

ENSAIO TEÓRICO

Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau no Poder Judiciário Fluminense

Desempenho, eficiência e efetividade em organizações da justiça

Patrícia Almeida de Souza (Universidade Federal Fluminense)

Tema: Desempenho, eficiência e efetividade em organizações da justiça

RESUMO

Este artigo tem como objeto de estudo a análise da implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), através observação da atuação de seu Comitê Gestor Regional – órgão gestor e implementador da política –, nos anos de 2017 até 2022. A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau foi instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução nº. 194/2014, em resposta à “crise de gestão” do Poder Judiciário, cujas características mais representativas são as altas taxas de congestionamento, a lentidão e a baixa efetividade dos processos judiciais. Utilizando-se do instrumental teórico referente aos “arranjos de implementação” de políticas públicas e da análise de conteúdo como metodologia, observou-se que o Comitê Gestor Regional teve uma atuação mais casuística e reativa do que proativa e ampla (no sentido de traçar um diagnóstico da primeira instância do TJRJ e orientar possíveis caminhos).

Palavras-Chave: Crise do Poder Judiciário; Conselho Nacional de Justiça; Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.

Introdução

O contexto do ensaio que será desenvolvido é o da chamada “crise de gestão do Poder Judiciário”, cujas características mais representativas são as altas taxas de congestionamento¹, a lentidão e a baixa efetividade dos processos judiciais.

O Banco Mundial descreve a crise do Poder Judiciário na América Latina no ano de 1996 como sendo fruto “de muitos obstáculos, incluindo (...) inadequada capacidade administrativa das Cortes de Justiça, deficiência no gerenciamento de processos, reduzido número de juízes, carência de treinamentos” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 3).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) surge como uma das respostas à mencionada crise e atua como protagonista no diagnóstico, planejamento e coordenação do Poder Judiciário Nacional (KIM e SILVA, 2020).

Dentro desta linha de atuação, o CNJ instituiu, em 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, através da Resolução nº. 194/2014. O objetivo central do trabalho é o de analisar a implementação dessa política nacional no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, classificado pelo CNJ como um tribunal de grande porte, ocupando o segundo lugar do ranking após o TJSP.



Duas considerações que precedem o texto da Resolução CNJ n°. 194/2014 são importantes pontos de partida para análise do objeto do artigo que será desenvolvido, respectivamente, por indicar o percentual de processos que tramitam na primeira instância e por assumir a existência de uma “crise de gestão do Poder Judiciário”.

A primeira consideração aponta, com base no Relatório Justiça em Números 2013, que “90% (noventa) por cento dos processos em tramitação no Poder Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando uma taxa de congestionamento média de 72% (setenta e dois) por cento, 26 (vinte e seis) pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau”.

Passados quase dez anos da instituição dessa Política Nacional, passos relevantes foram dados, mas os números ainda não apresentam progresso em relação à taxa de congestionamento. Conforme Relatório Justiça em Números de 2022, o primeiro grau de jurisdição concentrou 93,1% dos processos em tramitação, com uma taxa de congestionamento de 76,5% no primeiro grau, superando a do segundo grau, com uma diferença de 20 pontos percentuais. Ou seja, houve uma leve piora, além de um maior número de processos.

A outra consideração que precede a Resolução indica que “a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade sistêmica atual”. Ou seja, é a primeira instância que concentra a maioria esmagadora de processos judiciais e a Política Nacional é fundamental para trabalhar as causas dessa “morosidade sistêmica atual”.

Portanto, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição é um movimento do CNJ, no uso de suas atribuições constitucionais, que busca estimular os Tribunais brasileiros a promoverem uma reorganização de suas primeiras instâncias, tendo sido instituída com o objetivo de “desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros” (art. 1º da Resolução).

O instrumental teórico que será utilizado que norteou a pesquisa foi o dos “arranjos de implementação”, eis que útil para a abordagem analítica da implementação de políticas públicas focalizada em nível intermediário de análise, “relativo aos esforços interinstitucionais de implementação das políticas públicas”, em uma perspectiva relacional que “privilegia o foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos (formal e informalmente) nos processos de implementação” (PIRES; GOMIDE, 2021).

O objetivo do ensaio consiste na análise da implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição pelo TJERJ, através da observação da atuação de seu Comitê Gestor Regional, do ano de 2017 até 2022.

A hipótese é a seguinte: a atuação do Comitê Gestor Regional foi ampla (no sentido de traçar um diagnóstico da primeira instância) ou casuística (cuidando apenas de questões, ainda que mais abrangentes, que lhe foram submetidas)? E mais, foi uma atuação proativa, cheia de iniciativas, ou reativa, com atitudes mediante provocação?

No que toca à metodologia, o ensaio possui abordagem qualitativa, com natureza de pesquisa aplicada, análise de dados exploratória, valendo-se de pesquisa documental, consistente na análise de conteúdo, na modalidade de análise categorial, das atas das reuniões realizadas pelo Comitê Gestor Regional, no período de 2017 a 2022.

Metodologia

O ensaio possui abordagem qualitativa, com natureza de pesquisa aplicada, análise de dados exploratória, valendo-se de pesquisa documental, consistente na análise de conteúdo das atas das reuniões realizadas pelo Comitê Gestor Regional, no período de 2017 a 2022.

A acepção que aqui se utiliza de análise de conteúdo é aquela definida por Laurence Bardin, em sua obra *L'analyse de conten* (1977):

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Dentre as modalidades de análise de conteúdo, foi eleita a análise categorial que “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades (decomposição), para serem em seguida agrupadas em categorias, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência de itens de sentido)” (CARDOSO; OLIVEIRA; GHELLI, 2021).

Tal método será útil aos objetivos deste ensaio, eis que apto a revelar o “estado da arte” da implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no TJERJ.

Desta forma, foram analisadas as atas das reuniões realizadas entre os anos de 2017 até 2022 pelo Comitê Gestor Regional do TJRJ, órgão responsável pela implementação da Política Nacional no poder judiciário estadual fluminense.

Nas atas das reuniões do Comitê Gestor Regional são narrados os assuntos e temas introduzidos por cada interlocutor, seguido dos comentários feitos pelos demais integrantes, com posterior deliberação sobre o tema.

Sobre esse processo de enumeração de assuntos abordados nas reuniões e atribuição de temas, são necessários alguns esclarecimentos. Nem sempre houve uma deliberação específica sobre um tema trazido numa determinada reunião, de forma que em alguns casos constou na ata uma deliberação “solta”. Nesses casos, o assunto da deliberação foi considerado.

Também houve situações em que um participante da reunião introduziu um assunto que gerou intenso debate, com subsequentes manifestações sobre o mesmo tema. Nesses casos, contabilizou-se o assunto apenas uma vez.

Outrossim, não foram contabilizadas as simples menções sobre determinado assunto, quando foram feitas apenas para adiar uma deliberação.

Observou-se, ainda, casos em que, no diálogo entre os participantes, houve mudança de assunto. Os novos assuntos foram contabilizados, tenha havido ou não deliberação nesse sentido, quando se entendeu que o diálogo como um todo passou para um este novo assunto. Por outro lado, simples comentários periféricos que não alteraram o assunto principal não tiveram seus objetos contabilizados.

Com isso, a análise das atas das reuniões do Comitê Gestor Regional foi realizada da seguinte forma: todos os assuntos abordados foram catalogados; em seguida, para cada assunto foi atribuído um tema (unidades de registro); em seguida, tais temas foram contabilizados (frequência simples); posteriormente, foi realizada a categorização semântica dos temas, o que significou correlacionar os temas às linhas de atuação da Política Nacional, previstas no art. 2º da Resolução CNJ nº. 194/2014. Por fim, foram feitas inferências lógicas sobre tais resultados, com vistas a responder a hipótese de pesquisa proposta.

Capacidades Estatais, Arranjos de Implementação e Poder Judiciário

O conceito de capacidades estatais é geralmente utilizado para análise de programas/políticas públicas implementados pelo poder executivo do Estado. Neste trabalho, será utilizado para análise de uma política pública judiciária.

Como instrumental teórico será utilizado o conceito de “arranjos de implementação” de políticas públicas. Trata-se de uma “abordagem analítica, de cunho heurístico, para compreender a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais complexos”, que foi fruto de indagações “sobre como a atuação estatal na promoção do desenvolvimento poderia se reconciliar com um ambiente político pluralista-democrático”, ou, ainda, “sobre que tipo de capacidades e modos de atuação estatal estaria associado a intervenções (...) eficazes e efetivas, mas também inclusivas, transparentes e em conformidade com a garantia de direitos” (PIRES; GOMIDE, 2021).

Segundo os autores que cunharam o conceito, essa abordagem analítica da implementação de políticas públicas focaliza um nível intermediário/meso de análise, “relativo aos esforços interinstitucionais de implementação das políticas públicas”, em uma perspectiva relacional que “privilegia o foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos (formal e informalmente) nos processos de implementação” (PIRES; GOMIDE, 2021).

O que se denomina de “arranjo de implementação é justamente o olhar sobre “os diversos atores e os instrumentos que organizam suas relações”, “ao invés de focar a burocracia e seus processos de diferenciação e autonomização” (PIRES; GOMIDE, 2021). Ou ainda como “configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação (PIRES; GOMIDE, 2018).

Desta forma, os arranjos de implementação “constituem estruturas de regulação (...), as quais podem ser continuamente remodeladas, produzindo (ou não) a energia, o movimento e a circulação necessários para o alcance do objetivo pretendido” (PIRES; GOMIDE, 2021).

Essa abordagem dos arranjos de implementação pode ser usada de forma descritiva ou para explicar resultados (PIRES; GOMIDE, 2021). Dado o caráter exploratório deste ensaio, a forma descritiva da abordagem será utilizada para observar a implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O que é a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição?

Como uma resposta à crise de gestão do Poder Judiciário, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (doravante chamada de Política Nacional) foi um movimento do CNJ, no uso de suas atribuições constitucionais, que buscou estimular os Tribunais brasileiros a promoverem uma reorganização de suas primeiras instâncias. É importante para os fins propostos neste ensaio, observar a fisionomia dessa importante política pública judiciária.

Essa Política Nacional foi instituída pela Resolução CNJ nº. 194/2014, com o objetivo de aperfeiçoar a qualidade, celeridade, eficácia e efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros (artigo 1º).



A implementação da Política é norteada por linhas de atuação, que servem de diretriz às ações concretas a serem efetivadas pelos Tribunais. Tais linhas de atuação são previstas e conceituadas no artigo 2º da mencionada Resolução:

Art. 2º A implementação da Política será norteada pelas seguintes linhas de atuação:

I - **alinhamento ao Plano Estratégico**: alinhar o plano estratégico dos tribunais aos objetivos e linhas de atuação da Política, de modo a orientar seus programas, projetos e ações;

II - **equalização da força de trabalho**: equalizar a distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo grau, proporcionalmente à demanda de processos;

III - **adequação orçamentária**: garantir orçamento adequado ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância, bem como adotar estratégias que assegurem a excelência em sua gestão;

IV - **infraestrutura e tecnologia**: prover infraestrutura e tecnologia apropriadas ao funcionamento dos serviços judiciários;

V - **governança colaborativa**: fomentar a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais;

VI - **diálogo social e institucional**: incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política;

VII - **prevenção e racionalização de litígios**: adotar medidas com vistas a conferir tratamento adequado às demandas de massa, fomentar o uso racional da Justiça e garantir distribuição equitativa dos processos judiciais entre as unidades judiciárias de primeiro grau;

VIII - **estudos e pesquisas**: promover estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da Justiça de primeira instância e temas conexos, a fim de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões), e;

IX - **formação continuada**: fomentar a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas ao primeiro grau de jurisdição.

Parágrafo único. O CNJ, bem como os tribunais poderão estabelecer indicadores, metas programas, projetos e ações vinculados a cada linha de atuação. (grifos nossos)

Em nível nacional, a gestão e a implementação da Política foi atribuída à Rede de Priorização do Primeiro Grau, órgão composto por representantes de todos os tribunais brasileiros e sob a coordenação da Presidência do CNJ (art. 3º).

No âmbito de cada tribunal, a gestão e a implementação da Política foi atribuída ao Comitê Gestor Regional, composto, no mínimo, por quatro magistrados e quatro servidores (artigos 4º e 5º da Resolução), sob a coordenação de magistrado não vinculado a órgão diretivo (art. 5º, §1º), com reuniões, no mínimo, trimestrais (art. 5º-A, §1º).

No TJERJ, o Comitê Gestor Regional foi criado no ano de 2015, através do Ato Executivo nº. 105/2015.

Quanto ao financiamento da Política Nacional, deverão ser destinados recursos orçamentários para o desenvolvimento dos programas, projetos e ações vinculados à Política Nacional (art. 7º), com identificação na proposta orçamentária de cada tribunal.

A Resolução faculta ao CNJ e aos tribunais a instituição de formas de reconhecimento, valorização ou premiação de boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política Nacional (art. 9º).

Quando da publicação da Resolução CNJ nº. 194/2014, os tribunais tiveram um prazo de 120 dias para encaminhar ao CNJ um plano de ação com vistas ao alcance dos objetivos da Política no seu âmbito interno (art. 8º). Infelizmente, após buscas nos sítios eletrônicos do CNJ e do TJERJ, não foi localizado o plano de ação apresentado pelo Tribunal de Justiça fluminense.

A Implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau no Poder Judiciário Estadual Fluminense: Análise de Conteúdo das Atas das Reuniões do Comitê Gestor Regional



Conforme exposto, a análise das atas das trinta e nove reuniões do Comitê Gestor Regional, entre os anos de 2017 até 2022, estruturou-se da seguinte forma: todos os assuntos abordados nas reuniões de determinado ano foram catalogados. Em seguida, os assuntos foram classificados por temas (unidades de registro), por ano, o que fez-se constar em tabelas que constam nos anexos deste trabalho.

Feito isso, foram agrupadas em uma tabela única todas as ocorrências de uma determinada categoria, desde 2017 até 2022, viabilizando fossem feitas inferências lógicas úteis à análise da implementação dessa importante Política Nacional judiciária:

Tabela 1
Ocorrência das Categorias nas Reuniões do Comitê Gestor Regional entre 2017 e 2022

| Categorias | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | TOTAL |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Alinhamento ao Plano Estratégico | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Equalização da Força de Trabalho | 9 | 5 | 2 | 1 | 0 | 6 | 23 |
| Adequação Orçamentária | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| Infraestrutura e Tecnologia | 15 | 51 | 40 | 10 | 19 | 29 | 164 |
| Governança Colaborativa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diálogo Social e Institucional | 2 | 4 | 1 | 0 | 8 | 3 | 18 |
| Prevenção e Racionalização de Litígios | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Estudos e Pesquisas | 2 | 14 | 2 | 1 | 1 | 5 | 25 |
| Formação Continuada | 5 | 5 | 0 | 1 | 0 | 4 | 15 |

As categorias elencadas consistem nas linhas de atuação previstas como norte para a implantação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no art. 2º da Resolução CNJ nº. 194/2014. Indaga-se: o que se pode inferir dos resultados apresentados na tabela acima?

A linha de atuação “alinhamento ao plano estratégico” resulta que o plano estratégico do tribunal deve estar alinhado aos objetivos e linhas de atuação da Política Nacional, de modo a orientar seus programas, projetos e ações. Esta categoria não foi contemplada em nenhuma das reuniões.

Isso não significa que os membros do Comitê Gestor não estivessem a par do plano estratégico vigente para o poder judiciário estadual fluminense. Contudo, causou certa estranheza o total silêncio a seu respeito durante as reuniões.

Como órgão gestor e implementador, uma possibilidade de atuação do Comitê Gestor seria a análise do plano estratégico vigente cotejando com as linhas de atuação previstas para implementação da Política Nacional, para eventualmente sugerir à administração superior

eventual adequação ou, ainda, participar ativamente da elaboração do planejamento estratégico seguinte.

Outra categoria com zero ocorrências foi a da “governança colaborativa”, que significa o estímulo da participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais.

Cabe um esclarecimento. Durante a pesquisa, concluiu-se que o Comitê Gestor Regional não integra a governança do poder judiciário estadual fluminense, sendo, por sua vez, órgão que atua em colaboração junto aos órgãos de governança. Na segunda reunião realizada no ano de 2017, por exemplo, uma Desembargadora asseverou que “o Comitê é órgão de apoio à Presidência”.

Desta forma, todos os movimentos que o Comitê Gestor teve para participação dos magistrados e servidores em suas reuniões não foram contabilizados nesta categoria.

Contudo, notou-se que, de certa forma, o Comitê Gestor serviu como intermediador de demandas a serem levadas à administração superior.

A categoria da “equalização da força de trabalho” implica no equilíbrio da lotação da força de trabalho nos primeiros e segundo graus do tribunal, de forma proporcional à demanda de processos.

O tema foi bastante abordado ao longo das reuniões do Comitê Gestor, que de fato se preocupou no atendimento desta diretriz por parte do TJERJ, solicitando em inúmeras ocasiões dados a respeito do cumprimento desta diretriz à Diretoria Geral de Pessoal.

A “adequação orçamentária”, por sua vez, consiste na busca pelo orçamento adequado às atividades judiciárias da primeira instância juntamente com a adoção de estratégias para excelência na sua gestão. Esta linha de atuação também foi de alguma forma contemplada ao longo das reuniões, muito embora não tenha havido tantas ocorrências.

A categoria da “infraestrutura e da tecnologia” foi a mais contemplada nas reuniões do Comitê Gestor Regional, com um total de 164 ocorrências de assuntos abordados. Essa linha de atuação visa prover os serviços judiciários da primeira instância de infraestrutura e tecnologia adequados.

Esta foi uma grande categoria, que contemplou uma ampla gama de temas, tais como: relatos de problemas e pedidos de mudança nos processos de trabalho; melhorias nos sistemas de tramitação de processos; prevenção e promoção da saúde dos magistrados e servidores; valorização dos serventuários; relatos de carência e pedidos de reposição de servidores; melhoria nas instalações; fornecimento de mobiliário e materiais de consumo; busca de alternativas para suprimimento do *déficit* de servidores; valorização dos serventuários; campanha sobre assédio moral.

No que toca à linha de atuação “diálogo social e institucional”, foi definida como como o incentivo ao diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, bem como no desenvolvimento de parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política e contou com 18 ocorrências.

Todas essas ocorrências disseram respeito a convênios a serem realizados com outras instituições, visando facilitar o acesso dos magistrados às informações úteis à solução dos processos, tais como: acesso à base de dados do INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social (para obtenção de informações previdenciárias), da Caixa Econômica Federal (acesso aos extratos do FGTS), dentre outros. Desta forma, esta linha de atuação também foi contemplada na atuação do Comitê Gestor Regional.



Quanto à categoria “prevenção e racionalização de litígios”, observou-se apenas uma ocorrência, na terceira reunião do ano de 2017, que disse respeito à publicação do Provimento CGJ nº 91/2021, que instituiu a Central de Fraudes Processuais (CEINF), que tem como objetivo o recebimento de informações que contenham indícios de fraudes processuais com características repetitivas.

Em relação à linha de atuação “estudos e pesquisas”, é entendida como a busca sobre causas e consequências do mau funcionamento da justiça de primeira instância e temas conexos, com a finalidade de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões.

Tal categoria teve um total de 25 ocorrências e foi contemplada pelo Comitê Gestor em relação aos seguintes temas: simplificação das custas processuais; levantamento de sugestões para aperfeiçoamento da prestação jurisdicional junto à Defensoria Pública, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil; análise de modelo de mineração de dados úteis para nortear ações estratégicas e levantamento de necessidades do 1º grau.

E quando se diz que determinada linha de atuação foi contemplada, não se está fazendo um juízo de valor, mas tão somente afirmando que em algum momento o assunto foi abordado pelo Comitê Gestor, ainda que nenhuma modificação da realidade tenha se operado pela sua atuação.

Esse esclarecimento é necessário porque se entende que, dentre os potenciais do Comitê Gestor, esta categoria é a mais poderosa de todas. E isso pela possibilidade de fomentar a participação de todos os interessados no assunto e elaborar problemas fundamentais que assolam a primeira instância para construção de alternativas em conjunto com os atores envolvidos (serventuários, magistrados, membros do ministério público e da defensoria pública e advogados), sem a pressão de se estar à frente da administração superior.

É bem verdade, contudo, que todos os membros que integram o Comitê Gestor Regional, o fazem sem prejuízo de suas funções rotineiras, o que é um complicador em sua atuação.

E mais, o Comitê Gestor Regional muitas vezes não possui acesso aos dados sensíveis para conhecimento do “estado da arte” de questões fundamentais da primeira instância. Tanto que, na reunião realizada no dia 19/07/2021, o desembargador presidente do Comitê, afirmou que “apesar de não constar explicitamente na Composição do Colegiado (...) considera ser importante a presença de representantes da Administração Superior visando a interlocução direta”.

Sem perder de vista estas circunstâncias negativas, observou-se que não houve um diagnóstico geral da primeira instância para elencar ações já iniciadas e aquelas que seriam necessárias, relacionando-as às linhas de atuação. Tal iniciativa seria fundamental tanto para elaboração dos principais problemas, quanto para construção coletiva de soluções, com posterior encaminhamento de memorandos à administração superior do TJERJ com sugestões bem fundamentadas e legitimadas.

Duas ações do Comitê Regional chegaram perto de um diagnóstico da primeira instância. Uma delas foi a consolidação das respostas ao questionário encaminhado aos magistrados e servidores na reunião realizada no dia 06/12/2018, cujo documento, infelizmente, não estava disponível no sítio eletrônico do TJERJ. Após a consolidação das respostas, o Comitê encaminhou memorando ao Presidente do Tribunal para ciência.

A outra aconteceu na reunião do dia 13/06/2022, quando uma representante de um grupo formado por 134 Chefes de Serventia apontou de forma ordenada algumas das dificuldades relatadas, ocasião na qual se deliberou por uma minuta de formulário de pesquisa, setorizado



por competência e por eixo de atuação, contendo campo específico para descrição do problema, justificativa e sugestão de melhoria.

Sobre a categoria “formação continuada”, visa o fomento da capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas ao primeiro grau de jurisdição. Esta linha de atuação também foi devidamente contemplada ao longo das reuniões do Comitê Gestor Regional.

Conclusões

O presente artigo teve por objetivo a análise da implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Para isso, foi observada atuação a atuação do Comitê Gestor Regional – órgão gestor e implementador da política - nos anos de 2017 até 2022.

Tal análise foi feita a partir das contribuições teóricas dos “arranjos de implementação” de políticas públicas, o que nos ajudou a lançar luz sobre a implementação dessa importante Política Nacional instituída pelo CNJ, através da Resolução nº. 194/2014, em resposta à “crise de gestão” do Poder Judiciário, cujas características mais representativas são as altas taxas de congestionamento, a lentidão e a baixa efetividade dos processos judiciais.

Utilizando a análise de conteúdo como metodologia para análise das atas das reuniões, concluímos que o Comitê Gestor Regional teve uma atuação mais casuística e reativa do que proativa e ampla (no sentido de traçar um diagnóstico da primeira instância do TJRJ e orientar possíveis caminhos à administração superior).

Referências

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977

BANCO MUNDIAL. O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma. Documento Técnico nº 319. Washington: Banco Mundial, 1996. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>. Acesso em: 01/08/2023.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. ANÁLISE DE CONTEÚDO: UMA METODOLOGIA DE PESQUISA QUALITATIVA. **Cadernos da Fucamp**, [s. l.], v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 194, de 28 de maio de 2014. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. [S. l.], 28 maio 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 7 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2022 – Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 07/05/2023



GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada / Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi; p. 15-50 - Rio de Janeiro: Ipea, 2016

PAE KIM, R.; SILVA, F. A. G. e. A Gestão Estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. Revista CNJ, Brasília, v. 4, n. 1, p. 207–218, 2020. DOI: 10.54829/revistacnj.v4i1.121. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/121>. Acesso em: 19 mar. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 29, Jun. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ato Executivo nº 105, de 30 de março de 2015. Institui o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. [S. l.], 30 mar. 2015. Disponível em: <http://webfarm.tjrj.jus.br/biblioteca/index.html>. Acesso em: 7 maio 2023.

Apêndices

Tabela 2

Ocorrência dos temas nas cinco reuniões do Comitê Gestor Regional no ano de 2017

| Temas | Categorização | Total |
|---|----------------------------------|-------|
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de Itens/Mobiliário Ergonômico | Infraestrutura e tecnologia | 4 |
| Capacitação dos servidores | Formação continuada | 4 |
| Capacitação dos magistrados | Formação continuada | 1 |
| Distribuição de Pessoal na 1º e 2º instância | Equalização da força de trabalho | 9 |
| Problemas/mudança nos processos de trabalho | Infraestrutura e tecnologia | 5 |
| Melhorias nos Sistemas de Tramitação de Processos | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Prevenção e promoção da saúde dos magistrados e servidores | Infraestrutura e tecnologia | 3 |
| Convênios | Diálogo Social e Institucional | 2 |
| Levantamento de necessidades do 1º grau | Estudos e pesquisas | 2 |
| Valorização dos serventuários | Infraestrutura e tecnologia | 2 |

Tabela 3

Ocorrência dos temas nas treze reuniões do Comitê Gestor Regional no ano de 2018



| Temas | Categorização | Total |
|---|----------------------------------|-------|
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de Itens/Mobiliário Ergonômico | Infraestrutura e tecnologia | 13 |
| Capacitação de Servidores | Formação continuada | 2 |
| Capacitação em Gestão para Chefes de Serventia | Formação continuada | 1 |
| Distribuição de Pessoal na 1º e 2º instância | Equalização da força de trabalho | 5 |
| Capacitação dos Magistrados sobre gestão | Formação continuada | 2 |
| Simplificação das Custas Processuais | Estudos e pesquisas | 10 |
| Problemas/mudanças nos processos de trabalho | Infraestrutura e tecnologia | 8 |
| Melhorias nos Sistemas de Tramitação de Processos | Infraestrutura e tecnologia | 12 |
| Carência/reposição de Servidores | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Prevenção e promoção da saúde dos magistrados e servidores | Infraestrutura e tecnologia | 5 |
| Convênios | Diálogo Social e Institucional | 4 |
| Orçamento 1ª e 2º instância | Adequação orçamentária | 2 |
| Melhorias nas Instalações | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de mobiliário | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Instalação de Laboratórios de Informática | Formação continuada | 1 |
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de materiais de consumo | Infraestrutura e tecnologia | 3 |
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de Itens de Informática | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Levantamento de necessidades do 1º grau | Estudos e pesquisas | 4 |
| Alternativas para suprimento do déficit de serventuários na primeira instância | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Aprimoramento do sistema de designação dos juízes regionais | Infraestrutura e tecnologia | 2 |

Tabela 4
Ocorrência dos temas nas seis reuniões do Comitê Gestor Regional no ano de 2019

| Temas | Categorização | Total |
|--|----------------------------------|-------|
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de Itens/Mobiliário Ergonômico | Infraestrutura e tecnologia | 4 |
| Prevenção e Promoção para saúde mental dos magistrados e servidores | Infraestrutura e tecnologia | 7 |
| Distribuição de Pessoal na 1º e 2º instância | Equalização da força de trabalho | 2 |
| Simplificação das Custas Processuais | Estudos e pesquisas | 2 |



| | | |
|---|--------------------------------|----|
| Problemas/mudança nos processos de trabalho | Infraestrutura e tecnologia | 3 |
| Melhorias nos Sistemas de Tramitação de Processos | Infraestrutura e tecnologia | 11 |
| Convênios | Diálogo Social e Institucional | 1 |
| Orçamento 1ª e 2ª instância | Adequação orçamentária | 1 |
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de mobiliário | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Instalação de Laboratórios de Informática | Formação continuada | 1 |
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de Itens de Informática | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Problemas/mudança na rotina de trabalho | Infraestrutura e tecnologia | 4 |
| Alternativas para suprimento do déficit de serventuários na primeira instância | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Valorização dos serventuários | Infraestrutura e tecnologia | 6 |
| Campanha sobre assédio moral | Infraestrutura e tecnologia | 1 |

Tabela 5
Ocorrência dos temas na única reunião do Comitê Gestor Regional no ano de 2020

| Temas | Categorização | Total |
|---|----------------------------------|--------------|
| Aquisição/Fornecimento/Estoque de Itens/Mobiliário Ergonômico | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Capacitação dos servidores | Formação continuada | 1 |
| Prevenção e Promoção para saúde mental dos magistrados e servidores | Infraestrutura e tecnologia | 3 |
| Distribuição de Pessoal na 1ª e 2ª instância | Equalização da força de trabalho | 1 |
| Alternativas para suprimento do déficit de serventuários na primeira instância | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Valorização dos serventuários | Infraestrutura e tecnologia | 5 |
| Levantamento de sugestões para aperfeiçoamento da prestação jurisdicional junto à Defensoria Pública, Ministério Público e OAB | Estudos e pesquisas | 1 |

Tabela 6
Ocorrência dos temas nas cinco reuniões do Comitê Gestor Regional no ano de 2021

| Temas | Categorização | Total |
|--|-----------------------------|--------------|
| Simplificação das Custas Processuais | Estudos e pesquisas | 1 |
| Problemas/mudança nos processos de trabalho | Infraestrutura e tecnologia | 5 |
| Melhorias nos Sistemas de Tramitação de Processos | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Carência/reposição de Servidores | Infraestrutura e tecnologia | 1 |



| | | |
|---|--|---|
| Convênios | Diálogo Social e Institucional | 8 |
| Prevenção e promoção da saúde mental dos magistrados e servidores | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Problemas/mudança na rotina de trabalho | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Alternativas para suprimento do déficit de serventuários na primeira instância | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Valorização dos serventuários | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Valorização dos magistrados | Infraestrutura e tecnologia | 3 |
| Recursos Humanos no Gabinete do Magistrado | Infraestrutura e tecnologia | 3 |
| Ações contra fraudes processuais repetitivas | Prevenção e Racionalização de Litígios | 1 |

Tabela 7
Ocorrência dos Temas nas nove reuniões do Comitê Gestor Regional no ano de 2022

| Temas | Categorização | Total |
|---|----------------------------------|--------------|
| Capacitação dos servidores | Formação continuada | 4 |
| Distribuição de Pessoal na 1º e 2º instância | Equalização da força de trabalho | 6 |
| Problemas/mudança nos processos de trabalho | Infraestrutura e tecnologia | 21 |
| Carência/reposição de Servidores | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Convênios | Diálogo Social e Institucional | 3 |
| Orçamento 1ª e 2ª instância | Adequação orçamentária | 1 |
| Levantamento de necessidades do 1º grau | Estudos e pesquisas | 2 |
| Prevenção e promoção da saúde dos magistrados e servidores | Infraestrutura e tecnologia | 1 |
| Valorização dos serventuários | Infraestrutura e tecnologia | 3 |
| Valorização dos magistrados | Infraestrutura e tecnologia | 2 |
| Levantamento de sugestões para aperfeiçoamento da prestação jurisdicional junto à Defensoria Pública, Ministério Público e OAB | Estudos e pesquisas | 2 |
| Análise de modelo para mineração de dados úteis para nortear ações estratégicas | Estudos e pesquisas | 1 |

Notas de final de texto


“Taxa de Congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido à existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base”. Justiça em números 2022, páginas 103 e 104/ Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 07/05/2023

