº 76/2009**

### **4. Perfil das Demandas**

Poder público como demandante

Poder público como demandado

## ANEXO D

### **Comparação entre os indicadores das Resoluções nº 15/2006 e 76/2009 referentes à Justiça do Trabalho**

Fonte: Anexos das Resoluções nº 15/2006, 76/2009 e do relatório *Justiça em Números* 2008

| <b>Resolução nº 15/2006</b>   | <b>Resolução nº 76/2009</b>   |
|---|---|
| <b>1. Insumos, Dotações e Graus de Utilização</b>                                 |   |
| Despesa total da Justiça Federal em relação ao PIB regional                       |   |
| Despesa total da Justiça Federal em relação à despesa pública                     |   |
| Despesa com pessoal e com bens e serviços em relação à despesa total              | Despesa com recursos humanos em relação à despesa total da Justiça Federal                        |
|   | Despesa com bens e serviços e de capital em relação à despesa total da Justiça Federal            |
| Desp. c/ pessoal e encargos e desp. c/ custeio e capital em relação à desp. total | Despesa com pessoal e encargos do quadro permanente em relação à despesa total da Justiça Federal |
|   | Despesa com custeio e capital em relação à despesa total da Justiça Federal                       |
| Despesa total da Justiça Federal por habitante                                    |   |
| Magistrados da Justiça Federal por 100.000 habitantes                             | Cargos de magistrados criados por 100.000 habitantes  |
|   | Cargos de magistrados providos por 100.000 habitantes   |
| Pessoal auxiliar da Justiça Federal por 100.000 habitantes                        |   |
| Pessoal do quadro efetivo da Justiça Federal por 100.000 habitantes               |   |
| Valores recolhidos sobre a despesa total da Justiça Federal                       | Arrecadação com custas e emolumentos em relação à despesa total da Justiça Federal                |
| Receitas decorrentes de execução fiscal sobre a despesa total                     | Arrecadação com receitas de execução fiscal em relação à despesa total da Justiça Federal         |

|   |  |
|---|--|
|   | Força de trabalho por 100.000 habitantes   |
|   | Cargos efetivos criados por 100.000 habitantes   |
|   | Cargos em comissão e funções comissionadas criadas em relação aos cargos efetivos criados        |
|   | Valores pagos aos jurisdicionados em relação à despesa total da Justiça Federal                  |
| Depósitos judiciais em processos da Justiça Federal   | Saldo de depósitos judiciais pendentes em relação à despesa total da Justiça Federal             |
| Gastos com informática da Justiça Federal             | Despesa com tecnologia da informação e comunicação em relação à despesa total da Justiça Federal |
| Número de computadores por usuário na Justiça Federal |  |
| Despesa por área total                                | Área útil em relação à área total  |
| Pessoal auxiliar por área útil                        | Força de trabalho total em relação à área útil   |
| Processos por área útil                               | Espaço utilizado em relação ao espaço disponível para arquivamento de processos judiciais        |
|   | Virtualização do processo  |

**Resolução nº 15/2006**

**Resolução nº 76/2009**

## **2. Litigiosidade**

|                   |                                    |
|-------------------|------------------------------------|
|                   | Casos novos por 100.000 habitantes |
|                   | Casos novos por magistrado         |
|                   | Casos novos por servidor           |
| Carga de trabalho | Carga de trabalho dos magistrados  |
|                   | Carga de trabalho dos servidores   |
|                   | Taxa de congestionamento           |
|                   | Taxa de recorribilidade externa    |



Taxa de recorribilidade interna

Taxa de reforma da decisão

Percentual de processos de execução fiscal em tramitação

Percentual de processos de execução fiscal suspensos ou Sobrestados

**Resolução nº 15/2006**

**Resolução nº 76/2009**

### **3. Acesso à Justiça**

Assistência judiciária gratuita sobre o PIB federal

Assistência judiciária gratuita sobre despesa pública total

Assistência judiciária gratuita sobre despesa judiciária total

Assistência judiciária gratuita por habitante

Pessoas atendidas

Assistência judiciária gratuita em relação à despesa total da Justiça Federal

Assistência judiciária gratuita por 100.000 habitantes

Demandantes

**Resolução nº 15/2006**

**Resolução nº 76/2009**

### **4. Perfil das Demandas**

Poder público como demandante

Poder público como demandado

## ANEXO E

### **Comparação entre os indicadores das Resoluções nº 15/2006 e 76/2009 referentes à Justiça Estadual**

Fonte: Anexos das Resoluções nº 15/2006, 76/2009 e do relatório *Justiça em Números* 2008

| <b>Resolução nº 15/2006</b>   | <b>Resolução nº 76/2009</b>  |
|---|--|
| <b>1. Insumos, Dotações e Graus de Utilização</b>                                 |  |
| Despesa total da Justiça Estadual em relação ao PIB estadual                      |  |
| Despesa total da Justiça Estadual em relação à despesa pública                    |  |
| Despesa com pessoal e com bens e serviços em relação à despesa total              | Despesa com recursos humanos em relação à despesa total da Justiça Estadual                        |
|   | Despesa com bens e serviços e de capital em relação à despesa total da Justiça Estadual            |
| Desp. c/ pessoal e encargos e desp. c/ custeio e capital em relação à desp. total | Despesa com pessoal e encargos do quadro permanente em relação à despesa total da Justiça Estadual |
|   | Despesa com custeio e capital em relação à despesa total da Justiça Estadual                       |
| Despesa total da Justiça Estadual por habitante                                   |  |
| Magistrados da Justiça Estadual por 100.000 habitantes                            | Cargos de magistrados criados por 100.000 habitantes   |
|   | Cargos de magistrados providos por 100.000 habitantes  |
| Pessoal auxiliar da Justiça Estadual por 100.000 habitantes                       |  |
| Pessoal do quadro efetivo da Justiça Estadual por 100.000 habitantes              |  |
| Valores recolhidos sobre a despesa total da Justiça Estadual                      | Arrecadação com custas e emolumentos em relação à despesa total da Justiça Estadual                |
| Receitas decorrentes de execução fiscal sobre a despesa total                     | Arrecadação com receitas de execução fiscal em relação à despesa total da Justiça Estadual         |

|  |   |
|--|---|
|  | Arrecadação com execução fiscal e impostos <i>causa mortis</i> em relação à despesa total da Justiça Estadual |
|  | Força de trabalho por 100.000 habitantes  |
|  | Cargos efetivos criados por 100.000 habitantes  |
|  | Cargos em comissão e funções comissionadas criadas em relação aos cargos efetivos criados                     |
|  | Valores pagos aos jurisdicionados em relação à despesa total da Justiça Estadual                              |
| Depósitos judiciais em processos da Justiça Estadual   | Saldo de depósitos judiciais pendentes em relação à despesa total da Justiça Estadual                         |
| Gastos com informática da Justiça Estadual             | Despesa com tecnologia da informação e comunicação em relação à despesa total da Justiça Estadual             |
| Número de computadores por usuário na Justiça Estadual |   |
| Despesa por área total                                 | Área útil em relação à área total   |
| Pessoal auxiliar por área útil                         | Força de trabalho total em relação à área útil  |
| Processos por área útil                                | Espaço utilizado em relação ao espaço disponível para arquivamento de processos judiciais                     |
|  | Virtualização do processo   |

**Resolução nº 15/2006**

**Resolução nº 76/2009**

## **2. Litigiosidade**

Casos novos por 100.000 habitantes

Casos novos por magistrado

Carga de trabalho

Casos novos por servidor

Carga de trabalho dos magistrados

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
|                                 | Carga de trabalho dos servidores                                    |
| Taxa de congestionamento        |   |
| Taxa de recorribilidade externa |   |
| Taxa de recorribilidade interna |   |
| Taxa de reforma da decisão      |   |
|                                 | Percentual de processos de execução fiscal em tramitação            |
|                                 | Percentual de processos de execução fiscal suspensos ou Sobrestados |

|                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| <b>Resolução nº 15/2006</b> | <b>Resolução nº 76/2009</b> |
|-----------------------------|-----------------------------|

### 3. Acesso à Justiça

|  |  |
|--|--|
| Assistência judiciária gratuita sobre o PIB estadual           | Assistência judiciária gratuita em relação à despesa total da Justiça Estadual |
| Assistência judiciária gratuita sobre despesa pública total    | Assistência judiciária gratuita por 100.000 habitantes                         |
| Assistência judiciária gratuita sobre despesa judiciária total |  |
| Assistência judiciária gratuita por habitante                  |  |
| Pessoas atendidas  | Demandantes  |

|                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| <b>Resolução nº 15/2006</b> | <b>Resolução nº 76/2009</b> |
|-----------------------------|-----------------------------|

### 4. Perfil das Demandas

|                               |
|-------------------------------|
| Poder público como demandante |
| Poder público como demandado  |

## ANEXO F

### Comparação dos indicadores da Resolução nº 76/2009 entre segmentos judiciais

Fonte: Anexos da Resolução nº 76/2009

| Justiça Federal   | Justiça Estadual  | Justiça do Trabalho  |
|---|---|--|
| <b>Grupo 1 - Insumos, Dotações e Graus de Utilização</b>                                    |   |  |
| Despesa Total da Justiça em relação ao PIB  |   |  |
| Despesa Total da Justiça em relação à Despesa Pública                                       |   |  |
| Despesa com Recursos Humanos em relação à Despesa Total da Justiça                          |   |  |
| Despesa com Bens e Serviços e de Capital em relação à Despesa Total da Justiça              |   |  |
| Despesa com Pessoal e Encargos do Quadro Permanente em relação à Despesa Total da Justiça   |   |  |
| Despesa com Pessoal Ativo e Encargos em relação à Despesa Total da Justiça                  |   |  |
| Despesa com Pessoal Inativo e Instituidores de Pensão em relação à Despesa Total da Justiça |   |  |
| Despesa com Custeio e Capital em relação à Despesa Total da Justiça                         |   |  |
| Despesa Total da Justiça por Habitante  |   |  |
| Cargos de Magistrados Criados por 100.000 habitantes  |   |  |
| Cargos de Magistrados Providos por 100.000 habitantes                                       |   |  |
| Força de Trabalho por 100.000 habitantes  |   |  |
| Servidores do Quadro Efetivo por 100.000 habitantes   |   |  |
| Força de Trabalho Auxiliar por 100.000 habitantes   |   |  |
| Cargos Efetivos Criados por 100.000 habitantes  |   |  |
| Cargos em Comissão e Funções Comissionadas Criadas em relação aos Cargos Efetivos Criados   |   |  |
| Arrecadação com Custas e Emolumentos em relação à Despesa Total da Justiça                  |   |  |
| Arrecadação com Receitas de Execução Fiscal em Relação à Despesa Total da Justiça           | ###   |  |
| ###   | Arrecadação com Execução Fiscal e Impostos <i>causa mortis</i> em Relação à Despesa Total da Justiça Estadual | Arrecadação decorrente de Execução das Penalidades impostas pelos Órgãos de Fiscalização das Relações de |

|   |                         |   |
|---|-------------------------|---|
|   |                         | Trabalho em relação à Despesa Total da Justiça                                  |
|   |                         | Arrecadação com Execuções Previdenciárias em relação à Despesa Total da Justiça |
|   |                         | Arrecadação com Imposto de Renda em relação à Despesa Total da Justiça          |
| Valores Pagos aos Jurisdicionados em relação à Despesa Total da Justiça                                     |                         |   |
| Saldo de Depósitos Judiciais Pendentes em relação à Despesa Total da Justiça                                |                         |   |
| ###   | ###                     | Saldo de Depósitos Recursais Pendentes em relação à Despesa Total da Justiça    |
| Despesa com Tecnologia da Informação e Comunicação em relação à Despesa Total da Justiça                    |                         |   |
| Número de Computadores por Usuário  |                         |   |
| Área Útil em relação à Área Total (em metros quadrados)   |                         |   |
| Força de Trabalho Total em relação à Área Útil (metros quadrados)   |                         |   |
| Espaço Utilizado em relação ao Espaço Disponível para Arquivamento de Processos Judiciais (metros lineares) |                         |   |
| Virtualização do Processo   |                         |   |
| <b>Justiça Federal</b>  | <b>Justiça Estadual</b> | <b>Justiça Trabalhista</b>  |
| <b>Grupo 2 – Litigiosidade</b>  |                         |   |
| Casos Novos por 100.000 habitantes no 2º Grau   |                         |   |
| Casos Novos por 100.000 habitantes no 1º Grau   |                         |   |
| Casos Novos por 100.000 habitantes nas Turmas Recursais   |                         | ###   |
| Casos Novos por 100.000 habitantes nos Juizados Especiais   |                         |   |
| Casos Novos por 100.000 habitantes nas Turmas   | ###                     | ###   |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| Regionais de Uniformização   |  |     |
| Casos Novos por 100.000 habitantes nas Turmas Nacionais de Uniformização |  |     |
|  | Casos Novos por Magistrado no 2º Grau                                |     |
|  | Casos Novos por Magistrado no 1º Grau                                |     |
| Casos Novos por Magistrado nas Turmas Recursais                          |  | ### |
| Casos Novos por Magistrado nos Juizados Especiais                        |  |     |
| Casos Novos por Magistrado nas Turmas Regionais de Uniformização         | ###  | ### |
| Casos Novos por Magistrado nas Turmas Nacionais de Uniformização         |  |     |
|  | Casos Novos por Servidor no 2º Grau                                  |     |
|  | Casos Novos por Servidor no 1º Grau                                  |     |
| Casos Novos por Servidor nas Turmas Recursais                            |  | ### |
| Casos Novos por Servidor nos Juizados Especiais                          |  |     |
| Casos Novos por Servidor nas Turmas Regionais de Uniformização           | ###  | ### |
| Casos Novos por Servidor nas Turmas Nacionais de Uniformização           |  |     |
| Percentual de processos de execução fiscal em tramitação                 |  | ### |
| Percentual de processos de execução fiscal suspensos ou sobrestados      |  |     |
|  | Carga de Trabalho dos Magistrados no 2º Grau                         |     |
|  | Carga de Trabalho dos Magistrados no 1º Grau                         |     |
|  | Carga de Trabalho dos Magistrados na Fase de Conhecimento do 1º Grau |     |

### Carga de Trabalho dos Magistrados na Fase de Execução do 1º Grau

|  |     |     |
|--|-----|-----|
| Carga de Trabalho dos Magistrados nas Turmas Recursais                           |     | ### |
| Carga de Trabalho dos Magistrados nos Juizados Especiais                         |     |     |
| Carga de Trabalho dos Magistrados na Fase de Conhecimento dos Juizados Especiais |     |     |
| Carga de Trabalho dos Magistrados na Fase de Execução dos Juizados Especiais     |     |     |
| Carga de Trabalho dos Magistrados nas Turmas Regionais de Uniformização          | ### | ### |
| Carga de Trabalho dos Magistrados nas Turmas Nacionais de Uniformização          |     |     |

Carga de Trabalho dos Servidores no 2º Grau

Carga de Trabalho dos Servidores no 1º Grau

### Carga de Trabalho dos Servidores na Fase de Conhecimento do 1º Grau

#### Carga de Trabalho dos Servidores na Fase de Execução do 1º Grau

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| Carga de Trabalho dos Servidores nas Turmas Recursais                           |     | ### |
| Carga de Trabalho dos Servidores nos Juizados Especiais                         |     |     |
| Carga de Trabalho dos Servidores na Fase de Conhecimento dos Juizados Especiais |     |     |
| Carga de Trabalho dos Servidores na Fase de Execução dos Juizados Especiais     |     |     |
| Carga de Trabalho dos Servidores nas Turmas Regionais de Uniformização          | ### | ### |
| Carga de Trabalho dos Servidores nas Turmas Nacionais de Uniformização          |     |     |

Taxa de Congestionamento no 2º Grau



Taxa de Congestionamento na Fase de Conhecimento do 1º Grau

Taxa de Congestionamento na Fase de Execução do 1º Grau

|  |     |  |
|--|-----|--|
| Taxa de Congestionamento nas Turmas Recursais                            |     | ###  |
| Taxa de Congestionamento na Fase de Conhecimentos dos Juizados Especiais |     |  |
| Taxa de Congestionamento na Fase de Execução dos Juizados Especiais      |     |  |
| Taxa de Congestionamento nas Turmas Regionais de Uniformização           | ### | ###  |
| Taxa de Congestionamento nas Turmas Nacionais de Uniformização           |     |  |
| Recorribilidade Externa de 2º grau                                       |     |  |
| Recorribilidade Externa de 1º Grau                                       |     | Recorribilidade Externa na Fase de Conhecimento no 1º Grau   |
| Recorribilidade Externa dos Juizados Especiais                           |     | Recorribilidade Externa na Fase de Execução no 1º Grau       |
|  |     | Recorribilidade Externa de Agravo de Instrumento para o TST  |
| Recorribilidade Interna de 2º Grau                                       |     |  |
| ###  | ### | Recorribilidade Interna de Decisão Monocrática de 2º Grau    |
|  |     | Recorribilidade Interna de Embargos de Declaração no 2º Grau |
|  |     | Recorribilidade Interna de Embargos no TST                   |
| Recorribilidade Interna de 1º Grau                                       |     |  |

|  |     |
|--|-----|
| Recorribilidade Interna das Turmas Recursais   | ### |
| Recorribilidade Interna dos Juizados Especiais |     |

Reforma de Decisão no 2º Grau

Reforma de Decisão no 1º Grau

|   |   |     |
|---|---|-----|
| ###                                       | Reforma de Decisão nas Turmas Recursais | ### |
| Reforma de Decisão nos Juizados Especiais |   | ### |

|                        |                         |                            |
|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| <b>Justiça Federal</b> | <b>Justiça Estadual</b> | <b>Justiça Trabalhista</b> |
|------------------------|-------------------------|----------------------------|

#### **Grupo 3 - Acesso à Justiça**

Assistência Judiciária Gratuita em relação à Despesa Total da Justiça

Assistência Judiciária Gratuita por 100.000 habitantes

Demandantes

|                        |                         |                            |
|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| <b>Justiça Federal</b> | <b>Justiça Estadual</b> | <b>Justiça Trabalhista</b> |
|------------------------|-------------------------|----------------------------|

#### **Grupo 4 - Participação de Entes Públicos nas Demandas**

Poder Público como Demandante

Poder Público como Demandado

## ANEXO G

### **Resumo da minuta “Indicadores do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário”** (minuta aguardando aprovação do Comitê Gestor do Planejamento Estratégico do CNJ).

A minuta, publicada no site do CNJ<sup>100</sup>, propõe-se a apresentar os indicadores para acompanhamento do planejamento estratégico das organizações judiciárias brasileiras. Conforme a Resolução nº 70/2009 do CNJ, este planejamento deve ser elaborado de forma alinhada ao Plano Estratégico Nacional. Por sua vez, a elaboração dos referidos indicadores guiam-se pela missão, visão, temas e objetivos do plano nacional. A missão e a visão estão expostas abaixo. Os temas e objetivos do plano apresentam-se no resumo da minuta que segue.

#### **Missão**

Realizar Justiça.

#### **Visão**

Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social.

Dois indicadores são sugeridos pela minuta para medição do nível de alcance desta visão:

1 - Índice de Confiança no Poder Judiciário;

2 - Índice de satisfação do cliente\*.

O texto completo da minuta traz, vinculadas aos indicadores, descrições/fórmulas para obtenção (quando existentes), metas a serem alcançadas e periodicidade de apuração. A tabela a seguir lista os demais 44 indicadores estratégicos agrupados por temas e objetivos.

\* - Sem determinação prévia, na meta vinculada, do percentual ou do valor a ser alcançado.

---

<sup>100</sup> Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/images/dge/indicadores\\_estrategicos\\_judiciario\\_13nov09.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/dge/indicadores_estrategicos_judiciario_13nov09.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2009.

| Tema                                | Objetivo  | Indicador   |
|-------------------------------------|---|---|
| Eficiência Operacional              | Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos                             | 3 - Taxa de Congestionamento (conhecimento) e (1º grau, 2º grau, Tribunais Superiores, Turmas Recursais e Juizados)*    |
|                                     |   | 4 - Produtividade do magistrado (conhecimento) e (1º grau, 2º grau, Tribunais Superiores, Turmas Recursais e Juizados)* |
|                                     |   | 5 - Índice de atendimento à demanda*  |
|                                     |   | 6 - Índice de agilidade no julgamento (1º grau, 2º grau, Tribunais Superiores, Turmas Recursais e Juizados)*            |
|                                     |   | 7 - Índice de processos antigos*  |
|                                     |   | 8 - Índice de agilidade na tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços                                     |
|                                     |   | 9 - Índice de virtualização dos processos novos   |
|                                     | 10 - Índice de agilidade na publicação dos acórdãos                                       |   |
|                                     | Buscar a excelência na gestão de custos operacionais                                      | 11 - Eficiência operacional*  |
|                                     |   | 12 - Eficiência na arrecadação de receitas*   |
| 13 - Redução do consumo de papel*   |   |   |
| 14 - Redução do consumo de água*    |   |   |
| 15 - Redução do consumo de energia* |   |   |
| Acesso ao sistema de justiça        | Facilitar o acesso à justiça  | 16 - Índice de acesso à justiça*  |
|                                     | Promover a efetividade no cumprimento das decisões judiciais                              | 17 - Taxa de Congestionamento na fase de execução (1º grau, 2º grau e Juizados)*  |
|                                     |   | 18 - Produtividade do magistrado (execução) e (1º grau, 2º grau e Juizados)*  |
| Responsab. Social                   | Promover a cidadania  | 19 - Número de pessoas beneficiadas pelos projetos sociais*   |
| Alinhamento e Integração            | Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário                     | 20 - Índice de gestão participativa   |
|                                     |   | 21 - Índice de sucesso na execução dos projetos estratégicos  |
|                                     | Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais (nacional e internacional) | 22 - Índice de aproveitamento das Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário   |
|                                     |   | 23 - Índice de parcerias estratégicas internas ao Poder Judiciário*   |

\* - Sem determinação prévia, na meta vinculada, do percentual ou do valor a ser alcançado.

|                                     |   |   |
|-------------------------------------|---|---|
| <b>Atuação Institucional</b>        | Fortalecer e harmonizar as relações entre os poderes, setores e instituições    | 24 - Índice de parcerias estratégicas*  |
|                                     | Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva    | 25 - Índice de promoção de valores éticos e morais*                                 |
|                                     | Aprimorar a comunicação com públicos externos                                   | 26 - Índice de publicação do conteúdo integral dos processos na Internet            |
|                                     |   | 27 - Índice de informações orçamentárias e financeiras disponibilizadas na Internet |
|                                     |   | 28 - Índice de inserções institucionais na mídia*                                   |
|                                     |   | 29 - Índice de matérias institucionais positivas*                                   |
|                                     |   |   |
| <b>Gestão de Pessoas</b>            | Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores  | 30 - Índice de capacitação nas competências estratégicas*                           |
|                                     |   | 31 - Índice de atingimento do Plano Nacional de Capacitação                         |
|                                     |   | 32 - Percentual do orçamento de custeio aplicado em capacitação*                    |
|                                     | Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia     | 33 - Índice de alcance das metas*   |
|                                     |   | 34 - Índice do Clima Organizacional*  |
|                                     |   | 35 - Índice de absenteísmo*   |
|                                     |   | 36 - Índice de prevenção de saúde*  |
| <b>Infra-estrutura e Tecnologia</b> | Garantir a infra-estrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais | 37 - Índice de aderência aos padrões mínimos de TI*                                 |
|                                     |   | 38 - Índice de unidades com segurança armada e/ou eletrônica*                       |
|                                     |   | 39 - Índice de satisfação com as instalações físicas*                               |
|                                     |   | 40 - Índice de condições de trabalho*   |
|                                     | Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI                         | 41 - Índice de aderência às metas do planejamento estratégico de TI*                |
|                                     |   | 42 - Índice de disponibilidade de infra-estrutura de equipamentos de tecnologia     |
|                                     |   | 43 - Índice de disponibilidade de sistemas on-line                                  |
| <b>Orçamento</b>                    | Assegurar recursos orçamentários necessários para a execução da Estratégia      | 44 - Índice de orçamento estratégico*   |
|                                     |   | 45 - Índice de execução do orçamento estratégico                                    |
|                                     |   | 46 - Índice de execução do orçamento disponibilizado                                |

\* - Sem determinação prévia, na meta vinculada, do percentual ou do valor a ser alcançado.