

MonitoraPrev: Dados Judiciais como Ferramenta de Gestão

Métricas da justiça, gestão da informação legal
e *legal design* aplicados à administração da justiça

Priscilla Pereira da Costa Correa
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Pedro Hikaru Oishi
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

RESUMO

Este relatório técnico tem o objetivo de descrever a implementação do painel MonitoraPrev, projeto iniciado em fevereiro de 2020, e acolhido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região para o cumprimento da Meta 9, nona Meta Nacional do Poder Judiciário, constante na Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020, nos termos da resolução nº 198/2014 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e ratificada para o sexênio 2021-2026, conforme resolução nº 325/2020 do CNJ. A Meta 9 dispõe que cada tribunal deve estimular a inovação, por meio de um projeto alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), com vistas à prevenção e desjudicialização de litígios. Pretende-se, no bojo deste trabalho, apresentar informações que possam responder de que forma uma ferramenta de tecnologia de informação pode trazer benefícios para maior eficiência no julgamento de processos de natureza previdenciária. Nesta linha de pesquisa, foi adotada a metodologia de estudo de caso, que permite descrever as condições que ensejaram a criação da ferramenta de tecnologia de informação e suas implicações na melhoria no julgamento de processos previdenciários. Os resultados desta pesquisa trazem contribuições para a sociedade ao apresentar, uma implementação prática de utilização de uma ferramenta de tecnologia de informação que utiliza recursos de *business intelligence* para melhoria da prestação jurisdicional, que pode ser utilizada como referência para outras pesquisas e aplicações de ordem prática.

Palavras-Chave: Dados processuais; Litigância; ODS; Estratégia; Business Intelligence.

Introdução

Este Relatório Técnico trata de pesquisa desenvolvida mediante a exploração de resultados obtidos a partir do cruzamento de dados extraídos da ferramenta MonitoraPrev. O painel Monitoraprev é fruto de projeto, iniciado em fevereiro de 2020, e acolhido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região para o cumprimento da Meta 9, nona Meta Nacional do Poder Judiciário, constante na Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020, nos termos da resolução nº 198/2014 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e ratificada para o sexênio 2021-2026, conforme resolução nº 325/2020 do CNJ.

A Meta 9 dispõe que cada tribunal deve estimular a inovação, por meio de um projeto alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, com vistas à prevenção e desjudicialização de litígios. Como plano de ação global, a agenda reúne 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se desdobram em 169 metas e 231 indicadores, que buscam equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Esses objetivos são transversais e se conectam com diversos temas da Judicialização como saúde, educação de qualidade, equidade de gênero, combate à pobreza, e redução de desigualdades. A absorção da Agenda de 2030 pelo Poder Judiciário brasileiro se deu em setembro de 2018, por meio da Portaria nº 133/2018 do CNJ, de 28 de setembro de 2018, que institui o Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Neste contexto, o Poder Judiciário Brasileiro, de forma pioneira em todo o mundo, abraçou a Agenda 2030.

Para atender à Meta 9, a Justiça Federal da 2ª Região, composta pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Seção Judiciária do Rio de Janeiro e Seção Judiciária do Espírito Santo, desenvolveu e realizou a entrega do projeto “MonitoraPrev”. Para esta ferramenta de governança foi feito um recorte por benefícios por incapacidade, tema mais judicializado na Justiça Federal, com enfoque nas perícias, ponto nodal nos processos previdenciários, corroborado pela Pesquisa “A Judicialização de benefícios previdenciários e assistencial”, realizada pelo Instituto Insper em 2020 e publicada pelo CNJ, que aponta que 36% dos conflitos previdenciários dizem respeito a questões ligadas à perícia.

A justificativa para a criação da ferramenta baseou-se em pesquisas e debates com magistrados, administradores do judiciário e outros atores que apontaram para a necessidade de estruturação de dados do sistema processual e a construção de ferramenta de governança que consolidasse dados internos, correlacionando-os com cadastros do Poder Executivo e demais atores cujos dados possam contribuir para a solução de questões previdenciárias.

A ferramenta, ora disponibilizada, expõe, de forma simples e visual, painéis e informações que exibem em poucos “cliques” o mapeamento georreferenciado das demandas, a análise comportamental dos atores e cenários da Justiça, aferição de tempo entre as etapas processuais e indexação de dados do perfil socioeconômico dos autores de pedidos de benefícios previdenciários e assistenciais na Justiça Federal do Rio de Janeiro, conectando dados para o aperfeiçoamento da Gestão e Jurisdição.

O monitoramento da litigância previdenciária em tempo real mapeia os CIDs mais recorrentes nas demandas por localidade, o tempo médio das etapas processuais atinentes às perícias, os percentuais de conciliação e resultados do litígio e, a partir da indexação de indicadores sociodemográficos de desenvolvimento humano, como renda, saúde e escolaridade, ilustra num mapa de calor baseado no CEP do demandante, com recorte etário, de gênero e

perfil contextualizado dos autores. Desta forma, dados estruturados são exibidos em painéis dinâmicos e visuais aptos a cruzamentos e extração de informações sobre litígios previdenciários e assistenciais aptos a subsidiar pesquisas sobre os principais entraves à gestão de conflitos.

Diante desse contexto, elaborou-se um estudo de caso referente à criação de uma ferramenta inovadora (MonitoraPrev) que extrai dados processuais com o objetivo de suprir uma das necessidades de melhoria da gestão judicial, outrora já desejada por juízes e servidores. O painel apresentado pelo MonitoraPrev foi construído na ferramenta PowerBI da Microsoft, que utiliza recursos de *business intelligence* para apresentação de resultados.

Pretende-se, no bojo deste trabalho, apresentar informações que possam responder de que forma uma ferramenta de tecnologia de informação pode trazer benefícios para maior eficiência no julgamento de processos de natureza previdenciária.

1 Referencial Teórico

Este tópico tem o objetivo de apresentar os marcos teóricos que embasam a metodologia de pesquisa adotada, a análise de dados e suas respectivas conclusões, que trazem respostas ao objetivo proposto no presente estudo.

1.1 Eficiência

Nos termos do art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deve ser pautada, entre outros princípios, pela eficiência na aplicação de recursos.

De acordo com Peña (2008), eficiência trata da menor aplicação de recursos para uma maior saída de produtos e serviços. Di Pietro (2002), por sua vez, pontua que a eficiência trata do melhor desempenho do agente público no exercício de suas funções e da racionalidade na organização da administração pública, para maior alcance de resultados.

Gomes (2016) acredita que uma determinada organização pode ser considerada eficiente, comparada às outras organizações similares, quando apresentar melhor desempenho.

Para Moore (2003), entrega de valor público corresponde a percepção de valor da sociedade, quanto aos serviços e produtos oferecidos pela Administração Pública.

1.2 Governança

De acordo com o Tribunal de Contas da União, governança trata dos mecanismos de avaliação, direcionamento e controle da gestão pública para entrega de valor à sociedade. Para estruturação destes mecanismos o TCU recomenda os seguintes princípios: capacidade de resposta, que trata de responder às demandas de forma eficiente e eficaz; integridade, que refere-se ao comportamento do agente público, com ética, valores e princípios; transparência, que trata do acesso rápido às informações sobre as operações e resultados da administração pública; equidade e participação, que ressalta a relevância de tratar de forma justa todas as partes interessadas; accountability, que se traduz em prestação de contas e responsabilidade do

agente público e das entidades; confiabilidade, que representa a capacidade das instituições reduzirem incertezas para a sociedade e; por fim, melhoria regulatória, que contribui para o desenvolvimento e avaliação de políticas públicas, atos normativos de forma transparente.

1.3 Gerenciamento de Projetos

Área de conhecimento que consolida boas práticas aplicadas no planejamento, execução e monitoramento de projetos. O gerenciamento efetivo de um projeto depende de um patrocinador, que é quem libera recursos para sua execução. Para que o projeto seja aprovado pelo patrocinador é necessário que ele seja formalizado e que tenha um gerente designado. Os riscos negativos de um projeto podem ser mitigados ou reduzidos com estas medidas, assim como os riscos positivos podem ser maximizados, para maior entrega de valor (PMI, 2021).

1.4 Business Intelligence

De acordo com Bastos et al. (2015), BI é uma ferramenta de gestão que apoia a tomada de decisões por meio da coleta, processamento e apresentação de dados. De forma alinhada, Silva e Terra (2015) destacam que o BI apresenta resultados de qualidade que auxiliam nas decisões gerenciais. Os sistemas de gestão podem ser complementados pelo BI, que coopera para a estruturação de uma trilha consistente para a inovação nas organizações (Al-Adwan, 2020).

2 Aspectos Metodológicos

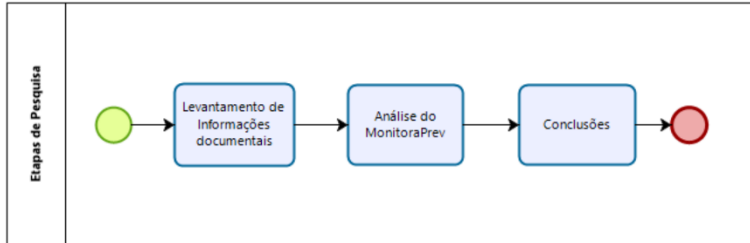
Para atender ao objetivo proposto, este estudo foi realizado por meio de uma abordagem qualitativa e descritiva, ao referenciar questões inerentes à utilização de ferramenta de tecnologia de informação que traga contribuições para maior eficiência no julgamento de processos previdenciários. De acordo com Richardson (1999), esta abordagem tenciona detalhar características de determinado fenômeno ou população. Nesta linha de entendimento, foi adotada a estratégia de utilização do estudo de caso, que contempla a investigação de um fato atual, dentro de determinada situação, de acordo com Gil (2008).

As Ciências Sociais aplicadas apoiam-se no estudo de caso para apresentar resultados de pesquisa, todavia, o rigor metodológico é necessário para que sejam colhidas informações para conclusões de pesquisas de qualidade, de acordo com Barbosa (2008). Deve-se ressaltar que uma abordagem generalista estatística não inviabiliza ou diminui o valor da estratégia de pesquisa do estudo de caso (Yin, 2001).

O estudo de caso foi elaborado a partir de fontes documentais existentes em sistema de gestão de documentos adotado no Tribunal Regional Federal da 2ª Região e na Seção Judiciária do Espírito Santo. De forma complementar, foi analisada a página do MonitoraPrev, desenvolvido na ferramenta Power BI da Microsoft.

Para responder ao questionamento desta pesquisa foram contempladas as seguintes etapas, conforme figura 1 (Etapas de Pesquisa).

Figura 1 – Etapas de Pesquisa

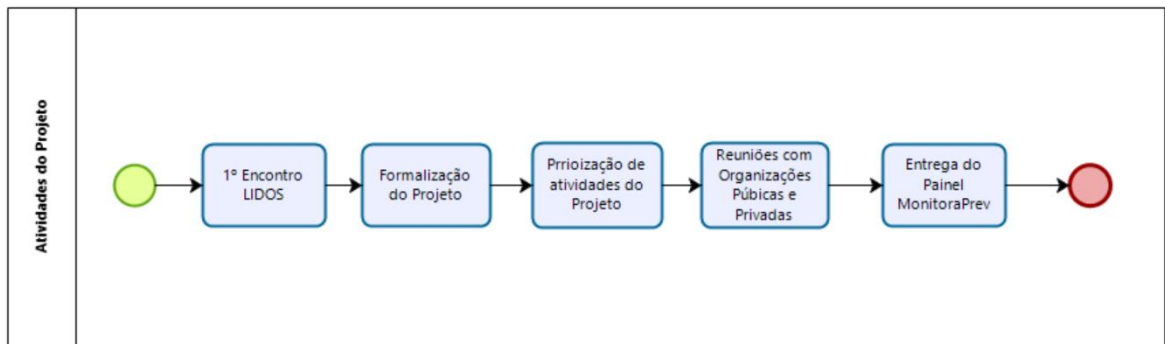


Fonte: os autores, 2022.

2.1 Levantamento de Informações Documentais

Para impulsionar a inovação na JF2, o MonitoraPrev estruturou o planejamento e execução de suas atividades conforme representado na figura 2 (Atividades do Projeto).

Figura 2 – Atividades do Projeto



Fonte: os autores, 2022.

1º Encontro do LIODS

Foi realizado o 1º Encontro do Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS, sob a coordenação do CNJ, em 12 de fevereiro de 2020. Neste encontro foi ratificada a necessidade de uma abordagem de inovação, baseada no *design thinking* com magistrados e servidores da JF2 para identificar os principais problemas enfrentados na matéria previdenciária, priorizados por meio da matriz GUT.

Apesar da priorização realizada à época, optou-se por implementar um projeto que pudesse, ao longo do tempo, sofrer melhorias para contribuir com soluções para os todos problemas apontados, que contabilizaram um total de 14 tipos diferentes, conforme disposto na tabela 1 (Tabela de Problemas).

Tabela 1 – Tabela de Problemas

Problema
1 - Ausência de diálogo institucional entre o INSS e a Justiça Federal no tocante à uniformização de entendimento judicial no ponto de vista técnico do laudo.
2 - Ausência de ônus para o segurado ajuizar ação.
3 - Ausência do uso de plataforma pré processual.
4 - Ausência de tecnologia dos processos internos da instituição.
5 - Ausência de transparência de resposta do INSS ao segurado para que ele se situe no seu próprio caso (estimativa de prazo, ciência do passo seguinte, ...) .
6 - Desconfiança generalizada nos documentos entregues ao INSS.
7 - Dificuldade de comunicação entre o INSS e o judiciário (estimativa de prazo, ciência do passo seguinte, ...).
8 - Falta de base de dados para uso da inteligência artificial para melhoria de tomada de decisões –
9 - Falta de confiança nos laudos médicos administrativos.
10 - Falta de credibilidade na qualidade da Perícia do INSS (credibilidade do atuar da autarquia x confiança no judiciário).
11 - Falta de fundamentação adequada nas perícias.
12 - Falta de informação previdenciária disponibilizada via telefone pelo 135.
13 - Falta de integração de sistemas de dados do executivo/judiciário (INSS/JF).
14 - Resposta administrativa que denega o benefício que em tese a pessoa teria direito.

Fonte: os autores, 2022.

Formalização do Projeto

Diante da grande diversidade de problemas apontados, o Centro Local de Inteligência da SJRJ formalizou pedido de autorização à Presidência do TRF2 em 6 de julho de 2020 para dar início ao projeto, que trataria da disponibilização de dados quantitativos estruturados para a proposição de medidas de prevenção e desjudicialização de demandas repetitivas previdenciárias. Assim, seria estruturada uma iniciativa que, ao longo do tempo, com sucessivas melhorias, poderia contribuir para sanar problemas identificados no encontro do LIODS.

De forma alinhada às boas práticas de gerenciamento de projetos, foi criada uma ficha inicial do projeto e documentos complementares de planejamento e execução do projeto. O controle e monitoramento da gestão das unidades judiciais e administrativas foi contemplado na versão inicial do MonitoraPrev ao serem incorporados os seguintes indicadores: tempo médio de duração de fases de perícias médicas judiciais, tempo de duração do processo por perito- na fase da perícias médicas judiciais, tipo de laudo médico judicial por perito, tipo de laudo médico judicial por assunto, tipo de laudo médico judicial por especialidade, laudo médico judicial por cid, tipo de sentença, indicadores sociodemográficos, processos por assunto e índice de satisfação.

Para maior efetividade de resultados, o projeto foi planejado e executado de forma colaborativa com magistrados de 1ª instância e servidores das áreas de governança, estratégia, estatística, projetos e tecnologia da informação.

Na estruturação do projeto, foram levados em consideração o retorno sobre o investimento e o custo total de propriedade. Analisada a proposta preliminar, a Presidência do TRF2, em 13 de julho de 2020, reconheceu o projeto MonitoraPrev como iniciativa da Justiça Federal da 2ª Região (JF2) para fins de cumprimento da Meta 9.

Priorização de Atividades do Projeto

Com o objetivo de planejar e executar as atividades do projeto, foram levantadas as atividades consideradas relevantes para entrega de valor. Com base neste levantamento preliminar, foi realizada uma Priorização de Pareto, que seleciona 20 por cento das atividades mais críticas, que correspondem a 80 por cento de entrega de resultados.

Reuniões com Organizações Públicas e Privadas

A execução das atividades do projeto foi realizada com ampla participação de organizações públicas e privadas que impactam ou seriam impactadas por ações implementadas para melhoria de atendimento às demandas previdenciárias. Nesta atividade, participaram representantes do CNJ, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Advocacia Geral da União (AGU), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre outros.

Entrega do Painel MonitoraPrev

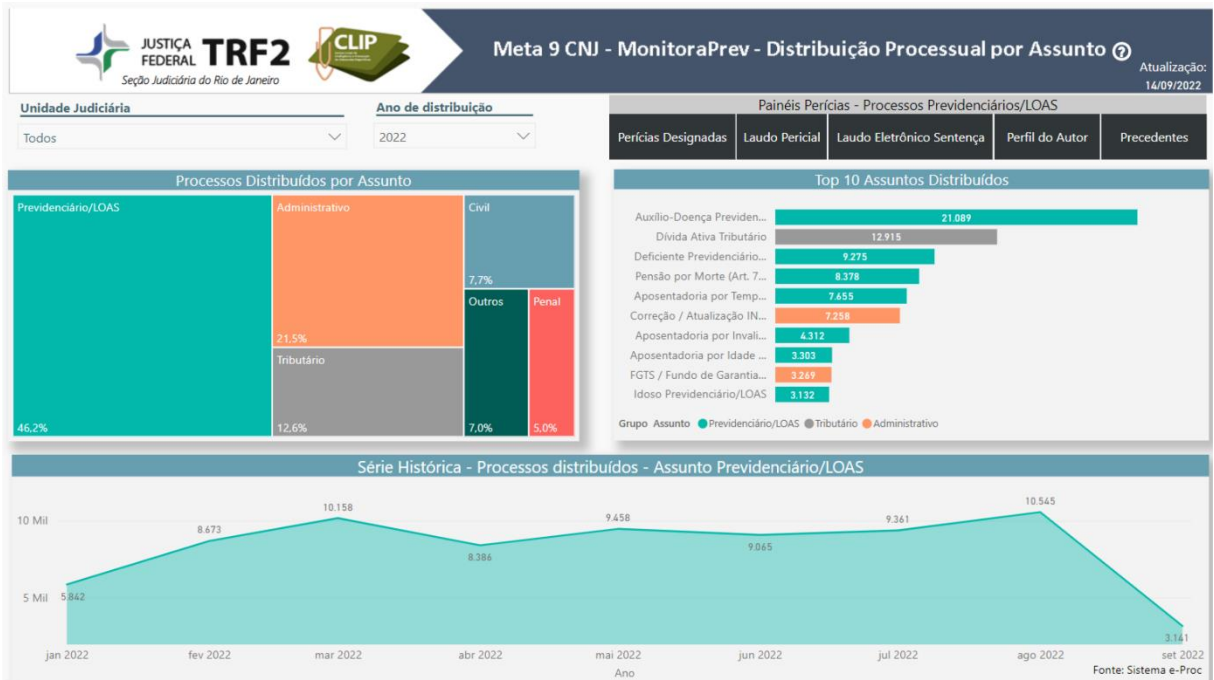
A primeira versão do Painel MonitoraPrev foi disponibilizado para consulta em 17 de novembro de 2020, tendo passado por diversas melhorias após sua entrega.

2.2 Análise do MonitoraPrev

O MonitoraPrev é uma ferramenta de business intelligence criada com a ferramenta PowerBI da Microsoft, que permite a coleta de dados e apresentação de informações em painéis gráficos de fácil acesso ao usuário final.

Na versão atual, de 14 de setembro de 2022, em sua tela principal, o MonitoraPrev apresenta filtros de consulta de informações por unidade judiciária e ano de distribuição para cada tipo de assunto, além do Painel de Perícias e da Série Histórica. Esta opções podem ser visualizadas na figura 3 (Distribuição Processual por Assunto).

Figura 3 - Distribuição Processual por Assunto



No Painel Perícias, referenciado na tela principal, podem ser selecionadas as perícias designadas, laudo pericial, laudo eletrônico sentença, perfil do autor e precedentes, conforme figura 4 (Perícias Designadas), figura 5 (Laudo Pericial), figura 6 (Laudo Eletrônico Sentença), figura 7 (Perfil do Autor) e figura 8 (Precedentes).

Figura 4 – Perícias Designadas



Figura 5 – Laudo Pericial

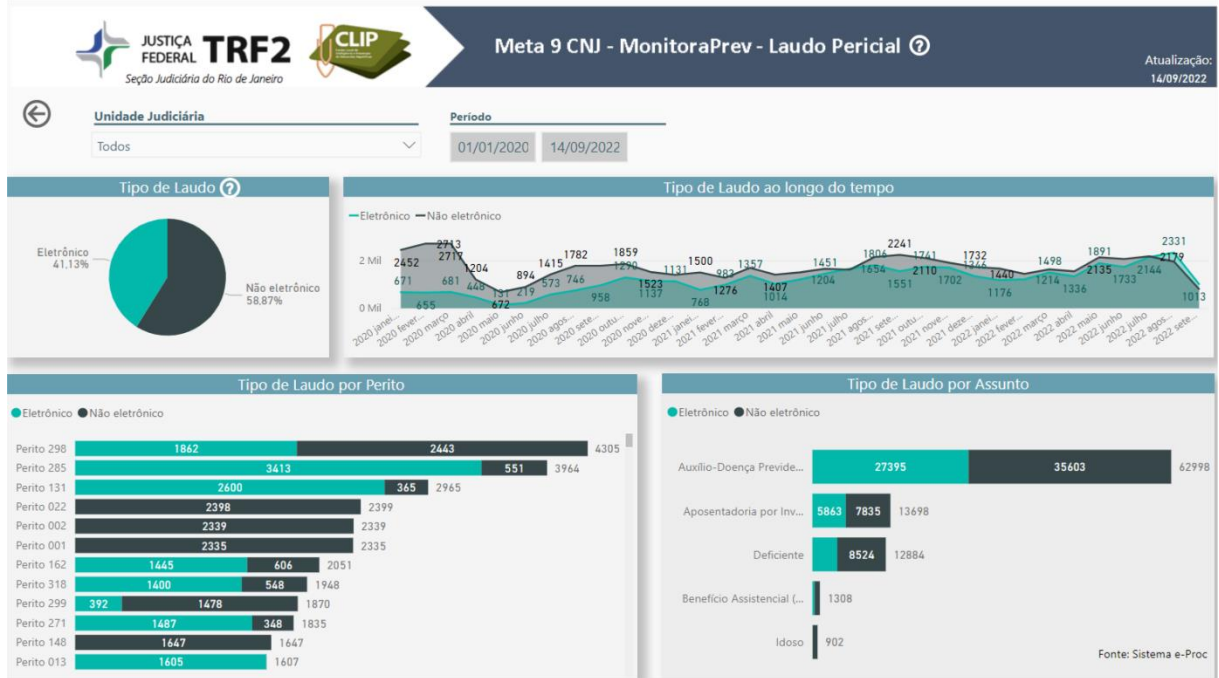


Figura 6 – Laudo Eletrônico Sentença

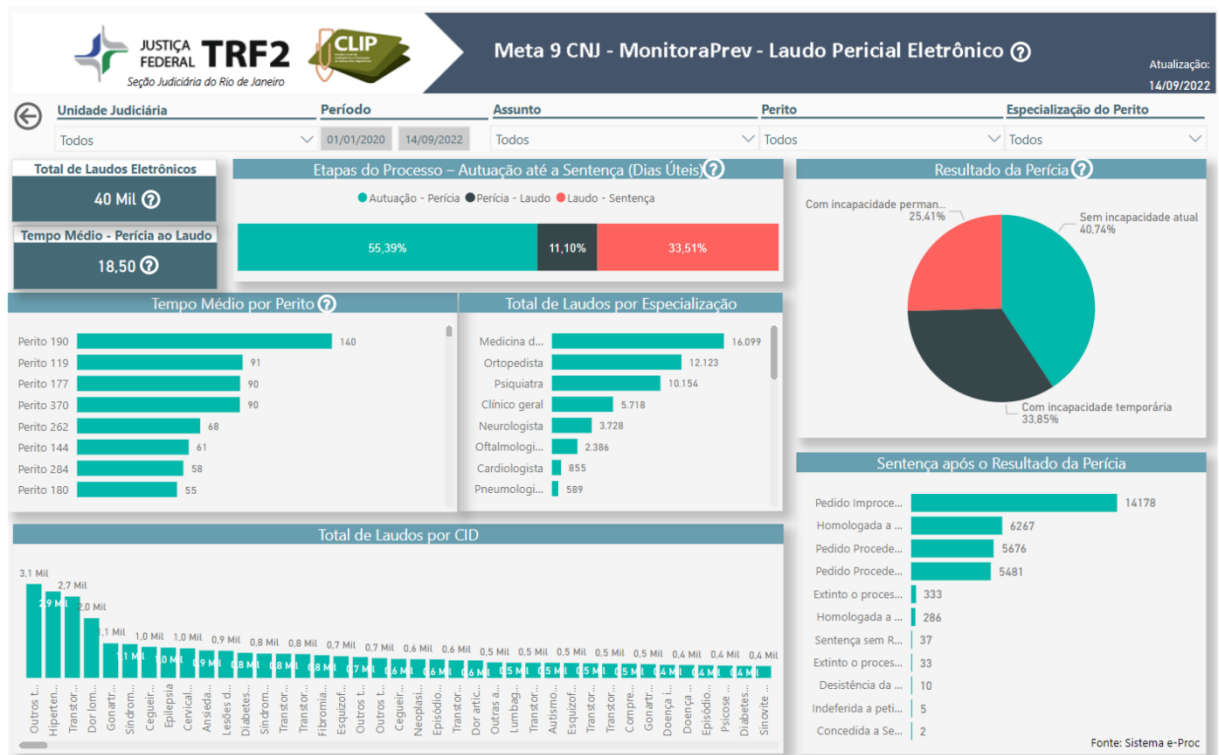


Figura 7 – Perfil do Autor

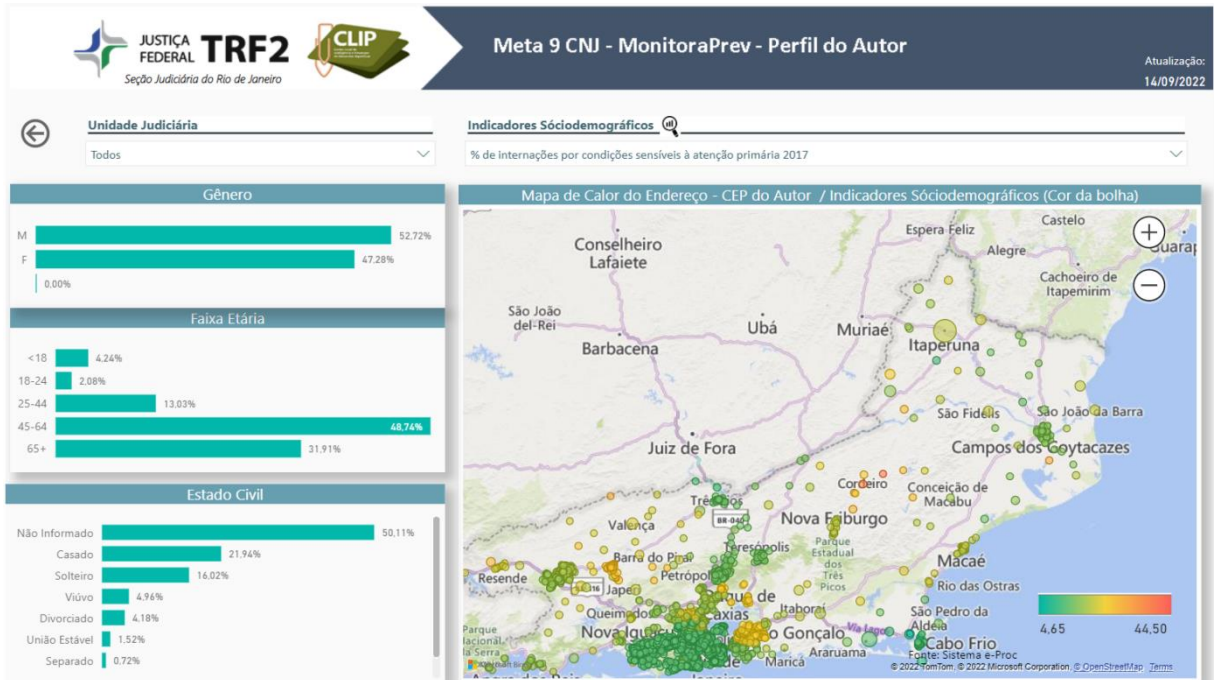
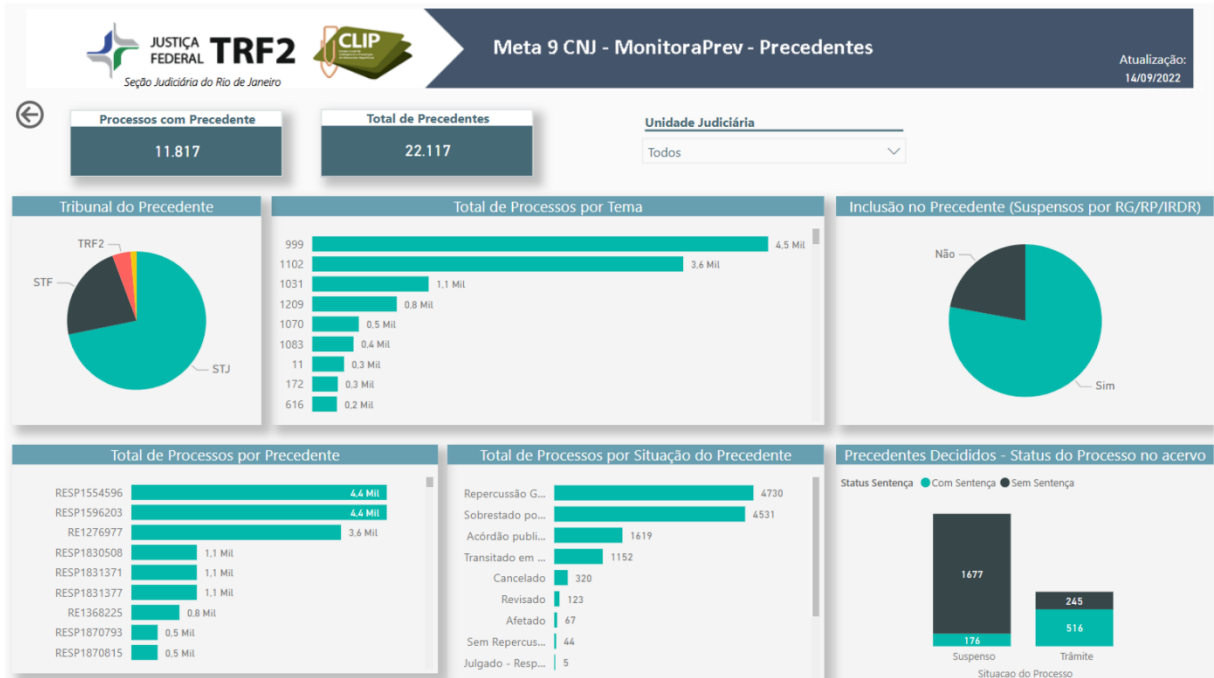


Figura 8 – Precedentes



3 Conclusões

A partir das informações coletadas, pode-se concluir que o planejamento e execução do projeto MonitoraPrev foram realizados com base nas boas práticas de gerenciamento de projetos, com definição de patrocinador e gerente do projeto, explicitadas na ficha inicial do projeto. A adoção das citadas boas práticas reduzem a probabilidade de ocorrência de eventos de riscos, por tratarem-se de ações que trazem maior efetividade no desenvolvimento de projetos, de acordo com o PMI (2020).

Com relação a utilização de uma ferramenta de *business intelligence*, podemos ressaltar que a crescente adoção nas organizações públicas e privadas, para apresentação de informações com maior rapidez e transparência, alinha-se ao princípio da transparência, preconizado pelo Tribunal de Contas da União.

Podemos concluir, quanto ao objetivo desta pesquisa, que a utilização de uma ferramenta de tecnologia de informação, como o PowerBI, pode trazer contribuições efetivas para maior eficiência no julgamento de processos de natureza previdenciária, ao facilitar o acesso às informações relativas às perícias designadas, laudo pericial, laudo eletrônico sentença, perfil do autor e precedentes, em um painel gráfico de fácil acesso. A partir destas informações, as unidades judicantes podem estruturar suas atividades para realização de perícias em um menor tempo do que o dispendido anteriormente, colaborando, desta forma, para maior eficiência na prestação jurisdicional. De forma complementar, o projeto contempla, também, estruturação de indicadores de desempenho, que cooperam, de igual forma, para maior eficiência dos processos organizacionais.

Conforme levantamento de problemas realizados, o MonitoraPrev foi construído para contemplar em sua estrutura, futuras atualizações. Neste caminho, é desejável a elaboração de consultas providas de tecnologias que contemplem a inteligência artificial como um dos seus pilares de sustentação. Os órgãos do Judiciário caminham a passos largos nesta alternativa, que vem se consolidando como uma forma de colaborar para o aumento da eficiência nas organizações públicas.

Podemos recomendar, para estudos posteriores, os resultados desta pesquisa, como referenciais preliminares, que poderão trazer subsídios para uma pesquisa mais ampla, contemplando o estudo de casos múltiplo, que coopera para uma avaliação de maior profundidade.

Referências

- Al-Adwan, S. I. (2020). Investigating the Adoption of ERP Systems: A Perspective from Case Study in Jordan. *Journal of Information Technology Research (JITR)*, 13(1), 96-117.
- Barbosa, S. L. (2008). O Estudo de Caso da Pesquisa em Administração: Limitações do Método ou dos Pesquisadores?. *XXXII ENANPAD*, Rio de Janeiro.
- Bastos, F. M. C. et al. (2015). Análise da Melhoria de um Sistema de Business Intelligence no Setor Público: um Estudo de Caso da SEFAZ-PI. Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 35., Fortaleza. Anais eletrônicos [...]. Fortaleza: ABEPRO, p. 1-19. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STP_213_263_27621.pdf. Acesso em: 12 setembro 2022.
- Di Pietro, M. S. Z. (2002). *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Gil, A. C. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. (6a ed). *Atlas*.
- GOMES, J. A. V.(2016). Eficiência do gasto público em educação superior: um estudo sobre as universidades federais do estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado) – *Universidade Federal de Viçosa*, Viçosa-MG.
- Lopes, J. N. (2018). Peeking beyond the wall: analysing university technology transfer and commercialisation processes. *International Journal of Technology Management*, 78(1-2), 107-132.
- Peña, C. R. (2008). Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, 12(1), 83-106.
- Richardson, R. J. (1999). Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Silva, V. C. L.; Terra, L. A. A. Business intelligence como fator decisiva na competitividade empresarial: uma análise a partir de multicase. *Revista Inteligência Competitiva*, v. 5, n. 1 , p. 1-13, 2015.
- YIN, R. K. (2010). Estudo de caso: planejamento e métodos. *Bookman*.