



Os Centros de Inteligência como Instrumento de Governança no Poder Judiciário

Monique Ribeiro de Carvalho Gomes (TJBA/ENFAM)

Cristiane Soares de Brito, ENFAM/TJMG

Karina Silva de Araújo Ramos, ENFAM/TJBA

Thielly Dias de Alencar Pitthan, ENFAM/TJMS

Tema: Governança em Sistemas de Justiça

RESUMO

O presente trabalho buscar analisar os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, em especial como medida de promoção a um novo modelo de governança pública. A pesquisa salienta a atividade dos Centros de Inteligência no Judiciário como proposta de órgãos de apoio à gestão judicial. O método baseou-se em revisão bibliográfica amparada em artigos e livros inerentes ao tema, a partir de uma abordagem qualitativa. A literatura aponta a colaboração dos Centros de Inteligência para a melhoria dos serviços judiciários, sobretudo no monitoramento de demandas repetitivas ou de massa.

Palavras-Chave: Poder Judiciário; Governança; Centros de Inteligência.

ABSTRACT

This work seeks to analyze the Intelligence Centers of the Judiciary, especially as a measure to promote a new model of public governance. The research highlights the activity of Intelligence Centers in the Judiciary as a proposal for bodies to support judicial management. The method was based on a bibliographic review supported by articles and books inherent to the topic, based on a qualitative approach. The literature points to the collaboration of Intelligence Centers to improve judicial services, especially in monitoring repetitive or mass demands.

Keywords: Judiciary; Governance; Intelligence Centers.

Introdução

Estudo da Imagem do Poder Judiciário, realizado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2019, encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros, apontou que a imagem do Judiciário pela sociedade brasileira é marcada por morosidade e burocracia. Segundo o estudo indicado, 93% das pessoas ouvidas consideraram a justiça lenta, 74% apontaram que a justiça não é eficaz, 54% que não tem um bom funcionamento, além de lhe atribuírem sentimentos negativos como tristeza 13%, indignação 12%, vergonha 11% e medo 6%. Dados do Relatório





Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça - CNJ de 2022, referente a números de 2021, expressam 77,3 milhões de processos ativos no Brasil, com um total de 27,7 milhões de casos novos, crescimento de 10,4% em relação ao ano anterior (CNJ, 2022).

Tais dados dificultam uma prestação jurisdicional eficiente, que seja rápida e de qualidade, ao mesmo tempo, como almeja a população. Para a melhoria da prestação jurisdicional, a falta de segurança jurídica, a lentidão e a superlotação são indicadas como os principais problemas a serem combatidos (Sadek, 2004). Neste cenário, em que há uma acentuada correspondência entre acesso à justiça, efetividade e duração razoável do processo, é preciso encontrar novas formas de estratégia de performance, planejamento estratégico e gestão do Judiciário, a fim de enfrentar esse quadro e otimizar a prestação jurisdicional, de modo a sermos capazes de tutelar direitos e garantias fundamentais e legitimar a função jurisdicional.

Desde a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, observa-se a pretensão da Administração Pública para a substituição do modelo de administração burocrático pelo gerencial, fundamentado na busca por resultados, fato que no Judiciário culminou na Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004 e na criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Conforme Sadek (2010), a Reforma do Judiciário, mais do que a discussão sobre a aplicação da eficiência administrativa, trouxe para o debate questões como o desempenho judicial para a prestação de um serviço público, além do papel político por ele exercido.

Neste cenário, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário surgem com a finalidade de contribuir para a melhoria efetiva da prestação jurisdicional e para a harmonia do sistema, prevenir medidas protelatórias, reduzir a morosidade e garantir a segurança jurídica e estabilidade das decisões.

Neste artigo, busca-se compreender de que forma a atuação dos Centros de Inteligência pode contribuir para uma nova governança do Judiciário e para uma gestão eficiente dos conflitos.

Com vistas a cumprir seu propósito, o artigo está dividido em três partes principais. Na primeira delas, busca-se apresentar o novo modelo de governança judicial. Na segunda parte, são expostos os Centros de Inteligência e a sua implementação dentro do Judiciário brasileiro, como metodologia capaz de contribuir para a construção de uma política macro para solução dos conflitos.

Os procedimentos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e de instrumentos normativos sobre o tema, com revisão da literatura sobre os assuntos a ela relacionados, além da pesquisa documental na legislação, *sites*, livros, artigos, revistas especializadas, banco de dissertações, teses da Capes e relatórios produzidos pelo CNJ.





Este estudo é relevante por ampliar o conhecimento nesta área, oferecendo subsídios para novos estudos e propostas de aperfeiçoamento do Sistema de Justiça, sobretudo a solução macro e efetiva dos conflitos sociais.

1 Fundamentos para Aplicação da Governança ao Poder Judiciário

Valendo-se de teorias modernas da Administração (Porter, 1996), o planejamento estratégico passou a ser utilizado na gestão pública com fins de determinar objetivos específicos e definir as ações práticas a serem implementadas para alcançá-los. A estruturação de um estado em redes possibilita a representação de minorias organizadas, tornando-as capazes de interferir na distribuição de recursos e formulação de políticas públicas, a partir de uma construção coletiva e com responsabilidade compartilhada (Ballesteros, 2012).

A gestão pública fundamentada na governança pressupõe medidas responsivas dos agentes públicos e requer interação com atores sociais em relações estruturadas (Bevir, 2011), associando-se ao próprio conceito de redes. A ideia de sociedade em redes foi desenvolvida por Castells (1999, p. 497), correlacionando-a à revolução tecnológica na área da informação, com abrangência global, e modificação de “processos produtivos e de experiência, poder e cultura [...] com expansão penetrante em toda a estrutura social [...] o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos do poder”.

Esse cenário de sociedade em redes ensejou a evolução da gestão pública burocrática e hierarquizada tradicional para a governança colaborativa, caracterizada pela tomada de decisões coletivas com outros órgãos estatais e agentes sociais no gerenciamento de políticas públicas de interesse comum para um serviço público eficiente e comprometido com resultados. Com fins a uma melhoria da eficiência das ações governamentais, revela-se imperativo o desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos e a reformulação das funções dos atores participantes do sistema de justiça, em um relacionamento coordenado para execução das políticas públicas judiciárias.

Das lições de Bevir (2011), extrai-se que as primeiras ideias de governança surgiram, em grande parte, devido a uma crise do Estado modernista, concebida de duas ondas analiticamente distintas da reforma do setor público: primeiro, a reforma no conceito econômico de racionalidade alavancada pelo neoliberalismo e as terceirizações de algumas outrora atividades estatais; segundo, reforma no conceito sociológico de racionalidade, com a governança *joined-up* (quando diferentes setores do governo trabalham em conjunto para o alcance de metas e objetivos em comum, em colaboração de objetivos e resultados), Terceira Via (o Estado reduziria sua atuação na economia, continuando com mecanismos de controle e enfrentamento a desigualdades sociais, cedendo espaço para a iniciativa privada), redes e parcerias. Ao mesmo tempo, ressalta o citado autor que o termo governança se refere à organização e à ação pública, as quais se moveram da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes, com uma visão mais abrangente da gestão pública, saindo da ação estatal estritamente econômica, para abranger dimensões políticas e sociais.





As compreensões de “Estado e sociedade em rede” foram introduzidas por Castells (2007), com referência ao quadro da Era da Informação, da sociedade contemporânea, que o autor defende alterações das percepções de tempo e espaço, reconstruindo a economia e a sociedade, diante de uma nova tecnologia que proporciona diversas possibilidades de consumo e mercados, com superação das formas sociais preexistentes, situações que mudariam, inclusive, a forma de organização dos Estados.

Nessa conjuntura, o conceito de governança tornou-se amplo, com significados múltiplos, aplicáveis a instituições públicas e privadas, com perspectivas gerais e mais técnicas, sentidos econômicos, políticos e sociais, relacionadas à eficiência e à legitimidade (Levi-Faur, 2012). Seja no setor público ou no privado, governança se conecta com métodos de controle das organizações com fins de alcance dos seus objetivos (Akutsu e Guimarães, 2012). Segundo Araújo (2019), a governança pública pode ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais de tomada e execução de decisões públicas, incluindo os atores, as estruturas e as relações entre os atores sociais, como também em uma concepção normativa para abranger a solução dos problemas coletivas e a qualidade da democracia para o funcionamento do grupo social (Longo, 2008).

Hodiernamente, a noção de governança pública precisa ajustar-se com outros valores, como proteção dos direitos humanos e a promoção da justiça social, passando para uma Nova Gestão Pública, na qual se reconhece a pluralidade do Estado atual e a possibilidade de diversos atores sociais contribuírem para a formulação das políticas públicas e prestação dos serviços públicos (Dickinson, 2016).

Fixadas as premissas básicas da nova governança pública, relacionando-a com a eficiência nos serviços estatais, resta estudar como os Centros de inteligência do Poder Judiciário podem contribuir para a gestão eficiente dos conflitos e melhoria da prestação jurisdicional.

2 Os Centros de Inteligência e a Gestão Macro dos Conflitos

Acerca dos Centros de Inteligência, Ferraz (2019) defende que, para o enfrentamento dos desafios do Judiciário contemporâneo, requer-se a contribuição de todos os atores envolvidos no sistema de justiça, a fim de construir uma inteligência coletiva, técnica e com experiências diversas. Acrescenta, ainda, a adoção dos Centros de Inteligência para a solução de problemas complexos do Judiciário. A autora define problemas complexos como organismos vivos que se movimentam e não conseguem ser administrados com o pensamento cartesiano linear. São designados de complexos, diante da multiplicidade de pessoas envolvidas, consequências, fatores e muitas interações que contribuem para a sua existência.

A litigiosidade é um problema complexo. Cada ano, os membros do Judiciário são convocados a produzir mais, investir em gestão e em tecnologia, porém sem os efeitos desejados de redução da litigância, uma vez que atacam somente os sintomas e não as causas efetivas dos problemas





complexos. A autora conclui que, na prática, a litigiosidade está sendo alimentada pela forma como está sendo enfrentada (Ferraz, 2019).

A complexidade de olhar o todo é buscada pelos Centros de Inteligência para a solução de problemas não cartesianos, problemas complexos. Para Moraes (2019), os Centros de Inteligência permitem o tratamento dos conflitos em sua origem, articulando informações desde os juízes de primeiro grau até os tribunais superiores, com uma modificação do funcionamento do Judiciário.

A rede dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário foi criada pela Resolução nº 349 de 23 de outubro de 2020 do CNJ, com atuação em âmbito nacional para a prevenção e o tratamento de demandas repetitivas ou de massa, além da articulação entre políticas e ações de mediação e conciliação institucional e interinstitucional. Tem como objetivos principais: encontrar soluções humanizadas para a resolução dos conflitos e capacitar os servidores a serem agentes de transformação do serviço estatal, priorizando o bem-estar do indivíduo e o espírito empreendedor no setor público.

Os Centros de Inteligência se inserem na política do CNJ para tratamento macro dos conflitos. Em geral, as atividades dos Centros de Inteligência buscam identificar e monitorar as demandas repetitivas ou com potencial de repetitividade; reconhecer pontos de deficiência na atividade jurisdicional; definir estratégias para atuações em bloco; prevenir litígios e evitar a judicialização indevida, inclusive com proposta de soluções extrajudiciais, por meio de fomento à cooperação entre os interessados; conferir tratamento molecularizado a demandas de massa; gestão de precedentes; uniformização de procedimentos administrativos e judiciais; oportunizar o agrupamento de ideias entre órgãos do Judiciário e instituições externas; redução de gastos e otimização da utilização de recursos; emissão de notas técnicas com orientações para a Administração; auxiliar o Judiciário na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU.

Os valores que norteiam a atuação dos Centros de Inteligência são a inovação, a inteligência coletiva, o *mindset*, a democratização, o experimentalismo e a ação, trazendo mais eficiência para o sistema de justiça, pensando em resolver os conflitos de forma diferente, em busca de soluções criativas e eficientes, com uma mudança de mentalidade.

Os Centros de Inteligência rompem com o paradigma que os conflitos apenas podem ser solucionados por meio de um processo judicial, trazendo um estímulo para a prevenção de conflitos com o tratamento dos problemas na sua origem e, dessa forma, evitar a proliferação de demandas repetitivas (Clementino, 2018).

Para tanto, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário foram idealizados com a finalidade de tornarem-se órgãos de apoio à gestão judicial, via monitoramento e tratamento adequado de conflitos repetitivos, de litigantes habituais e da gestão de precedentes, com análises de atos de cooperação, manejo de dados e informações entre órgãos do Poder Judiciário, com fins de





melhorar a efetividade e a segurança jurídica das soluções alcançadas, inclusive trazendo para o debate a construção de soluções dialogadas com outros entes e órgãos da sociedade.

Dessa forma, com fins de identificar e propor tratamento estratégico para demandas repetitivas e de massa, cada tribunal do país deve organizar e manter o seu centro de inteligência local integrado à Rede Nacional dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário. Para mapeamento e tratamentos dos litígios, os centros de inteligência utilizam-se, entre outros meios, da inteligência artificial e da escuta de agentes da sociedade e órgãos de outros tribunais, de modo a melhorar os resultados e a aplicação dos recursos, com aprimoramento contínuo da prestação jurisdicional. Com isso, é possível identificar e fazer diagnóstico do nosso acervo, por exemplo, o tipo de demandas que está entrando, quem está entrando, quem e por que está recorrendo.

Ademais, a inteligência organizacional do Poder Judiciário proporciona a coleta de informações sobre a origem dos conflitos e a sua repetição, tornando possível um gerenciamento macro das discussões com a reunião de esforços de diferentes agentes para a sua solução, inclusive via extrajudicial (Lunardi, 2021).

Os Centros de Inteligência são um espaço institucionalizado para a resolução de conflitos sob uma perspectiva sistêmica, pela horizontalidade e pelo diálogo entre as instâncias, pela cooperação para a prevenção de conflitos, pela gestão de precedentes e pelo monitoramento de demandas, inclusive demandas repetitivas. Os Centros de Inteligência têm, ao menos, três pilares de atuação: a gestão de precedentes, o monitoramento de demandas repetitivas e a prevenção de conflitos. Parte-se da cultura de números na pretensão de alcançar um trabalho de qualidade para a solução dos litígios e, por conseguinte, promoção da paz social - fim último do Judiciário.

Os Centros de Inteligência visam aparelhar os tribunais a fim de que sejam melhores adequados para a resolução de demandas de forma mais efetiva, por meio de ferramentas de inteligência negocial, comumente utilizadas na iniciativa privada, com foco em monitorar o serviço que está sendo desenvolvido para saber o que está entrando de demanda e atuar preventivamente, de modo a ser possível trabalhar melhor as demandas, realizar diálogos interinstitucionais, conversar com grandes demandantes, realocar pessoal, com fins de diálogo e monitoramento, de forma a melhorar o serviço prestado.

A inteligência organizacional visa à gestão dos conflitos e não apenas dos processos em si, com fins a uma solução macro, rápida e mais adequada, muitas vezes, e se possível, de forma extrajudicial e até antes de ingressarem no Judiciário, valendo-se da propositura de modelos de gestão da informação e gestão do conhecimento. Esse novo modelo de gestão possibilita o conhecimento dos dados importantes da organização para a formulação de políticas e padrões de atuação capazes de aprimorar os serviços e a entrega aos usuários.

O compartilhamento de informações sobre o conflito possibilita um produto personalizado para prevenção ou tratamento do conflito, a partir da análise prospectiva do cenário, das





peculiaridades, do contexto institucional, com análise dos atores e dos interesses envolvidos. O Centro de Inteligência funciona como *designer* desse modelo cooperativo para a formulação de estratégias conjuntas com outras instituições e reestruturação de políticas públicas, via diálogo interinstitucional. Com isso, possibilita a construção de um capital jurídico de qualidade – maior coerência, estabilidade e confiança das decisões e, também, a consolidação da inteligência coletiva, por intermédio da discussão ampla de temas de grande repercussão jurídica e social, o que expande a visão dos problemas e dos conflitos sob diversas óticas, proporcionando segurança jurídica e estabilidade para as decisões judiciais.

Conclusões e Recomendações

A governança judicial busca identificar práticas que tornem possível a alocação mais eficiente de recursos escassos para a gestão dos órgãos administrativos e a prestação do serviço jurisdicional.

Ao adotar os conceitos de governança e cooperação, conceitos plurais, como guias para a análise da legitimidade e eficiência do Poder Judiciário, têm-se possibilidades mais concretas de desenvolvimento de estudo sistêmico, por meio da investigação de variáveis que interferem na sua atividade para que, com criatividade e com disposição coletiva, seja possível cocriar diferentes formas de atender as necessidades do jurisdicionado e construir pontes para melhoria do alcance de suas políticas públicas.

O Judiciário é compelido, diariamente, a resolver conflitos complexos que impactam na vida das pessoas, de modo que precisamos analisar a origem desses conflitos, visto que, apesar de aumento da produtividade, a quantidade de feitos ingressados continua aumentando.

Os Centros de Inteligência proporcionam uma visão macro do sistema, podendo enxergar o todo, por meio de uma atuação em rede, com interligação ao núcleo de gestão de precedentes dos tribunais.

A atividade dos Centros de Inteligência contribui para o fortalecimento do acesso à justiça quando racionaliza o sistema de justiça com métodos de trabalho destinados à prevenção de conflitos e diálogos interinstitucionais com órgãos interessados, com abordagem interdisciplinar e sistêmica.

A resolução de conflitos de maneira sistêmica produz efeitos concretos para o futuro, não apenas pela redução dos processos e aumento da eficiência, contudo principalmente por tornar possível a produção de um futuro melhor, quando devolve a possibilidade de olhar cuidadoso, de que alguns processos necessitam, a qual se perdeu diante da quantidade de litígios habituais que adentram ao Judiciário.





Referências

Akutsu, Luiz, Guimarães, Tomás de Aquino (2012). Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, v. 8, p. 183-202.

Araújo, Alexandra Fuchs de (2029). Estado, Direito e políticas públicas: o papel do juiz em uma dinâmica de governança = State, Law and public policies: the role of the judge in a governance dynamic. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 11-27, set./out.
Recuperado de: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/139326> Acessado em: -3 set. 2024.

Associação Dos Magistrados Brasileiros (2019). *Estudo da imagem do Poder Judiciário: sumário executivo*. Brasília: AMB; Rio de Janeiro: FGV/Ipespe, 2019. Recuperado de: https://www.amb.com.br/wpcontent/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acessado em: 03 mar. 2023.

Ballesteros, Paula. K. Rodrigues (2012). *Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil*. 2012. Dissertação. Mestrado em Administração Pública e Governo. FGV EAESP CMAPG.
Recuperado de: <https://hdl.handle.net/10438/9526>. Acessado em: 04 set. 2024.

Bevir, Mark (2011). Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 103-114.

Bueno, Cássio Scarpinella (2009). *O Poder Público em Juízo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva.

Castells, Manuel (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e terra.

Castells, Manuel, Espanha, Rita (2007). *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas.

Clementino, Marco Bruno de Miranda (2018). Centros de Inteligência da Justiça Federal: legitimação pelo procedimento, fluxo de trabalho e diálogo aberto. *In: Conselho da Justiça Federal*. Centro nacional de Inteligência da Justiça Federal: Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes/Conselho da Justiça Federal. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2018.





CNJ – Conselho Nacional de Justiça (2022). *Justiça em Números 2022*. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/sumario-executivo-jn-v3-2022-2022-09-15.pdf>. Acessado em: 03 mar. 2023.

CNJ – Conselho Nacional De Justiça (2020). Resolução nº 349, de 23 de outubro de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília-DF, 27 out. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acessado em: 03 nov. 2023.

Dickinson, Helen [et al.] (2016). From new public management to new public governance: The implications for a ‘new public service’. *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, v. 41, p. 41-60.

Ferraz, T. S. (2019). Centros de Inteligência da Justiça Federal: possíveis referenciais teóricos de uma iniciativa que pegou. In: *Série CEJ*. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações: v. 2. Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes, CEJ, p. 60-69.

Levi-Faur, David (2012). *From “big government” to “big governance”?* Recuperado de: <https://academic.oup.com/edited-volume/34384/chapter-abstract/291586068?redirectedFrom=fulltext&login=false>. Acessado em: 03 maio 2023.

Longo, Francisco (2008). Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, ed. Longo e Ysa, p. 15-36. Recuperado de: <https://bit.ly/2C1HO2F>. Acessado em: 03 agosto 2023.

Lunardi, Fabrício Castagna (2021). Inteligência organizacional e inovação no Poder Judiciário: a experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. Lunardi, Fabrício Castagna; Miranda, Marco Bruno Clementino. (org.). *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: ENFAM. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/357148962_Inteligencia_organizacional_e_inovacao_no_Poder_Judiciario_a_experiencia_do_Centro_de_Inteligencia_da_Justica_do_Distrito_Federal. Acessado em: 03 jul. 2023.

Mancuso, Rodolfo de Camargo (2011). *Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Revista dos Tribunais.





Moraes, Vânia Cardoso André de (2019). *Centro Nacional (e locais) de inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis*. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Brasília: Conselho da Justiça Federal.

Porter, Michael (1996). E. O que é estratégia. *Harvard Business Review*, v. 74, n. 6, p. 61-78.

Sadek, Maria Tereza (org.), (2010). *Reforma do judiciário* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 164 p. ISBN: 978-85-7982-033-5. Recuperado de: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acessado em: 04 set. 2024.

Sadek, Maria Tereza (2004). Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, vol. 18, n. 51.

