



Avaliação da atuação do CNJ na última década

Evaluation of the Performance of
the CNJ in the Last Decade

Evaluación del Desempeño del
CNJ en la Última Década

Marcos Conceição da Silva¹

RESUMO

Discorre-se sobre a criação do CNJ e sua importância como um órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Abordase a atuação do sistema judicial brasileiro e a percepção da sociedade quanto à sua eficiência, considerado como atrasado, moroso pouco transparente. Apresentam-se os avanços alcançados com a Reforma do Judiciário, a partir de 2004, no que diz respeito ao controle e transparência administrativa. Analisam-se os planos estratégicos nacionais e os Relatórios das Metas Nacionais do CNJ na década de 2010, constatando-se que o órgão conseguiu alcançar, e em alguns casos superar, os objetivos estabelecidos.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Reforma do Judiciário; Conselho Nacional de Justiça; Avaliação.

1 Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins (2007). Atualmente é analista ministerial especializado do Ministério Público do Estado do Tocantins. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em elementos de Planejamento e Gestão da Administração. ORCID: 0000-0002-4307-1859.

ABSTRACT

The creation of the CNJ and its importance as a control body for the administrative and financial performance of the Judiciary Branch is discussed. It addresses the performance of the Brazilian judicial system and society's perception of its efficiency, considered to be backward, slow and lacking in transparency. The advances achieved with the Judiciary Reform, as of 2004, are presented, with regard to administrative control and transparency. It analyzes the national strategic plans and the National Targets Reports of the CNJ in the 2010 decade, noting that the body managed to achieve, and in some cases surpass, the established objectives.

Keywords: *Judicial power; Judiciary Reform; National Council of Justice; Assessment.*

RESUMEN

Se discute la creación de la CNJ y su importancia como órgano de control del desempeño administrativo y financiero del Poder Judicial. Aborda el desempeño del sistema judicial brasileño y la percepción de la sociedad sobre su eficiencia, considerado atrasado, lento y falta de transparencia. Se presentan los avances logrados con la Reforma Judicial, a partir de 2004, en materia de control administrativo y transparencia. Analiza los planes estratégicos nacionales y los Informes de Metas Nacionales del CNJ en la década de 2010, señalando que el organismo logró alcanzar, y en algunos casos superar, los objetivos establecidos.

Palabras-claves: *Poder Judicial; Reforma judicial; Consejo Nacional de Justicia; Evaluación.*

Introdução

O presente texto tem como propósito discorrer sobre a avaliação da atuação do CNJ a partir da análise dos planos estratégicos do Poder Judiciário na última década. Para tanto, procedeu-se à coleta e organização de informações dos relatórios das Metas Nacionais disponíveis no sítio do CNJ e à pesquisa bibliográfica das normas publicadas sobre o tema no período de referência. Os resultados da análise permitem concluir que o CNJ conseguiu alcançar, e em alguns casos superar, os objetivos que foram estabelecidos. Certamente a modernização da administração dos tribunais não teria atingido o patamar atual sem o trabalho do CNJ como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira parte faz uma breve contextualização da Reforma do Judiciário e da criação do CNJ. Na segunda parte, tecem-se alguns comentários sobre os planos nacionais formulados na década, dando destaque para os objetivos estratégicos que foram propostos. Na terceira parte, apresentam-se quadros resumidos da avaliação do alcance das Metas Nacionais, procurando mensurar objetivamente o sucesso da atuação do CNJ. Por fim, expõem-se as considerações finais do trabalho.

1. O CNJ e a Reforma do Judiciário

As três décadas que antecederam a Reforma do Judiciário foram marcadas pelo aumento na percepção, por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, quanto à baixa eficiência do sistema judicial brasileiro. A consolidação do consenso em torno desse fato tomou tal proporção, junto à opinião pública, que colocou em risco o prestígio do Poder Judiciário, chegando, no período mais próximo da Reforma, a uma verdadeira crise institucional com os outros poderes (AXT, 2017).

A fonte desse desgaste concentrava-se em dois fatores, que foram se agravando ao longo do tempo: o gargalo no atendimento da demanda pela prestação jurisdicional e o rito processual adotado no País. Ambos os fatores se originaram da transformação da sociedade brasileira, advinda da intensificação da urbanização e industrialização, da abertura política decorrente da erosão do regime ditatorial dos militares e do retardo na incorporação de inovações no arcabouço jurídico pátrio (SADEK, 2004).

O Poder Judiciário era visto como atrasado, sem agilidade, estruturalmente pesado, pouco transparente, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsível e a custos acessíveis a todos. A superação desse estado apontava, dentre outras medidas, para a necessidade de estabelecimento de um órgão de controle, pois, dos três poderes, o Judiciário era o que tinha menos mecanismos de fiscalização, seja por parte da sociedade, de outros poderes, ou até sobre si mesmo (RIBEIRO, 2008).

Nesse contexto, consoante a Emenda Constitucional nº 45/2004, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Foi apresentado como um órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário,

cabendo-lhe, principalmente, atribuições relacionadas ao aperfeiçoamento da Administração da Justiça no país.

Os líderes políticos que apoiavam a reforma acreditavam que o CNJ seria a mola mestra que impulsionaria os órgãos do Poder Judiciário em direção à modernidade administrativa. Ou seja, o CNJ se constituiria no arranjo estatal responsável por introduzir práticas gerencialistas no sistema de gestão dos tribunais, ainda extremamente burocrático-patrimonialistas, atendendo aos reclames de modernização denunciadas pela opinião pública (AXT, 2017).

A administração gerencialista, ou *New Public Management* (NPM), constitui-se como um amplo movimento reformista do aparelho do Estado, que propaga um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos para a sociedade (CAVALCANTE, 2017).

Dentre as práticas da administração gerencialista que foram introduzidas pelo CNJ, destacamos a implementação de diretrizes para nortear a atuação institucional dos tribunais, voltadas para o estímulo à incorporação das práticas de planejamento e gestão estratégicas em todos os segmentos do Judiciário nacional (CNJ, 2009).

Nesse espírito, de 2009 a 2019, foram instituídos dois planos estratégicos nacionais do Poder Judiciário. Desses planos derivaram um total de noventa e nove Metas Nacionais, que foram objeto de monitoramento pelos tribunais, pelo CNJ e pela sociedade brasileira. Podemos afirmar que a atuação do CNJ pode ser avaliada por meio da análise da margem de alcance dos objetivos traçados nos dois planos estratégicos nacionais, operacionalizados pelas Metas Nacionais.

2. A estratégia para o Poder Judiciário na década de 2010

2.1. Plano estratégico nacional 2009-2014

O plano estratégico nacional 2009-2014 utilizou uma versão do *Balanced Scorecard* (BSC), adaptada ao setor público, como referencial metodológico para a formulação de missão, visão, valores e objetivos estratégicos. O plano estabeleceu diretrizes para a elaboração de versões

setoriais de planejamento estratégico para os tribunais, que ficaram obrigados a definir um indicador e meta de cada objetivo do plano nacional e a elaborar projetos e ações suficientes e necessários para o alcance das metas fixadas. Além disso, as propostas orçamentárias dos tribunais passariam a se alinhar aos planos setoriais e nacional, de forma a garantir os recursos necessários à execução de projetos e ações.

Os fundamentos da estratégia do plano nacional 2009-2014 assentaram-se nos temas: eficiência operacional (garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos; buscar a excelência na gestão de custos operacionais), acesso ao Sistema de Justiça (facilitar o acesso à Justiça; promover a efetividade no cumprimento das decisões judiciais), responsabilidade social (promover a cidadania), alinhamento e integração (garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário; fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nacionais e internacionais), atuação institucional (fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições; disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva; aprimorar a comunicação com o público externo), gestão de pessoas (desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores; motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia) infraestrutura (garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais), tecnologia (garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI), e, por fim, orçamento (assegurar recursos orçamentários necessários para a execução dos objetivos da estratégia).

O plano nacional 2009-2014 reforçou a necessidade de criação dos Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica em cada instância do Judiciário, a fim de aperfeiçoar a qualidade das informações necessárias ao monitoramento dos indicadores do plano, e instituiu o Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário, com o intuito de promover a divulgação e o compartilhamento de projetos e ações desenvolvidos pelos tribunais.

Durante a vigência do plano, foram propostas 60 Metas Nacionais, nos temas celeridade (7), conciliação (1), priorização de causas sensíveis (3), processo de execução (4), produtividade (7), relacionamento com a

sociedade (1) e melhoria da gestão e infraestrutura organizacional (37), destas últimas, no ano de 2009, nove eram Metas de Nivelamento.

2.2. Plano estratégico 2015-2020

A fim de internalizar elementos de gestão mais democráticos, participativos e adaptativos no Poder Judiciário, o CNJ instituiu a Rede de Governança Colaborativa entre os elementos no plano estratégico 2015-2020, uma instância composta por magistrados e servidores de todo o País, organizada em comitês e subcomitês que ficou responsável por propor diretrizes nacionais, impulsionar a implementação dessas diretrizes e divulgar os resultados alcançados. Por meio do trabalho da Rede de Governança Colaborativa, o CNJ propôs o plano estratégico nacional 2015-2020.

O plano 2015-2020 manteve a orientação metodológica do BSC, incorporou o aprendizado do plano anterior, modificou a nomenclatura dos objetivos estratégicos para macrodesafios do Poder Judiciário, incluiu resumos de tendência atual e de cenário desejado, ampliou o conceito de metas (continuadas, periódicas e nacionais) e delimitou os conceitos de iniciativa estratégica nacional, diretriz estratégica e cesta de indicadores. O plano também forneceu orientação para o desdobramento, execução e governança da estratégia de forma mais clara, reduzindo a discricionariedade dos administradores dos tribunais.

A estratégia do plano 2015-2020 foi formulada como efetividade na prestação jurisdicional, visando à superação dos doze macrodesafios do Poder Judiciário, assim definidos: garantia dos direitos de cidadania; combate à corrupção e à improbidade administrativa; celeridade e produtividade na prestação jurisdicional; adoção de soluções alternativas de conflito; gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes; impulso às execuções fiscais, cíveis e trabalhistas; aprimoramento da gestão da justiça criminal; fortalecimento da segurança do processo eleitoral; melhoria da gestão das pessoas; aperfeiçoamento da gestão de custos; instituição da governança judiciária; melhoria da infraestrutura e governança de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

O plano manteve a preocupação com a produção de informações necessárias ao monitoramento de indicadores, macrodesafios e informações

gerenciais, por meio do Relatório Justiça em Números, do acompanhamento de desempenho das metas nacionais nos eventos de Encontro Nacional do Judiciário e através do Questionário “Execução da Estratégia Nacional”.

Durante a vigência do plano, foram propostas trinta e nove Metas Nacionais, nos temas celeridade (5), conciliação (6), priorização de causas sensíveis (13), processo de execução (5), produtividade (5), maiores litigantes e demandas repetitivas (5).

3. Avaliação do cumprimento dos planos nacionais do Poder Judiciário

A partir do confronto entre o valor apurado e o esperado, uma meta qualquer pode vir a ser superada, alcançada ou frustrada em relação ao resultado pretendido. No caso das Metas Nacionais do Poder Judiciário, adotaremos que, caso o resultado obtido seja maior que o esperado, a Meta foi “superada”. Se o resultado obtido for igual ou 10% inferior ao esperado, afirmamos que a Meta foi “alcançada”. Por último, caso o resultado da Meta tenha ficado menor do que 90% em relação ao esperado, diremos que a meta foi frustrada.

Por exemplo, se a quantidade de processos de conhecimento julgados tiver sido maior do que a quantidade de processos distribuídos no ano anterior, diremos que a meta “julgar quantidade maior de processos de conhecimento em relação aos distribuídos no ano anterior” foi “superada” para o ano em específico. Caso o resultado esteja situado entre 90% e 100%, podemos dizer que a meta foi “alcançada”. Por fim, caso o resultado obtido seja menor do que 90%, diremos que a meta foi “frustrada”.

Ao aplicar a conceituação proposta às Metas Nacionais, por tema, obtivemos o Quadro 1 para o Plano Estratégico 2009-2014 do Poder Judiciário. Depreendemos do Quadro 1 que das 60 Metas estabelecidas, 36 foram alcançadas ou superadas, e 24 ficaram aquém do esperado. O tema celeridade, por exemplo, que inclui Metas como “identificar e julgar determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação” estabeleceu sete Metas, das quais duas foram alcançadas, duas superadas e três frustradas, no período de 2009 a 2014. Ao estendermos o raciocínio para os demais temas do plano, podemos afirmar que sua taxa

geral de sucesso foi de 60%. Considerando o elevado número de metas que foram propostas e a imaturidade dos tribunais em relação à metodologia do BSC, podemos afirmar que, apesar das dificuldades, o CNJ obteve sucesso no alcance dos objetivos do plano estratégico 2009-2014.

Quadro 1 – Resultados das Metas Nacionais do Plano Estratégico 2009-2014 do Poder Judiciário, por tema

Tema	Alcançada	Superada	Frustrada	Nº Metas
Celeridade	2	2	3	7
Conciliação			1	1
Melhoria do Modelo de Gestão Organizacional	18	3	26	37
Priorização de causas sensíveis			3	3
Processos de execução	2	1	1	4
Produtividade	7			7
Relacionamento com a sociedade	1			1
Total Resultado	30	6	24	60

Fonte: Elaboração própria

Analogamente, elaboramos o Quadro 2, disposto a seguir. Ele traz os resultados das Metas Nacionais do Plano Estratégico 2015-2020, também por tema. Compreendemos do quadro que das 39 Metas estabelecidas, 26 foram alcançadas ou superadas e 13 ficaram aquém do esperado. O tema produtividade, por exemplo, que inclui Metas como “julgar quantidade maior de processos de conhecimento em relação aos distribuídos no ano corrente”, possuiu cinco Metas, das quais duas foram alcançadas, três superadas e nenhuma frustrada no período do plano. Ao estendermos o raciocínio para os demais temas, podemos afirmar que a taxa geral de sucesso foi de 67%. Mais uma vez, apesar das dificuldades, o CNJ obteve sucesso no alcance dos objetivos estratégicos traçados.

Quadro 2 – Resultados das Metas Nacionais do Plano Estratégico 2015-2020 do Poder Judiciário, por tema.

Tema	Alcançada	Superada	Frustrada	Nº Metas
Celeridade	2	2	3	7
Conciliação			1	1
Total Resultado	30	6	24	60

Tema	Alcançada	Superada	Frustrada	Nº Metas
Melhoria do Modelo de Gestão Organizacional	18	3	26	37
Priorização de causas sensíveis			3	3
Processos de execução	2	1	1	4
Produtividade	7			7
Relacionamento com a sociedade	1			1
Total Resultado	30	6	24	60

Fonte: Elaboração própria

Considerações finais

Procuramos realizar, a partir de uma breve apresentação, análise dos planos estratégicos nacionais e dos Relatórios das Metas Nacionais do CNJ, uma avaliação da atuação do CNJ na década de 2010. Não obstante a ausência de informações quanto às eventuais penalidades decorrentes do não cumprimento das Metas, imputadas aos magistrados, serventários ou tribunais, os resultados demonstraram que o órgão de controle alcançou resultados razoáveis na sua atuação.

Para Axt (2017), até o final de 2004, ano em que a Reforma do Judiciário foi aprovada, ninguém sabia exatamente quantos processos tramitavam nos tribunais brasileiros. A sociedade brasileira tinha se acostumado com a triste repetição dos retratos caóticos da Justiça, com o Judiciário sendo chamado de “caixa preta”.

Com a Reforma e os consequentes avanços no que diz respeito ao controle e transparência administrativa, podemos afirmar que o CNJ suscitou várias melhorias em termos de gestão do Judiciário. Certamente, há muito ainda por ser feito, mas é inegável que já se avançou bastante.

Referências

AXT, Gunter (Org.). **Memória do CNMP**: relatos de 12 anos de história. Brasília, DF, CNMP, 2017. 206 p.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2319, p. 1-40, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 70, de 18 de Março de 2009**. Dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

_____. **Portaria nº 138, de 23 de agosto de 2013**. Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário.

_____. **Portaria nº 114, de 06 de setembro de 2016**. Estabelece as diretrizes do processo participativo na formulação das metas nacionais do Poder Judiciário, nos termos da Resolução CNJ 221, de 10 de maio de 2016.

_____. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2019**. Brasília: CNJ, abril, 2020.

_____. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018**. Brasília: CNJ, abril, 2019.

_____. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017**. Brasília: CNJ, abril, 2018.

_____. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016**. Brasília: CNJ, abril, 2017.

_____. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2015**. Brasília: CNJ, abril, 2016.

_____. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2014**. Brasília: CNJ, abril, 2015.

_____. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2013**. Brasília: CNJ, junho, 2014.

_____. **Relatório Final Metas de Nivelamento do Poder Judiciário 2009**. Brasília: CNJ, fevereiro, 2010.

_____. **Resolução nº 198, de 1º de julho de 2014**. Dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

_____. **Resolução nº 221, de 10 de maio de 2016**. Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

RIBEIRO, Ludmila. **A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça**. Rev. Direito GV, São Paulo, v. 4 n. 2, p. 465-491, Dez. 2008.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário: mudanças e reformas**. Estudos avançados, São Paulo, v.18, n.51, p.79-101, Agosto. 2004.