

POR UMA NOVA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO PODER JUDICIÁRIO

Autor: JOSÉ CARLOS KULZER

Juiz do Trabalho do TRT12, associado da Amatra12.

Resumo:

Os indicadores do Relatório Justiça em Números do CNJ indicam que o plano estratégico e as metas anuais não são suficientes para resolver as altas taxas de congestionamento de processos, já que as estatísticas dos Tribunais apontam um Poder Judiciário “afogado” em inúmeros processos, muitas vezes idênticos, que poderiam ser resolvidos mais adequadamente se fossem atacadas as causas que geram tantos conflitos. Diante desse contexto, sugere-se: a) atuar para mudar a mentalidade jurídica, marcada pelo individualismo e pelo formalismo, o que envolve inclusive a escolha da forma mais adequada de gestão judiciária; b) para modernizar a administração da Justiça, a começar pela implantação de eleições diretas para os cargos de direção dos tribunais, com o efetivo envolvimento de todos os juízes (1º e 2º graus), que devem tomar as rédeas desta reforma, por conhecer a realidade e as peculiaridades do Poder Judiciário; c) dar tratamento diferenciado às ações de massa, inclusive nos registros estatísticos, realçando os dados disponíveis a esse respeito, criando prazos diferenciados e mais elásticos para os juízes atuarem nas ações mais complexas e dando condições para estudo mais detalhado e aprofundado desses processos; d) estudar e medir o tempo de trabalho judiciário, com vistas a dar peso diferenciado às demandas repetitivas nos indicadores do Relatório Justiça em Números, já que tais dados estatísticos não podem ser utilizadas para justificar maior produtividade de determinado segmento do Poder Judiciário, tão somente em números quantitativos, que não retratam a verdadeira carga de trabalho; e) criar Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massas no Poder Judiciário, instalados nos tribunais de todo o país e coordenados pelo CNJ, com

atribuição de acompanhar e monitorar o ingresso de ações judiciais, por meio de um banco de dados, com vistas a prevenir e propor soluções à litigiosidade excessiva.

Fundamentação:

Com a instalação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, mais enfaticamente, com o advento da Resolução n. 70/2009, para melhorar o grau de eficiência e desafogar o Poder Judiciário, tem-se adotado uma política de estímulo ao planejamento estratégico e de estabelecimento de metas nacionais para os tribunais de todo o país. Contudo, a publicação do Relatório Justiça em Números do ano-base de 2014, que fez parte das celebrações dos dez anos da instalação do CNJ em setembro passado, veio a demonstrar que o planejamento estratégico está servindo para o cumprimento das metas, quando na verdade, estas deveriam ser vistas como ferramentas para orientar a formulação de políticas judiciárias para resolver os problemas conjunturais apontados pelos indicadores das pesquisas realizadas.

Os indicadores do relatório do CNJ indicam que o plano estratégico e as metas anuais não são suficientes para resolver as altas taxas de congestionamento de processos, já que as estatísticas dos Tribunais apontam um Poder Judiciário “afogado” em inúmeros processos, muitas vezes idênticos, que poderiam ser resolvidos mais adequadamente se fossem atacadas as causas que geram tantos conflitos.

Apesar de a urbanização do país gerar conflitos de massas, atingindo grande número de pessoas, a organização do Poder Judiciário ainda está calcada no modelo tradicional de tutela individual. A própria sociedade civil, ao canalizar essas demandas para os órgãos judicantes, canaliza-a de modo individualizado. Tudo a demonstrar que, para além das causas organizacionais e estruturais já identificadas pelo CNJ, há outras tantas que sequer estão sendo consideradas, a começar pela característica

mais fundamental de nossa cultura jurídica, calcada no individualismo, que segundo JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES¹, está fundado em algumas premissas difusas:

[...] é utilitarista, e como tal imagina que todas as questões se resolvem através de um sistema de troca de benefícios comensuráveis. A medida universal da comensurabilidade é a moeda, o dinheiro. Assim, todas as relações de direitos e deveres podem ser resolvidas em termos utilitário-monetaristas [...]

[...] é individualista. Trata-se de um individualismo de base de método, imaginando-se que a parte precede o todo: o direito do indivíduo está acima do direito da comunidade, mesmo porque a comunidade propriamente dita deixou de existir, sendo substituída pelo mercado.

Para o autor, o individualismo transborda em atomismo, pois apesar de percebidas as ações, não são percebidas as atividades, e neste contexto, o jurista normalmente *“não é treinado a compreender o que é uma estrutura: assim, está mais apto a perceber uma árvore do que uma floresta”*.

Outra característica marcante da nossa cultura jurídica, de acordo com LIMA LOPES², é o *formalismo*, que leva todo o sistema a se assentar sobre práticas que inibem a inovação, onde a necessidade de dar andamento aos processos sobrepõe-se ao desejo de solucionar as questões.

Nessa linha, é preciso reconhecer as barreiras culturais e adequar o foco da Justiça aos novos tempos, pois a diminuição da taxa de congestionamento dos

¹ LOPES, José Reinaldo Lima. *Crise da Norma Jurídica e a Reforma do Judiciário*. In, FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: LTr, 1995. p. 82-83.

² LOPES, José Reinaldo Lima. *Op.cit.* p. 83.

tribunais também passa pela mudança da nossa cultura jurídica, marcada pelo individualismo e pelo formalismo, sobretudo a transmitida aos estudantes de Direito nas faculdades, e depois aos bacharéis que se submetem aos concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura, que recebem um treinamento que coopera fortemente para desestimular a inovação: quando finalmente ingressam na magistratura, passam a “*despachar furiosamente resolvendo tudo o que podem com as tecnicidades do processo*”³.

Daí que os dados estatísticos apurados pelo Poder Judiciário, quando enaltecem apenas os *números* — como fazem as famosas *metas de produtividade*, que tomaram de assalto às corregedorias e desviaram centenas de magistrados da sua verdadeira função (que não é apenas “julgar”, mas julgar com *conhecimento, convicção e justiça*) —, estão apenas *reforçando* esta cultura: quanto mais ações julgadas — e, logo, quanto mais atomizadas as demandas judiciais —, mais produtiva (e mais excelente) é a unidade judiciária. A rigor, constatado o vício de cultura, o método eleito deveria estimular a **resolução de conflitos**, notadamente por meio da coletivização de demandas; e não, apenas, a solução de processos. Esta fotografia do Judiciário, retratada apenas pela quantidade dos números, também não retrata a carga de trabalho, podendo ainda ser benéfica a quem tem mais números para mostrar, em detrimento de quem trabalha por mais tempo em menos processos.

Talvez a novidade apresentada no Relatório Justiça em Números do ano-base de 2014 possa vir a contribuir para que se passe a mudar as prioridades, a se pensar em resolver conflitos e não apenas processos. No novo estudo, o CNJ trás, de forma inédita, indicadores que permitem conhecer as classes processuais e os assuntos mais frequentemente demandados, que permitem analisar a litigiosidade comparativamente e em mais detalhes, entre as unidades judiciárias e inclusive sobre os ramos da Justiça.

A título de exemplo, destacamos os assuntos mais recorrentes das ações que tramitaram em 2014 na Justiça Federal. No gráfico n° 6.48 do Relatório do CNJ, incluso na página 293 do estudo, são relacionados os assuntos mais demandados

³ LOPES, José Reinaldo Lima. *Op.cit.* p. 83.

naquela Justiça, aparecendo em primeiro lugar o grupo que aglomera matérias de “Organização Política-administrativa/Administração Pública/FGTS/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço”. Somente este grupo de assuntos, representou 14,26% das demandas ingressadas em 2014 na Justiça Federal, e somaram 760.859 processos.

Mais adiante, na página 308 do Relatório, o CNJ fala que houve “explosão de litigiosidade” na Justiça Federal em 2014, e ao fazer uma síntese dos dados fala que “os casos novos subiram 20,8% e atingiram 4 milhões de processos (crescimento de 700 mil casos quando comparado com o ano anterior).” No entanto, não é pesquisado e nem analisado qual a causa desta explosão de litigiosidade, que mereceria ser verificada, até para que não seja presumido que estes 700 mil processos sejam ações repetitivas, já que o grupo das ações com assuntos mais recorrentes envolvem questões relacionadas ao FGTS, que somou 760.859 processos.

Infelizmente, os registros estatísticos dos tribunais ainda não retratam estas situações, e assim como são coletados e organizados atualmente, tendem a estimular a proliferação e a própria atomização de conflitos. A se manter este círculo vicioso — mais ações serão ajuizadas (e estimuladas), mais servidores, juízes, varas e tribunais, serão necessários, e a estrutura jamais será suficiente para atender adequadamente os anseios da sociedade brasileira.

Logo, outro deve ser o caminho. Embora seja necessária uma Justiça “real”, igual para todos e a todos acessível, sem distinção de classes de demandantes e de categorias de demandas pelo respectivo perfil econômico, é certo que os casos mais simples devem ser resolvidos rapidamente, em tempo real, para que o Poder Judiciário possa dar melhor atenção aos processos mais complexos e de maior envergadura econômica⁴ e/ou repercussão social, o que necessariamente, precisa ser refletido nos dados estatísticos e nas metas fixadas.

Com a mudança daquela visão estática e unidirecional, o Poder Judiciário estará sinalizando à sociedade que impende mudar o eixo central de concepção das ações judiciais, migrando do modo individual para o modo coletivo, o que também é

⁴ BICUDO, Helio. *Um Poder Judiciário Atuante*. Folha de São Paulo, 6 set 2006. p. A3.

fundamental para dar aos juizes condições bastantes para estudar com profundidade os temas mais complexos.

Certamente a população espera que os conflitos, além de serem pacificados com justiça, sejam-no dentro de um prazo razoável. Contudo, ainda não existe um conceito universal do que venha a ser a “razoável duração do processo”. Não por outra razão, FABIANO CARVALHO⁵ defende que, por ser um conceito jurídico aberto, “o prazo razoável requer um processo intelectual individual de acordo com a natureza de cada caso”, apontando os seguintes critérios para se materializar o conceito de prazo razoável: (1) a natureza e a complexidade do caso; (2) o comportamento das partes; e (3) o comportamento das autoridades.

Os dados estatísticos e as metas fixadas pelos tribunais e pelo CNJ demonstram que não se tem considerado o primeiro destes critérios – natureza e complexidade do caso – para a parametrização da eficiência e da produtividade de uma unidade judiciária. Afinal, em termos estatísticos, uma demanda repetitiva, muitas vezes aos milhares e de pouca complexidade, tem o mesmo peso que uma ação civil pública, que uma ação penal ou uma reclamatória trabalhista, que permite cumulação de vários pedidos e requerem maior dilação probatória e audiências.

A par disso, os tribunais exigem dos juizes o cumprimento do mesmo prazo para julgar ações diferenciadas, como se fossem todas da mesma natureza, complexidade e importância, podendo, com isso, estar incentivando, mesmo que indiretamente, o acolhimento de preliminares que impedem o seguimento da demanda. Notadamente as ações civis públicas e coletivas, por serem normalmente mais complexas e trabalhosas, demandam mais tempo para serem instruídas e julgadas, sob pena de restar prejudicada a sua análise responsável. Nada obstante, é certo que, com o emprego mais generalizado de tais ações, reduzir-se-ia significativamente o número de processos em tramitação nos tribunais.

⁵ CARVALHO, Fabiano. *EC n. 45: Reafirmação da Garantia da Razoável Duração do Processo*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004*. p. 218-219.

Nessa linha, MANOEL JORGE E SILVA NETO⁶ qualifica a ação civil pública como “*uma das chaves que destrancam a porta que dá acesso ao Poder Judiciário*”, e considera ingenuidade “*achar que o velho modelo do processo dirigido à solução da disputa entre o João x José está apto a viabilizar o acesso à Justiça nos dias atuais*”, numa sociedade com problemas jurídicos de massas e marcada por conflitualidade intensa e difusa.

Aliás, CALAMANDREI conta, em sua obra mais clássica (“*Eles, os Juízes, vistos por um advogado*”), que um jovem magistrado lhe confiava, com um suspiro, que para seu superior o que contava era a quantidade de processos que conseguia expedir todo dia, e que no fim do mês perguntava

*[...] apenas a quantos processos dei andamento; e, quantos mais eles são, mais me elogia. É a quantidade que lhe interessa, não a qualidade; o problema que o obseda é o do trabalho atrasado, não o de fazer justiça. Para resolver seu problema, dez requisitórios apressados, em que pede a condenação de dez inocentes, valem dez vezes mais que um só requisitório longamente meditado para conseguir ser justo.*⁷

Essa é, a rigor, a obsessão que ainda sobrevive entre nós, a despeito das décadas que nos separam daquela publicação. As estatísticas, como hoje valoradas, apontam exatamente para essa preocupação dos tribunais: maior ênfase à produção em série de atos na fase de conhecimento, independentemente do resultado final do processo, porque subjaz a falsa percepção de que o litígio estará “solucionado” com a homologação de um acordo entre as partes litigantes ou com a publicação de uma sentença dizendo o direito. Nesta fase, sobretudo, é que as corregedorias cobram o

⁶ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *O Ministério Público do Trabalho e a Efetividade do Processo Trabalhista*. In: SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. (org.) *A Efetividade do Processo do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1999. p. 21.

⁷ CALAMANDREI, Piero. *Eles, os Juízes, vistos por um advogado*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 291-292.

cumprimento de prazos estabelecidos pelos tribunais, normalmente reduzidos, como se isso bastasse para se efetivar o princípio constitucional da duração razoável do processo. Não basta. Por vezes, até o rechaça.

Enquanto isso, no 7º Congresso Internacional da ANAMATRA⁸, realizado na capital dos Estados Unidos da América em abril de 2013, via-se que o gerenciamento eletrônico de processos federais fora lançado naquele país há onze anos; desde aquela época, muitos dados do Judiciário federal vêm sendo gerados automaticamente e têm sido transmitidos eletronicamente, a cada mês, para o respectivo departamento administrativo, que utiliza estes dados para (1) avaliar as necessidades de cada tribunal; (2) para formular os pedidos de orçamento e de obras; (3) para avaliar a necessidade de mais juízes em cada tribunal; (4) para promover a resolução eficiente de processos; e, ainda, (5) para pesquisa, informação pública e relatórios. Mais ainda, naquele país têm-se feito estudos de medição do tempo de trabalho judiciário, para a identificação da média de horas gastas por tipo de processo ou por número de juízes ou servidores. Pesquisas bienais também são realizadas para se calcular quanto tempo um juiz leva, em média, para resolver cada tipo de caso. E mediante pesos diferenciados, é determinada a necessidade de solicitar posições adicionais de juízes, baseando-se nos números de caso de cada tipo no tribunal. Cumpre esclarecer que os pesos consideram o número médio de audiências para esse tipo de processo, a quantidade média de documentos a serem lidos e da pesquisa a ser conduzida pelo juiz. Assim, com base nestes dados, se houver justificativa, realizam o deslocamento temporário de juízes de acordo com solicitações específicas. Algo bem distante das estatísticas cegas que têm definido, no Brasil, quem merece benesses e quem merece reprimendas.

Entre nós, para combater a morosidade, segue-se fazendo mais do mesmo. Oportunizam-se mais reformas processuais, criam-se mais varas, mais cargos de juízes e de servidores, com o comprometimento progressivo de mais recursos. E, no entanto, o que se consegue conquistar, em termos de aumento estrutural, pouco interfere nas taxas de congestionamento dos tribunais. Da mesma forma, os registros

⁸ 7º CONGRESSO INTERNACIONAL DA ANAMATRA, realizado em Washington, DC – EUA, entre os dias 1º a 05 de abril de 2012, com programa desenvolvido e conduzido pela Internacional Judicial Academy e American University Washington College of Law. *In* Caderno da ANAMATRA de Prerrogativas, 2014, p. 90/101.

estatísticos dos tribunais, assim como são coletados e organizados atualmente, seguem estimulando a proliferação numérica de conflitos.

Segundo Relatório Justiça em Números do CNJ, as despesas totais do Poder Judiciário somaram aproximadamente R\$ 68,4 bilhões em 2014, o que representou um crescimento de 4,8% em relação ao ano de 2013 (e de 33,7% no último sexênio). A Justiça Estadual foi responsável por 55% da despesa total do Poder Judiciário (R\$ 37,6 bilhões); a Justiça do Trabalho, com 20,8% (R\$ 14,2 bilhões); a Justiça Federal 12,7% (R\$ 8,7 bilhões); a Justiça Eleitoral, 7,0% (R\$ 4,7 bilhões); os Tribunais Superiores, 4,3% (R\$ 2,9 bilhões) e, a Justiça Militar Estadual com 0,2% (R\$ 116 milhões). Portanto, os dados apontam que a cada ano se está gastando mais, sem, contudo, ser resolvido o problema do congestionamento de processos e a demora na prestação jurisdicional.

Conforme amplamente divulgado, para atacar as causas deste congestionamento a AMB está sugerindo ao CNJ a criação de Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massas no Poder Judiciário, instalados nos tribunais de todo o país e coordenados pelo CNJ, com atribuição de acompanhar e monitorar o ingresso de ações judiciais, por meio de um banco de dados, com vistas a prevenir e propor soluções à litigiosidade excessiva.

A realidade mostrada pelo Relatório Justiça em Números do ano-base 2014 confirma o diagnóstico feito pela AMB, lançado no estudo “O uso da Justiça e o Litígio no Brasil”, no sentido de que a política de estímulo ao planejamento estratégico e de estabelecimento de metas para os tribunais não vem surtindo os efeitos desejados para melhorar a eficiência e descongestionar o judiciário.

Conclusão:

Diante desse contexto, é necessário olhar para outra direção. Para tanto, sugere-se:

Mudar primeiramente a mentalidade jurídica, ainda marcada pelo individualismo e pelo formalismo, o que envolve inclusive a escolha da forma mais adequada de gestão judiciária.

Modernizar a administração da Justiça, mas em todas as suas dimensões, a começar pela implantação de eleições diretas para os cargos de direção dos tribunais, com o efetivo envolvimento de todos os juízes (1º e 2º graus), que devem tomar as rédeas desta reforma, por conhecer a realidade e as peculiaridades do Poder Judiciário. Não se pode concordar com os que pretendem atribuir apenas aos juízes a responsabilidade pela lentidão dos processos, quando nós, juízes, não podemos sequer participar na gestão dos tribunais.

Dar tratamento diferenciado às ações de massa, inclusive nos registros estatísticos, realçando os dados disponíveis a esse respeito, criando prazos diferenciados e mais elásticos para os juízes atuarem nas ações mais complexas e dando condições para estudo mais detalhado e aprofundado desses processos. Não é razoável que uma ação civil pública em que se esteja discutindo direito de milhares de pessoas seja apenas mais uma entre as muitas ações individuais a serem impulsionadas e julgadas pelo mesmo juiz.

Estudar e medir o tempo de trabalho judiciário, com vistas a dar peso diferenciado às demandas repetitivas nos indicadores do Relatório Justiça em Números, já que tais dados estatísticos não podem ser utilizadas para justificar maior produtividade de determinado segmento do Poder Judiciário, tão somente em números quantitativos, que não retratam a verdadeira carga de trabalho.

Criar Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massas no Poder Judiciário, instalados nos tribunais de todo o país e coordenados pelo CNJ, com atribuição de acompanhar e monitorar o ingresso de ações judiciais, por meio de um banco de dados, com vistas a prevenir e propor soluções à litigiosidade excessiva.

Uma política judiciária assim direcionada também teria efeitos pedagógicos relevantes, que certamente contribuiria para reduzir o número de demandas

individuais ajuizadas a cada ano, muitas delas com o mesmo objeto (repetitivas). Nestes casos, muitas vezes, as irregularidades se perpetuam exatamente diante da pulverização de ações individuais, já que a repetição de tais práticas não é retratada nos dados estatísticos, tomados da forma como têm sido coletados.

Portanto, sugere-se redefinir prioridades e estratégias do Poder Judiciário.