

PLANEJAMENTO NO JUDICIÁRIO 5.0

4.1. Estrutura jurídica atual do planejamento do Poder Judiciário. 4.1.1. Base constitucional e legal. 4.1.2. Atos normativos do CNJ. 4.1.3. Síntese do sistema normativo do planejamento do Poder Judiciário. 4.2. Problemas, desafios e oportunidades. 4.2.1. Planejamento meramente formal. 4.2.2. Participação dos atores envolvidos. 4.2.3. Diálogo institucional e federativo. 4.2.4. Adesão dos órgãos executivos. 4.2.5. Rotatividade da alta administração. 4.2.6. Conhecimentos técnicos. 4.2.7. Novas tecnologias. 4.2.8. Comunicação interna e externa. 4.2.9. Gigantismo do Judiciário. 4.2.10. Burocentrismo. 4.3. Princípios e boas práticas para o Planejamento no Judiciário 5.0. 4.3.1. Princípio do foco no usuário. 4.3.1.1. Utilização do Design Thinking e do Design Sprint. 4.3.1.2. Utilização do Lean. 4.3.1.3. Laboratórios de inovação. 4.3.1.4. Uso do Crowdsourcing. 4.3.1.5. Avaliações periódicas. 4.3.1.6. Orçamento participativo. 4.3.1.7. Redes de Governança. 4.3.2. Princípio do respeito aos stakeholders. 4.3.2.1. Participação dos stakeholders na aplicação das metodologias ágeis. 4.3.2.2. Cocriação. 4.3.2.3. Canais institucionais de comunicação. 4.3.2.4. Compartilhamento de dados, informações e cadastros. 4.3.2.5. Orçamento participativo. 4.3.3. Princípio da segurança. 4.3.3.1. Bancos de precedentes. 4.3.3.2. Divulgação da estratégia. 4.3.3.3. Estabilidade dos órgãos de planejamento e de fixação de entendimentos. 4.3.3.4. Precisão, abrangência e confiabilidade dos orçamentos. 4.3.4. Princípio do respeito à diversidade. 4.3.4.1. Atividades de conscientização. 4.3.4.2. Concursos. 4.3.5. Princípio do incentivo à pluralidade. 4.3.5.1. Órgãos planejadores plurais. 4.3.5.2. Participação externa. 4.3.6. Princípio da sustentabilidade. 4.3.6.1. Uso do poder de compra do Estado. 4.3.6.2. Hackathon. 4.3.6.3. Programas de aceleração. 4.3.6.4. Comissão temática. 4.3.6.5. Código de sustentabilidade institucional. 4.3.7. Princípio da transparência. 4.3.7.1. Comunicação permanente, eficiente e tecnológica. 4.3.7.2. Registros completos, exatos e de fácil compreensão.

No primeiro capítulo, analisando as mudanças da gestão judiciária no Brasil, pudemos constatar que o planejamento das atividades do Poder Judiciário praticamente inexistia desde a época colonial até a Constituição Federal de 1988.

Nesse período, as decisões administrativas no Judiciário eram tomadas sem planejamento e basicamente para atender aos interesses dominantes e à manutenção do regime vigente.

A preocupação com a eficiência e com a aproximação do Poder Judiciário com relação à população era pontual e ficava restrita à discussão sobre aumento de estrutura.

É bem verdade que o planejamento geral da Administração Pública começou no Brasil a partir do Estado Novo, nos anos 1930¹, prosseguindo com iniciativas como o Plano de Metas (1956-1961) do Governo Kubitschek e o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico do Governo Militar (década de 1960), mas não alcançava o Poder Judiciário.

No entanto, como se sabe, o planejamento do setor público, assim como os dos demais setores de uma sociedade, é importantíssimo para que seus objetivos sejam atingidos.

Como ensina o Ministro Ricardo Lewandowski, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e do CNJ:

[...] ninguém planeja por planejar e nem elabora uma estratégia apenas pela estratégia, como se fosse um simples jogo. A falta de uma estratégia ou a adoção de uma estratégia inepta pode colocar em xeque a sobrevivência de um exército, uma empresa, uma instituição ou uma nação inteira. A própria vida individual, sem o emprego de uma estratégia minimamente eficiente, pode levar ao insucesso profissional, à insolvência financeira, a crises familiares e, não raro, a problemas psíquicos e até mesmo somáticos. Planejar ou pensar estrategicamente constitui, portanto, um imperativo de ordem institucional, bem como de caráter pessoal².

No entanto, o Poder Judiciário não tinha planejamento próprio e sequer participava desse planejamento geral ou da elaboração de seu específico orçamento até 1988, quando passou a definir, com os demais Poderes da República, os limites de seus orçamentos, recebendo atribuição privativa para elaborar também sua própria proposta a ser apreciada pelo Poder Legislativo.

¹ SOUZA, Antonio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na Administração Pública. *UNICiências*, v. 8, p. 99-130, 2004.

² LEWvANDOWSKI, Enrique Ricardo. Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. *Revista Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, ed. 135, 2011. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/planejamento-estrategico-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 7 jan. 2019.

A partir de então, esse planejamento passou a ser obrigatório para o Judiciário e com contornos definidos juridicamente.

Isso gerou poder e responsabilidade, mas também uma grande oportunidade para o Judiciário organizar-se a curto, médio e longo prazos, sendo um importante instrumento para o aprimoramento de suas atividades e de seu funcionamento.

Com efeito, o planejamento, como o conjunto de atos preparatórios para a realização de um trabalho, para a implementação de um projeto ou para o cumprimento de uma missão, é uma ferramenta importantíssima para que o Judiciário desempenhe cada vez melhor seu papel, bem como para que cumpra seu dever de apoiar, incentivar e buscar constantemente a inovação, efetivar o aprimoramento de sua governança e implementar, ao final, o Judiciário 5.0, ou seja, aquele baseado nos pilares da inovação e da governança, tendo o ser humano a sustentabilidade e a segurança jurídica no centro de suas atenções e ações.

Vejamos, então, qual a estrutura jurídica atual do planejamento do Poder Judiciário e os principais problemas, desafios e oportunidades observados nessa atividade.

Por fim, utilizando os conhecimentos antes estudados sobre inovação e governança, buscaremos chegar a uma proposta com princípios e boas práticas de planejamento para a construção de um Judiciário 5.0.

4.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DO PLANEJAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

A gestão judiciária começa pelo planejamento de suas atividades, o que compreende a definição de seus objetivos institucionais (nível estratégico), as decisões a respeito dos meios, dos recursos e das tarefas necessárias para atingi-los (nível tático), bem como a identificação e a solução de problemas e o cumprimento das tarefas definidas (nível operacional).

O planejamento é fundamental para se alcançar bons resultados numa atividade administrativa, mas também para o sucesso na atividade jurisdicional, cuja prestação, em última análise, é a função principal do Judiciário.

Por esse motivo, o constituinte optou por tornar obrigatório o planejamento da gestão judiciária, tendo sido, além disso, criada uma verdadeira estrutura jurídica definindo suas bases e seus contornos (arts. 96, 99 e seus parágrafos e 174, todos da CF/1988).

4.1.1 Base constitucional e legal

A base jurídica da atividade financeira do Estado e, portanto, do Poder Judiciário está na Constituição Federal e é formada pelos princípios orçamentários e pelas três leis de natureza orçamentária definidas pela Constituição Federal: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) (art. 165 e seus parágrafos da CF/1988).

Os princípios orçamentários são: 1) princípio da universalidade (o orçamento deve ter previsão de todas as receitas e autorização de todas as despesas – CF, art. 165, § 5.º, c/c os arts. 3.º e 4.º da Lei 4.320/1964); 2) princípio da anualidade ou periodicidade (para cada exercício financeiro deve existir uma lei de orçamento – art. 165, III e § 5.º, bem como art. 166, todos da CF); 3) princípio da exclusividade (o orçamento não pode conter matéria estranha ao seu objeto, ou seja, previsão de receita e fixação de despesa – CF, art. 165, § 8.º); 4) princípio da unicidade (em uma peça única devem estar previstas todas as receitas e despesas por um ano – art. 165, § 5.º, da CF); e 5) princípio da não afetação (aplicável em face da receita dos impostos e não de outros tributos (art. 167, IV, da CF), determina que a Lei de orçamento não pode vincular ou destinar a receita dos impostos a órgão, fundo ou despesa específica).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) também trata do planejamento da atividade financeira do Estado, incluindo normas sobre as leis orçamentárias e definindo que o planejamento e a atuação transparentes são pressupostos para uma gestão fiscal responsável, por meio da qual são prevenidos riscos e corrigidos

[...] desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (art. 1.º, § 1.º).

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo dos entes federados, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos.

Aprovado o PPA, deverá ser elaborada em conformidade com este a chamada LDO, a qual define metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente ao de sua aprovação, orientando a elaboração da LOA. A LDO deve ainda tratar do equilíbrio fiscal, de critérios e formas de

limitação de empenho, de normas relacionadas ao controle de custos e avaliação de resultados dos programas financiados com recursos orçamentários e de condições e exigências para transferências de recursos públicos.

A LDO deve também conter um anexo de metas fiscais com avaliação do cumprimento de metas do ano anterior e com demonstrativo das metas então planejadas, bem como contará com um anexo de riscos fiscais, no qual avaliará os riscos capazes de afetar as contas públicas e definirá as providências a serem tomadas, caso estes se concretizem.

A LOA, que será aprovada respeitando o PPA e a LDO, deve fazer uma previsão de receitas e autorizar as despesas em determinado exercício financeiro (ano civil – art. 34 da Lei 4.320/1964). Assim, a LOA evidencia a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (art. 2.º da Lei 4.320/1964).

No âmbito federal, a LOA compreende: a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; b) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Assim sendo, devemos considerar como orçamento não apenas a LOA, mas também o conjunto harmônico formado por esta, pelo PPA pela LDO.

A Constituição Federal de 1988 considera tão relevante a matéria, que vedou a delegação legislativa sobre PPAs, diretrizes orçamentárias e orçamentos, que são a base legal para o planejamento (art. 165 c/c o art. 68, § 1.º, III).

Seguindo o modelo constitucional nacional, os demais entes federativos devem também editar essas três leis de natureza orçamentária.

Por sua vez, o Judiciário deve também fazer um planejamento de médio prazo e ajustar seu orçamento anual a este, o que significa que, além de elaborar sua proposta orçamentária para a LOA, deve participar, seja na forma de propostas, seja na de busca por emendas no processo legislativo, da elaboração do PPA e da LDO nas questões que dizem respeito ao exercício de sua autonomia administrativa e financeira.

Como assevera Slaibi Filho:

Embora a Constituição não tenha assegurado, expressamente, ao Judiciário e ao Ministério Público o poder de elaborar suas propostas quanto ao plano plurianual e LDO, parece evidente que tal poder decorre do princípio da autonomia administrativa e financeira, mesmo porque pouco lhes serviriam as propostas orçamentárias anuais se não pudessem elaborar o planejamento plurianual ou de investimentos ou sequer participar, no âmbito do Executivo ou do Legislativo, da elaboração de tais normas³.

Portanto, deve o Poder Judiciário organizar-se e aparelhar-se com órgãos de planejamento, orçamento e finanças a fim de desenvolver as tarefas necessárias para desincumbir-se de seu dever, exercendo integralmente sua autonomia administrativa e financeira.

Definindo uma coordenação unificada e reforçando o caráter nacional do Poder Judiciário, a Constituição Federal criou o CNJ, atribuindo-lhe, além de funções correicionais, as de planejamento e controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4.º), excluindo-se o Supremo Tribunal Federal (ADI 3.367/DF).

4.1.2 Atos normativos do CNJ

Logo, o CNJ assumiu a missão de ser o órgão de coordenação e de planejamento do Poder Judiciário.

Cumprindo seu encargo, o CNJ deu os primeiros passos nessa atividade planejadora, editando a Resolução CNJ 4, de 16 de agosto de 2005⁴, que criou o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, imprescindível para conhecer o funcionamento e os problemas de sua complexa estrutura.

Posteriormente, a Resolução CNJ 49, de 18 de dezembro de 2007⁵, determinou a criação de núcleos de estatística e gestão estratégica em todos os órgãos do Poder Judiciário, excetuando-se o Supremo Tribunal Federal, impulsionando a institucionalização de um sistema de planejamento do Judiciário.

Afinal, como salienta Conti:

A existência de dados confiáveis, em quantidade e qualidade adequadas, é a base sobre a qual se sustenta todo o sistema de gestão e, por consequência, o planejamento, já que não se é possível administrar o que não se conhece. Daí por que relevante haver, inicialmente, um bem montado sistema que permita o gerenciamento das informações

³ SLAIB FILHO, Nagib. *Magistratura e gestão judiciária*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 261.

⁴ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=188>. Acesso em: 12 abr. 2019.

⁵ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=159>. Acesso em: 12 abr. 2019.

sobre o órgão, de modo a permitir que se produzam dados confiáveis e úteis para subsidiar as decisões do gestor e construir um planejamento seguro e voltado a alcançar os objetivos do órgão⁶.

De maneira mais específica, após recomendação do Tribunal de Contas da União a respeito (acórdão TCU 1.603/2008⁷), o CNJ tratou do planejamento e da gestão estratégica no Poder Judiciário por meio da Resolução 70/2009, a qual foi posteriormente revogada pela Resolução 198/2014⁸ (modificada pela Resolução 204/2015).

A Resolução 198/2014 instituiu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020, fixando como: a) missão do Poder Judiciário: “realizar Justiça”; b) visão do Poder Judiciário: “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”; c) atributos de valor para a sociedade: credibilidade, celeridade, modernidade, acessibilidade, imparcialidade, transparência e controle social, ética, probidade e responsabilidade socioambiental. Para o período de 2021/2026, o CNJ editou a Resolução 325, de 29 de junho de 2020.

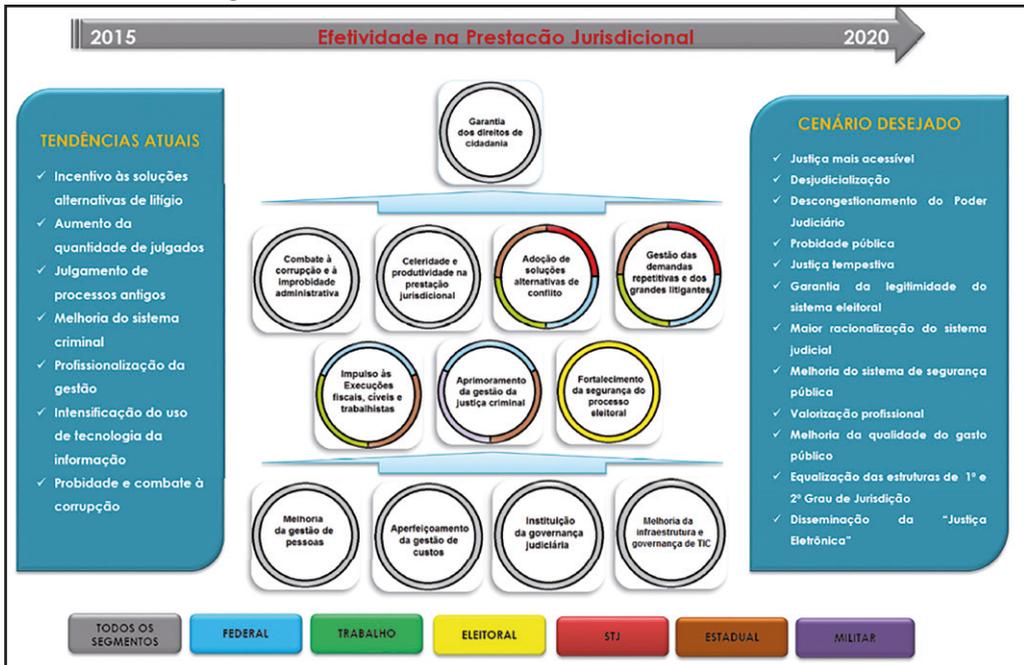
Como macrodesafios do Poder Judiciário, assim definiu, graficamente, a Resolução 198/2014:

⁶ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 74.

⁷ O inteiro teor do acórdão está disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/838020071.PROC/%20/DIREL.EVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=d4904740-bf68-11e9-9938-93883e10666e>. Acesso em: 12 abr. 2019.

⁸ Norma atualizada disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2029>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Figura 33 – Macrodesafios do Poder Judiciário 2015-2020



Fonte: CNJ⁹.

Definida a Estratégia Judiciário 2020, determinou-se que os órgãos do Judiciário deveriam alinhar seus respectivos planos estratégicos àquela, com abrangência mínima de seis anos.

Ademais, deixou-se claro que as propostas orçamentárias dos tribunais deveriam ser alinhadas aos seus respectivos planos estratégicos, garantindo, assim, recursos necessários para sua execução.

A participação efetiva de magistrados de primeiro e segundo grau, ministros, serventuários, demais integrantes do sistema judiciário, de entidades de classe, bem como de toda a sociedade, deverá ser garantida e estimulada em todo o planejamento do Judiciário (art. 6.º da Resolução CNJ 198/2014).

Essa participação será estimulada também pelo próprio CNJ por meio do Banco de Boas Práticas e Ideias para o Judiciário (BPIJus), previsto nos arts. 13 a 15 da Resolução CNJ 198/2014.

Foram fixados princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ

⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2015-2020>. Acesso em: 9 maio 2019.

(Resolução 221/2016¹⁰), que são: o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos jurisdicionados; o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário; o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o CNJ; e a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

Nessa linha, o CNJ definiu como condições necessárias para a efetiva participação da sociedade na gestão judiciária a existência de uma governança em rede, a liderança dos representantes das redes, a efetiva disponibilização de formas e meios de participação e a transparência.

Quanto à governança do planejamento, a Resolução CNJ 198/2014 definiu que a presidência do CNJ e a Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, conjuntamente, coordenarão os trabalhos, que serão realizados com a participação de representantes de todos os segmentos de justiça.

O CNJ também criou a RGCPJ por meio da Portaria 138/2013, posteriormente revogada pela Portaria 59/2019¹¹, a qual é formada pelo Comitê Gestor Nacional, por Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça e por Subcomitês Gestores dos Segmentos de Justiça, e tem como objetivos “propor diretrizes relacionadas com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, impulsionar sua implementação, monitorar e divulgar os resultados, bem como atuar em temas voltados à governança judiciária buscando a melhoria dos serviços jurisdicionais” (art. 2.º).

O Comitê Gestor Nacional é formado pelo secretário especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ, que é seu coordenador, bem como pelo secretário adjunto especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, pelo diretor do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ; por representantes do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior do Trabalho, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal Militar; e pelos coordenadores dos Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça.

Em linhas gerais, compete ao Comitê Gestor Nacional desenvolver trabalhos de organização, fomento, consolidação, monitoramento e avaliação da Estratégia Nacional do Judiciário.

¹⁰ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2029>. Acesso em: 12 abr. 2019.

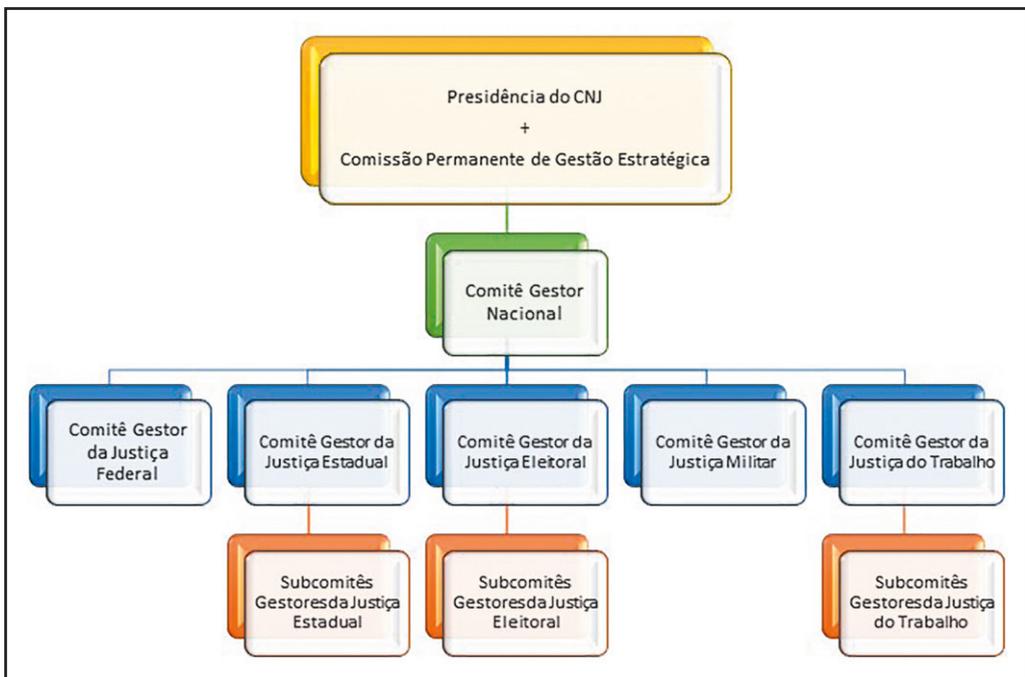
¹¹ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2887>. Acesso em: 04 nov. 2019.

Os Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça (Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça Militar) devem coordenar as tarefas de organização, fomento, consolidação, monitoramento e avaliação da Estratégia Nacional do Judiciário em seus respectivos ramos, promovendo a interlocução entre o Comitê Gestor Nacional e os Subcomitês Gestores.

Os Subcomitês Gestores são subdivisões feitas dentro dos segmentos das Justiças Estadual, Eleitoral e do Trabalho para atuar no planejamento e no acompanhamento da Estratégia Nacional. Não foram criados Subcomitês Gestores para a Justiça Federal e para a Justiça Militar.

A Rede de Governança Colaborativa pode ser mais bem compreendida por meio do seguinte organograma:

Figura 34 – Organograma da RGCPJ



Fonte: o autor.

No âmbito dos tribunais também deverá haver um processo participativo para planejamento, acompanhamento e realinhamento de ações, nos termos do que determina a Portaria CNJ 114/2016¹², de forma a contemplar o maior número

¹² Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2338>. Acesso em: 12 abr. 2019.

possível de participantes por meio de audiências ou consultas públicas, fóruns, reuniões, videoconferências etc.

No planejamento e na execução desse processo participativo, deve o tribunal realizar uma preparação e uma comunicação adequada para obter o melhor resultado possível.

Para tanto, deve também organizar um ambiente, presencial ou virtual, de forma a favorecer o desenvolvimento da metodologia participativa escolhida; promover a mediação dos diálogos, o ordenamento das intervenções, assim como a gestão do tempo para conclusão tempestiva do processo participativo; assegurar o direito de expressar diferentes manifestações, inclusive aquelas consideradas minoritárias; valer-se de práticas de negociação integrativa, buscando o consenso entre as partes envolvidas, ou solução que atenda à maioria quando inviável o consenso; e organizar os registros das manifestações e opiniões obtidas para consolidação em relatórios e posterior exame pelos representantes do tribunal na Rede de Governança (art. 6.º da Portaria CNJ 114/2016).

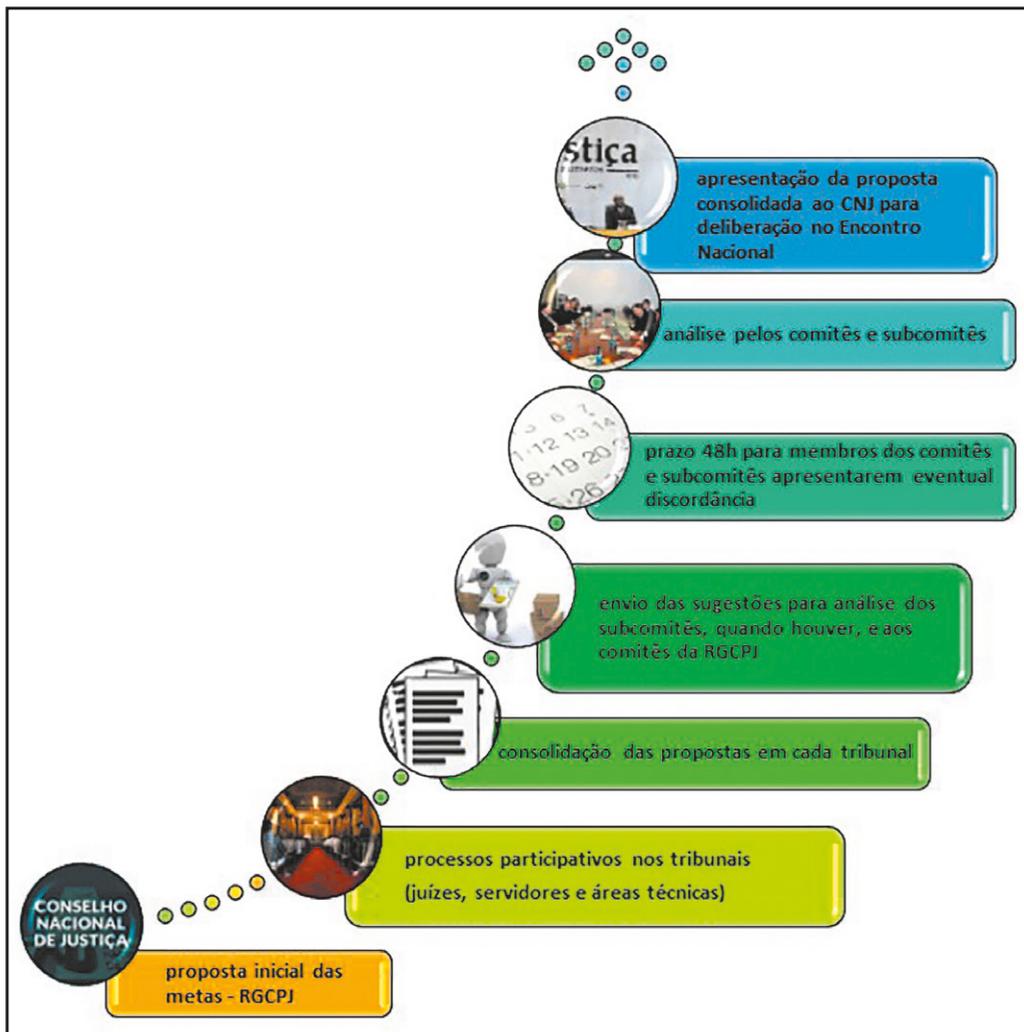
Anualmente, após reuniões preparatórias com gestores de metas e responsáveis pelas unidades de gestão estratégica dos tribunais e de associações nacionais de magistrados e servidores, deve ser realizado o Encontro Nacional do Poder Judiciário, tendo como objetivos mínimos: a) avaliar a estratégia nacional; b) divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das metas nacionais, na criação e na implantação de boas práticas; c) aprovar metas nacionais, diretrizes e iniciativas estratégicas para o biênio subsequente; d) ajustar, quando necessário, as metas nacionais, as diretrizes e as iniciativas estratégicas previamente aprovadas no encontro do ano anterior.

O processo participativo de formulação das metas nacionais do Poder Judiciário é regulamentado pelo art. 5.º da Resolução CNJ 221/2016, sendo composto das seguintes etapas: I – elaboração de proposta inicial de metas pelos integrantes da RGCPJ; II – desenvolvimento de processos participativos promovidos pelos representantes da RGCPJ nos tribunais, para manifestação de magistrados e servidores, e das áreas técnicas relacionadas; III – consolidação das sugestões relacionadas às metas nacionais pelos representantes da RGCPJ em cada tribunal; IV – envio das sugestões para análise dos subcomitês, quando houver, e aos comitês da RGCPJ; V – abertura de prazo não inferior a 48 horas para manifestação de integrantes dos subcomitês e comitês, em caso de opiniões divergentes quanto às metas nacionais; VI – análise das manifestações, consolidação e divulgação da proposta de metas nacionais pelos subcomitês e, posteriormente, pelos comitês,

sob a coordenação de órgãos componentes do comitê gestor nacional; VII – apresentação de propostas de metas nacionais para análise e sugestões do CNJ, em reunião preparatória que antecede o Encontro Nacional do Poder Judiciário.

Podemos estruturar graficamente essas etapas da seguinte forma a fim de melhor compreendê-la:

Figura 35 – Processo participativo da formulação de metas nacionais do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Para a formulação das políticas públicas judiciárias, o CNJ também determinou que houvesse participação de magistrados, servidores e da sociedade em geral, tendo tais políticas sempre “origem em estudos e análises técnicas do CNJ a respeito das demandas de aperfeiçoamento do Poder Judiciário” e sendo “delineadas por Conselheiros, por Comissões Permanentes, pela Corregedoria Nacional de Justiça e pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça” (art. 6.º da Resolução CNJ 221/2016).

Essa participação nas políticas públicas deve ocorrer pelo menos na fase de elaboração ou na de desenvolvimento da proposta.

A participação na elaboração da proposta acontece com o escopo de levantar informações, sugestões e opiniões prévias à proposição da política pelo CNJ, permitindo melhor compreensão do objeto da política.

Por seu turno, a participação no desenvolvimento da proposta permitirá ao CNJ, ouvindo sugestões e opiniões sobre a política já delineada, aperfeiçoá-la ou consolidá-la.

Considerando que o orçamento é o principal instrumento de planejamento da atividade financeira do Estado, o chamado orçamento participativo é uma ferramenta importante e obrigatória para o planejamento do Judiciário.

Afinal, como defende Slaib Filho, “a elaboração orçamentária é questão demasiadamente importante para ficar restrita aos cuidados do administrador público, que deverá, assim como o parlamentar, assegurar a participação dos diversos segmentos da sociedade”¹³.

Em face do exposto, o CNJ tratou da atividade de planejamento orçamentário por meio de uma resolução específica (Resolução CNJ 195/2014¹⁴).

Devem os tribunais planejar adequadamente sua gestão, prevendo e identificando os recursos necessários ao primeiro e ao segundo grau de jurisdição quando da elaboração de sua proposta orçamentária.

Destacando-se os recursos de natureza não vinculada, ou seja, aqueles destinados ao pagamento de despesas não obrigatórias, a Resolução CNJ 195/2014 determina que seja a proposta elaborada por meio de detalhamento das despesas para cada grau de jurisdição e que faça uma distribuição equitativa do orçamento, considerando para isso: a média de processos (casos novos) distribuídos ao primeiro e segundo grau no último triênio; o acervo de processos pendentes

¹³ SLAIB FILHO, Nagib. *Magistratura e gestão judiciária* cit., p. 262.

¹⁴ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2022>. Acesso em: 20 abr. 2019.

(casos pendentes), em especial quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e de segundo grau for superior a 10%; o alinhamento ao plano estratégico e PPA; as previsões do plano estratégico de tecnologia da informação e comunicação, a teor da Resolução CNJ 211/2015¹⁵; e as prioridades estabelecidas no plano de obras a que se refere a Resolução CNJ 114/2010¹⁶ (alterada pela Resolução CNJ 132/2011).

Por conseguinte, deverão constituir um Comitê Orçamentário de primeiro grau e outro de segundo grau, os quais terão como atribuição essencial auxiliar a elaboração da proposta orçamentária e a execução do orçamento.

Esses comitês realizarão atividades diversas para identificar necessidades ou demandas de seus órgãos, incluindo encontros anuais de magistrados e servidores para discussões, debates e definições de prioridades conforme possibilidades orçamentárias.

Para tanto, os comitês receberão apoio técnico das áreas de orçamento e de gestão estratégica, devendo trabalhar harmonicamente com os demais comitês temáticos do tribunal, incluindo o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (Resolução CNJ 194/2014), que poderá, inclusive, acumular as funções de Comitê Orçamentário de primeiro grau da sua própria região (art. 6.º da Resolução CNJ 195/2014).

Para dar maior transparência a essas atividades, deverão ser disponibilizadas no sítio eletrônico de cada tribunal a íntegra das propostas elaboradas e as leis orçamentárias pelo prazo mínimo de cinco anos.

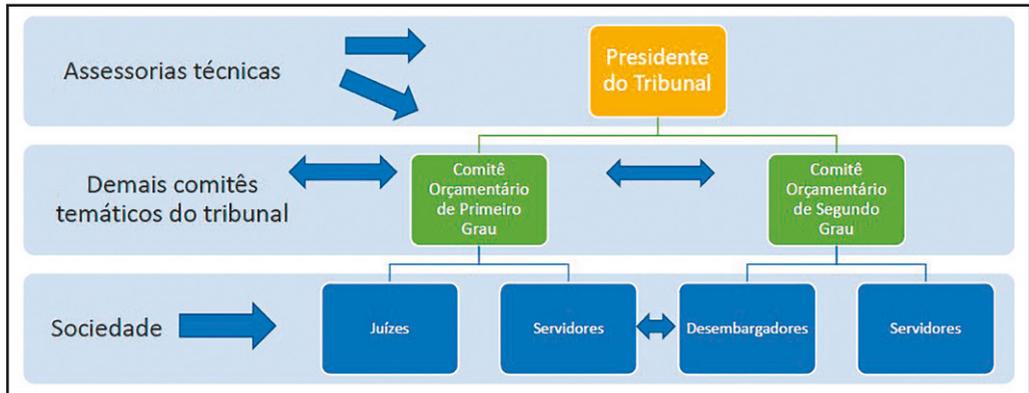
Destaque-se que não foi expressamente prevista a participação da sociedade nessa atividade de elaboração da proposta orçamentária, mas, analisando sistematicamente as normas que regem o planejamento do Poder Judiciário e como asseverado anteriormente, essa participação é obrigatória.

Portanto, a atividade de planejamento orçamentário dos tribunais deve ter a seguinte estrutura organizacional atualmente:

¹⁵ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2227>. Acesso em: 20 abr. 2019.

¹⁶ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=146>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Figura 36 – Organograma do planejamento orçamentário nos tribunais



Fonte: o autor.

Em outra frente, o CNJ, identificando que a sobrecarga de trabalho, a falta de recursos e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as principais causas da morosidade judiciária, instituiu a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição por meio da Resolução CNJ 194/2014¹⁷, iniciando um trabalho permanente para desenvolver “iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros” (art. 1.º).

Definiu, assim, as seguintes linhas de atuação (art. 2.º):

- 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 graus, 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 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;

¹⁷ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2483>. Acesso em: 20 abr. 2019.

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;

IX – formação continuada: fomentar a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição.

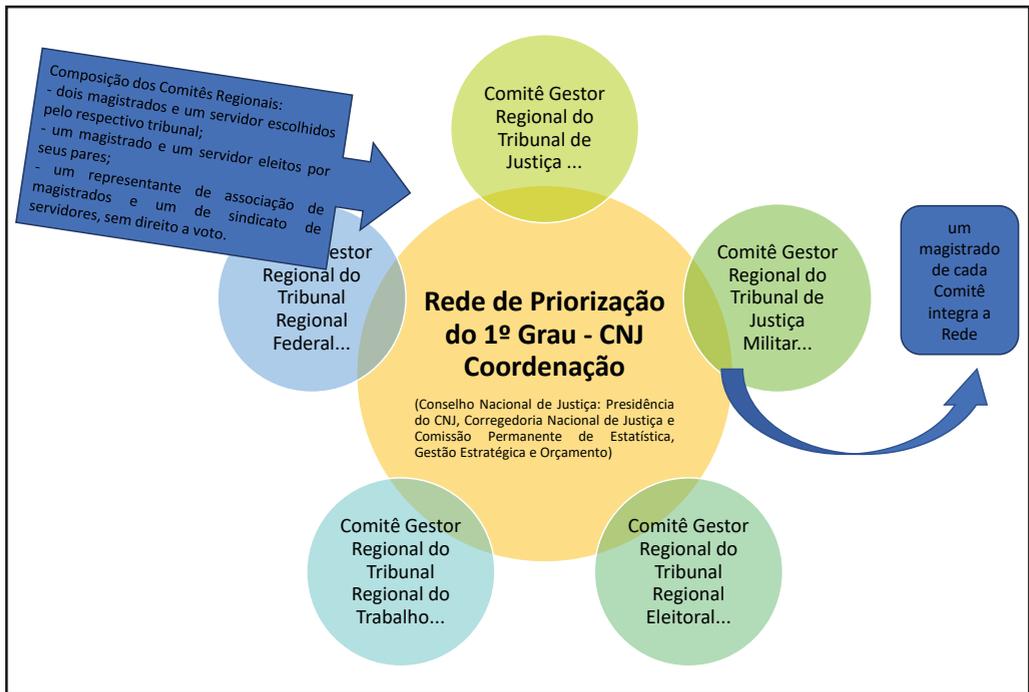
Para a governança da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, criou-se a Rede de Priorização do Primeiro Grau, formada por representantes de todos os tribunais do País, sob a coordenação da presidência do CNJ, e a Corregedoria Nacional de Justiça e a Comissão Permanente de Estatística, Gestão Estratégica e Orçamento, conjuntamente.

Os tribunais terão um representante na Rede, que deverá ser um magistrado membro de seu Comitê Gestor Regional, o qual será constituído em cada tribunal para gestão e implementação da política em seu âmbito, com a seguinte composição mínima: um magistrado indicado pelo Tribunal respectivo; um magistrado escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; um magistrado eleito por votação direta entre os magistrados do primeiro grau, da respectiva jurisdição, a partir de lista de inscrição; um servidor escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; e um servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição.

Deverá também ser assegurada a participação de magistrados e servidores indicados por suas respectivas associações, mas sem direito a voto.

A Rede de Priorização do Primeiro Grau pode ser assim ilustrada:

Figura 37 – Organograma da Rede de Priorização do Primeiro Grau do CNJ



Fonte: o autor.

A preocupação do CNJ com o planejamento das atividades do Judiciário gerou também algumas normas referentes a áreas específicas: tecnologia da informação e comunicação (Resolução CNJ 211/2015), obras (plano de obras – Resolução CNJ 114/2010 (alterada pela Resolução CNJ 132/2011)) e recursos humanos (Resolução CNJ 219/2016¹⁸).

Para o planejamento referente aos recursos humanos, o CNJ fixou diretrizes para a distribuição e a movimentação de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança no Judiciário, inclusive quanto ao equilíbrio dos recursos entre as estruturas de primeiro e de segundo graus. Caberá ao Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, previsto na Resolução CNJ 194/2014, auxiliar seu respectivo tribunal na implementação da Resolução CNJ 219/2016.

No planejamento da definição e alteração da lotação ideal para as unidades, a Resolução determina que sejam observados os critérios de competência

¹⁸ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3110>. Acesso em: 20 abr. 2019.

material, base territorial, entrância, quantidade média de casos novos distribuídos à unidade ou outro parâmetro objetivo definido pelo tribunal. Há previsão da possibilidade de o Plenário do CNJ, a requerimento do tribunal, adaptar as regras da Resolução, quando justificarem as circunstâncias ou especificidades locais. Não há previsão expressa da participação de servidores e magistrados nessas definições, salvo os integrantes das áreas técnicas respectivas, mas, como antes analisado, sistematicamente esta está garantida.

Quanto ao planejamento e monitoramento de obras no Poder Judiciário, o CNJ determinou que cada tribunal elabore seu plano de obras a partir de seu programa de necessidades, considerando seu planejamento estratégico e as diretrizes fixadas pelo próprio CNJ na Resolução 114/2010. Cada obra deverá ter um indicador de prioridade, obtido por meio de avaliação técnica que contemple, entre outros, os critérios definidos na própria Resolução (art. 2.º). Para a avaliação, aprovação e priorização das obras, deverá ser emitido parecer técnico pelas unidades de planejamento, orçamento e finanças e pela unidade de controle interno, que deverão levar em consideração o planejamento estratégico e as necessidades sistêmicas do ramo da justiça, a finalidade, o padrão de construção, o custo estimado da obra e demais aspectos, observados os critérios e referenciais fixados pelo CNJ. Por sua vez, para que haja a inclusão orçamentária de uma obra, são necessárias a realização de estudos preliminares e a elaboração dos projetos, básico e executivo, essenciais à construção. Também aqui não há previsão de participação democrática de servidores e magistrados no planejamento das obras, nem mesmo daqueles que exercem suas atividades na comarca ou subseção onde estas estão sendo analisadas, aplicando-se a mesma interpretação sistemática mencionada antes, que a garante.

Por fim, no que se refere à área de tecnologia da informação e comunicação, a Resolução CNJ 211/2015 instituiu a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-JUD), cuja meta é promover a melhoria da governança, da gestão e da infraestrutura tecnológica em seu âmbito.

O planejamento de suas ações nessa área deverá considerar como atributos de valor para a sociedade: acessibilidade e usabilidade, celeridade, inovação, responsabilidade social e ambiental, bem como a transparência. Assim, observa-se um alinhamento com os ideais do Judiciário 5.0.

Cada tribunal deverá elaborar um plano estratégico nessa área em harmonia com as diretrizes estratégicas institucionais e nacionais a respeito, devendo

manter um quadro permanente de servidores que exercerão atividades voltadas exclusivamente para a área de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Deverá ser constituído um Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação, o qual ficará responsável pelo estabelecimento de estratégias, pela fixação de indicadores e metas, pela aprovação de planos de ações e pela orientação nas iniciativas e nos investimentos tecnológicos no órgão.

A Resolução não define como seria a composição desse Comitê, mas sugere que seja multidisciplinar e que tenha participação das principais áreas estratégicas do tribunal, incluindo magistrados dos diversos graus de jurisdição e a área de Tecnologia da Informação e Comunicação.

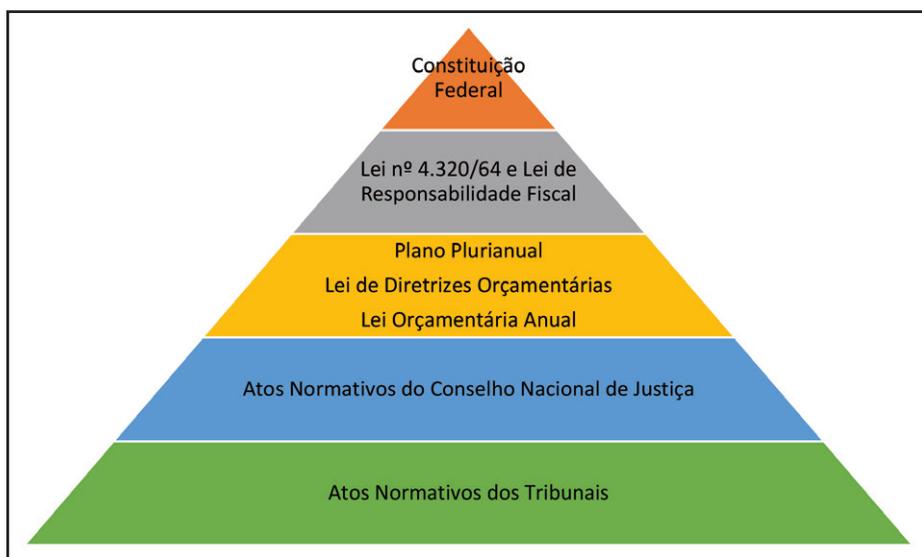
Também deverá ser formado um Comitê Gestor de Segurança da Informação para elaborar, aplicar e gerir a política de segurança da informação no órgão.

4.1.3 Síntese do sistema normativo do planejamento do Poder Judiciário

Assim, observamos que há um verdadeiro sistema normativo que rege o planejamento da atividade do Judiciário, o qual é integrado por normas da Constituição Federal de 1988, passando pelas leis e pelos atos normativos do CNJ e chegando às normas locais editadas pelos tribunais.

Podemos ilustrar esse sistema normativo da seguinte forma:

Figura 38 – Sistema Normativo do Planejamento do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Conhecido o sistema normativo, ressaltando seus princípios e principais regras, bem como analisando sua governança estabelecida, passemos a identificar os problemas, desafios e oportunidades para o aprimoramento do planejamento do Judiciário.

4.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Como visto, o planejamento é imprescindível para a adequada aplicação dos recursos públicos e para que os objetivos de uma entidade sejam alcançados sem desperdícios de recursos financeiros, materiais e humanos.

Conti assinala que, nesse contexto, o Poder Judiciário, por ser o órgão central de toda a administração da Justiça, tem uma responsabilidade gerencial ainda maior porque:

Decisões e ações do Poder Judiciário afetam e conduzem os demais órgãos, pessoas e instituições essenciais à Justiça, [uma vez que ele é] o responsável pela definição da instalação de novos fóruns e comarcas, bem como pela condução dos processos e de uma série de atos que vinculam os demais órgãos, pessoas e instituições relacionados à distribuição da Justiça¹⁹.

Portanto, seu planejamento apresenta-se, inicialmente, como uma necessidade para que se tenha uma gestão eficaz, eficiente, transparente e inovadora, mas também para que, sendo previsível, permita que sejam planejadas as gestões dos demais órgãos e entidades que se relacionam e dependem do Judiciário para atuar.

Evidentemente, não se trata de tarefa simples.

A complexa estrutura atual do Poder Judiciário, antes examinada, bem como sua unidade considerada em face da autonomia dos Estados e, ainda, a quantidade de órgãos, magistrados e servidores envolvidos, são apenas alguns dos desafios que se apresentam.

Vejam, então, quais os principais problemas, desafios e oportunidades encontrados atualmente no desempenho da função planejadora do Judiciário para, após, buscarmos soluções²⁰.

¹⁹ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 81.

²⁰ Essa identificação feita neste e nos próximos capítulos é o resultado de pesquisas realizadas entre os anos de 2015 a 2019, abrangendo análises de notícias, artigos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e livros sobre a atividade financeira, a gestão e a organização do Poder Judiciário, bem como de participações em cursos, disciplinas da Faculdade de Direito da USP, debates e seminários nacionais e internacionais sobre esse tema

4.2.1 Planejamento meramente formal

Apesar de todo o avanço verificado no âmbito normativo no tocante ao planejamento das atividades do Judiciário nos últimos anos, incluindo a institucionalização de redes de governança de âmbito nacional e a utilização das técnicas de planejamento estratégico pelo CNJ, temos observado que, na prática e como regra, tem havido um mero cumprimento formal dessas determinações pelos tribunais, em vez de uma densa e proveitosa atividade planejadora.

Esse problema foi detectado pelo próprio CNJ, que, nas palavras de seu secretário especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, Juiz Richard Pae Kim, tem conhecimento da “importância do planejamento para a justiça e a sociedade”, destacando que “o planejamento não pode ser instrumento meramente formal, mas ensaja desdobrar metas, indicadores e projetos essenciais para execução, acompanhamento e avaliação das estratégias”²¹.

No entanto, temos visto propostas orçamentárias feitas ano após ano por meio de simples planilhas com atualização monetária dos valores então utilizados.

Não são comuns reuniões sequer do corpo técnico dos tribunais a respeito de planejamentos de curto, médio e longo prazos, tampouco ampla e verdadeira participação de magistrados, servidores e da sociedade em geral nessas atividades, quando existentes.

Essa forma de trabalho, ou melhor, a ausência de planejamento efetivo, traz ainda como consequências o permanente despreparo técnico de magistrados e

no mesmo período. O trabalho decorre também de atividades práticas e experiências como juiz federal diretor do foro da Seção Judiciária de São Paulo entre 2016 e 2018 (órgão planejador, gestor e ordenador de despesas do primeiro grau da Justiça Federal de São Paulo), período em que também integrei o Comitê de Gestão Estratégica da Justiça Federal da 3.^a Região (CGER-3R), o Comitê Orçamentário de primeiro grau do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região (TRF3), o Comitê Gestor Regional de Priorização do Primeiro Grau do TRF3, o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação do TRF3 e participei das reuniões preparatórias, bem como de Encontros Nacionais do Poder Judiciário (2016-2018). Por fim, pesquisa de campo realizada no segundo semestre de 2018 (Mapeamento de Oportunidades de Inovação: <http://www.jfsp.jus.br/moi/>) e as experiências advindas da implementação do Programa de Gestão e Inovação a partir de 2016 (iNovaJusp: <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/>), ambos realizados no âmbito da Justiça Federal de São Paulo, foram importantes fontes de dados para a constatação dos principais problemas, desafios e oportunidades de aprimoramento da gestão judiciária.

²¹ Manifestação apresentada na 2.^a reunião preparatória do XIII Encontro Nacional do Judiciário, realizada em Brasília em agosto de 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/89466-toffoli-maior-productividade-resultou-em-queda-de-processos-pendentes>. Acesso em: 16 set. 2019.

servidores a respeito do assunto, a falta de interesse de todos por não vislumbrar importância no tema e o improvisado na administração dos recursos públicos.

Inexistindo planejamento efetivo, não há uma indicação dos rumos da organização, o que impede seus integrantes de atuar de maneira coordenada e colaborativa.

De outro lado, também a sociedade fica sem saber quais caminhos serão trilhados pela instituição, dificultando o controle social e a conduta das pessoas de forma alinhada e participativa.

Na verdade, o planejamento meramente formal chega a ser pior do que a falta total de planejamento porque indica algo não verdadeiro, que pode enganar e atrapalhar a conduta dos próprios integrantes da organização e dos seus *stakeholders*.

O modelo burocrático, que preconizava o cumprimento de normas como o caminho adequado para a obtenção de resultados, mostra-se insuficiente, nesse ponto, se a legalidade é apenas seguida formalmente.

Não basta, então, simplesmente cumprir normas e formalmente estabelecer um planejamento, se isso não for materialmente seguido, ou seja, se a organização dos trabalhos, a fixação de objetivos, o estabelecimento de uma estratégia com indicadores e acompanhamento de rendimentos não ocorrerem verdadeiramente.

Mesmo a fixação de metas e o procedimento de planejamento precisam ser realizados com técnicas adequadas e com prazos razoáveis para reflexão, debates e definições.

Caso contrário, tem-se também um resultado meramente formal e cumpridor de normas sem efetividade alguma.

A utilização do planejamento estratégico é um passo importante para o aperfeiçoamento do Judiciário, mas precisa ser realmente efetivado sob pena de causar mais danos do que a própria falta de planejamento.

4.2.2 Participação dos atores envolvidos

A participação dos diversos atores envolvidos direta ou indiretamente na gestão judiciária, incluindo, evidentemente, o planejamento, é importante não apenas para que este seja real, mas, principalmente, para que seja condizente com a realidade, adequado às necessidades das pessoas e da instituição e eficaz.

Trata-se, portanto, de enxergá-la como uma oportunidade para que o planejamento seja feito por meio de uma reunião de conhecimentos, experiências e competências.

O modelo orgânico dos tribunais, formado a partir da cultura conservadora burocrática, não prestigia a participação coletiva no planejamento e na formulação das estratégias de sua atuação.

Essa cultura, que remonta à origem do Judiciário, ainda está presente nos dias de hoje, sendo um obstáculo à gestão participativa.

No entanto, na Era da Criatividade, compreende-se que a pluralidade de participantes no planejamento de uma instituição é fonte de boas ideias e de identificação dos obstáculos para o avanço de suas estratégias.

Nessa linha, a OCDE, partindo da experiência de uma rede de especialistas seniores em orçamento público e apoiada em estudos de boas práticas de seus países-membros, aprovou dez princípios de governança orçamentária, e, dentre estes, encontra-se justamente o que diz: “o debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista” (princípio 5)²².

O Poder Judiciário possui excelentes quadros de magistrados e servidores, com formações técnicas de qualidade em diversas áreas.

Além disso, a sociedade tem respondido positivamente às iniciativas de participação na gestão judiciária, e a nova fase do empreendedorismo inovador, vista anteriormente quando dos nossos estudos sobre inovação aberta, indica haver também uma boa oportunidade a ser aproveitada.

Ademais, essa participação provoca o engajamento das pessoas que se sentem integrantes e protagonistas das ações e do aperfeiçoamento da organização.

Como salienta Zanoni:

A gestão estratégica não se resume à fixação de metas e reuniões da alta administração, mas efetiva participação dos atores com responsabilidade de implementá-la. Sem a efetiva adoção de uma metodologia de governança democrática, os resultados do Poder Judiciário podem estar fadados à estagnação. É preciso conhecer o Judiciário profundamente e o único caminho possível é a inserção de mecanismos que permitam a comunicação da estratégia, dentro de uma perspectiva de mão dupla, informando de um lado e de outro abrindo arenas de participação democráticas que permitam o *feedback* da estratégia²³.

²² OCDE. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

²³ ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 113.

Enfim, a ampla participação dos atores, sejam internos ou externos à estrutura do Poder Judiciário, na atividade de planejamento é uma oportunidade que deve ser aproveitada e incentivada.

4.2.3 Diálogo institucional e federativo

Vimos que a evolução da estrutura e da organização do Poder Judiciário no Brasil passou por diversas etapas até chegar à complexidade dos dias de hoje.

Com efeito, o Poder Judiciário brasileiro é marcado por sua unidade, mas também pela sua subdivisão em segmentos (Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar) e por sua descentralização política (Justiças da União e Justiças dos Estados).

Ademais, sendo um dos Poderes da República Federativa do Brasil, deve o Judiciário atuar de forma independente, com autonomia administrativa e financeira (art. 99 da CF/1988), mas também harmonicamente com o Legislativo e com o Executivo (art. 2.º da CF/1988).

Como alerta Conti:

E o Conselho Nacional de Justiça, como órgão voltado a estabelecer diretrizes para o Poder Judiciário em âmbito nacional, deve compatibilizar o exercício de suas funções com o respeito à independência dos poderes e ao pacto federativo, uma vez que os órgãos do Poder Judiciário encontram-se alocados nas diversas unidades da federação, dotadas de independência e autonomia. Torna-se, portanto, relevante que se democratizem as medidas a serem tomadas, ouvindo-se os tribunais por ocasião das decisões que venham a afetá-los, como é o caso da fixação em âmbito nacional do planejamento estratégico, para que não se criem conflitos que possam afetar o equilíbrio federativo e de poderes²⁴.

Quanto ao planejamento, os três Poderes devem definir conjuntamente os respectivos limites orçamentários para que possam elaborar suas propostas, que serão encaminhadas ao Congresso Nacional para dar origem às leis orçamentárias (art. 99, § 1.º, da CF/1988).

O Poder Judiciário também mantém estreita ligação com outros entes públicos integrantes do Sistema de Justiça, tais como polícias, secretarias de administração penitenciária, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público, exigindo uma articulação para que haja convergência e eficácia nas atuações de todos.

Exemplo normalmente apresentado para ilustrar como a atividade do Judiciário interfere nas de outras pessoas destaca-se a definição do sistema adotado

²⁴ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 80.

para o processo eletrônico, que obriga adaptações na forma de trabalhar e nos equipamentos utilizados por parte de seus diversos usuários.

Por fim, não se pode esquecer do protagonismo que o Poder Judiciário assumiu nos últimos anos com relação ao controle de políticas públicas e à fiscalização do funcionamento dos demais Poderes, entidades e órgãos públicos.

Isso torna também importante a manutenção de um relacionamento institucional permanente, que permita compreender e levar em consideração diferentes realidades para o planejamento das atividades do Judiciário.

Essa complexidade de relações revela que o diálogo institucional e federativo é um grande desafio, mas também uma oportunidade para se alcançar um melhor planejamento do Judiciário.

4.2.4 Adesão dos órgãos executivos

O planejamento feito de maneira adequada, promovendo a participação de todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade judiciária, bem como realizado por meio de intenso e profícuo diálogo institucional e federativo, de nada adiantará, se não houver uma efetiva adesão dos órgãos responsáveis pela sua execução.

A resistência às mudanças é notória no comportamento das pessoas e isso é potencializado quando não se tem desenvolvida uma cultura de planejamento, como é o caso do Judiciário.

As pessoas não acreditam no planejamento porque, em regra, não participam dele e ainda não viram sua concretização nem seus resultados positivos.

Além disso, temos uma equivocada forma de pensar no orçamento público como uma mera manifestação de intenções que podem ou não se concretizar ao longo de sua execução, o que reduz a adesão aos seus termos.

Conti assinala o problema da falta de eficácia dos planejamentos financeiros:

O ordenamento jurídico em matéria de planejamento ressen-te-se da plena eficácia de suas normas, um desafio a ser vencido pelo Direito Financeiro. Sendo normas voltadas para o futuro, fundadas em previsões que podem não se concretizar da exata forma como foram positivadas, ficam sujeitas a uma necessária flexibilidade, que deve ser capaz tão somente de adaptá-las às inevitáveis intercorrências, mas não pode ser justificativa para que se afaste dos objetivos inicialmente traçados²⁵.

²⁵ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 70.

Na verdade, magistrados e servidores sequer conhecem o orçamento e o planejamento estratégico do Poder Judiciário Nacional ou o de seu próprio Tribunal.

Não se observa nos tribunais, nas secretarias, nos cartórios e nas varas nenhum mapa estratégico afixado em local de fácil visualização para que os princípios, os macrodesafios e as orientações deste sejam lembrados a cada conduta adotada na unidade.

Essa adesão ao planejamento deve existir em todas as instâncias administrativas, ou seja, da presidência dos tribunais até o mais novo servidor daquele segmento de Justiça.

Os administradores, magistrados e servidores devem ter conhecimento dos planejamentos adotados nos diversos âmbitos decisórios, como o planejamento nacional do Judiciário, o planejamento setorial (segmentos de Justiça), o planejamento do próprio tribunal, o planejamento seccional ou de seu fórum e o planejamento de sua unidade (vara, cartório, secretaria etc.).

Ainda assim, o grande desafio será o de obter a adesão de todos, tomando medidas concretas para que as metas e os objetivos do planejamento sejam alcançados.

Por conseguinte, um verdadeiro ciclo virtuoso é criado, uma vez que os resultados alcançados servirão certamente como fomentadores de uma maior adesão nos planejamentos futuros.

4.2.5 Rotatividade da alta administração

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional determina que os cargos de direção dos tribunais brasileiros serão exercidos em mandatos de dois anos, sendo proibida a reeleição (art. 102 da Lei Complementar 35/1979).

O CNJ já decidiu que esse prazo não pode ser alterado pelos regimentos internos dos tribunais (Procedimento de Controle Administrativo 0009531-47.2017.2.00.0000).

Como resultado, temos uma alta rotatividade da cúpula dos tribunais, o que, na prática, vem também acarretando mudanças constantes nas respectivas assessorias técnicas, nos cargos de direção de foro, de comarcas e de fóruns.

Essas alterações de cúpulas em períodos curtos têm provocado falta de continuidade de projetos, dificuldades para os planejamentos de médio e longo prazos, perda da memória administrativa, bem como necessidade de períodos de adaptação razoavelmente longos para um mandato tão curto, o que reduz o tempo de ação efetiva de cada gestão.

Em contrapartida, há que reconhecer como salutar a possibilidade de alternância dos que exercem o comando da gestão judiciária.

Afinal, as diferentes visões a respeito da sua Administração e as variadas experiências e habilidades dos que integrarem sua cúpula permitirão ao Judiciário enriquecer seu repertório de ideias e formas de atuar, garantindo, ainda, uma maior democratização de suas decisões.

O desafio está justamente em encontrar o equilíbrio entre a renovação salutar e a alta rotatividade.

4.2.6 Conhecimentos técnicos

O planejamento das atividades do Poder Judiciário exige conhecimentos técnicos ligados às normas jurídicas que o estruturam, às normas de direito financeiro, às regras de planejamento estratégico, bem como àquelas de análise de riscos e resultados.

A gestão judiciária deve, nos termos da Constituição Federal, ser realizada pelos próprios magistrados, motivo pelo qual não apenas os servidores, mas principalmente os juízes, devem capacitar-se para tais atividades.

Quanto aos magistrados, Chaves salienta:

Nessa perspectiva, insere-se no rol de *expertises* do magistrado, a serem desenvolvidos nos cursos de formação inicial ou continuada, os saberes atinentes à administração judiciária, em ordem a ampliar o conjunto de competências indispensáveis para o exercício regular de suas atividades²⁶.

Essa gama de conhecimentos deve existir em todos os níveis da organização onde são realizadas as tarefas de organização e consolidação do planejamento.

Muitas vezes, observa-se verdadeiro desconhecimento do gestor de suas próprias atividades e responsabilidades, bem como dos procedimentos internos existentes para o planejamento daquele órgão.

De outro lado, a seleção dos gestores é feita, em várias situações, sem uma verificação de suas qualificações e habilidades para aquela determinada função.

Ainda, há situações em que o gestor centraliza conhecimentos, não permitindo o aprimoramento dos demais servidores e da própria estrutura administrativa.

Para cada conjunto de atribuições de magistrados e servidores é necessário que se identifiquem as competências necessárias para que sejam aquelas

²⁶ CHAVES, Luciano Athayde. O juiz e a governança do Poder Judiciário: do modelo burocrático ao democrático cit., p. 44.

desempenhadas da melhor forma e, para isso, o CNJ recomenda a chamada “gestão por competências” por meio da Resolução CNJ 192, de 8 de maio de 2014 (alterada pela Resolução 246/2018), publicando, inclusive, o “Guia de Gestão por Competências no Poder Judiciário”²⁷.

Além disso, a Era da Criatividade impõe aos gestores desenvolver novas habilidades e aumentar seu repertório por meio de competências que lhe permitam compreender os usuários dos serviços e suas necessidades, noções de sustentabilidade, cenários complexos, trabalhar em grupo, criar e inovar.

Afinal, o planejamento do Judiciário envolve sua própria complexidade organizacional, mas também passa pelo envolvimento da atividade de outras entidades que integram o sistema de justiça do nosso país e pela compreensão dos fundamentos do Judiciário 5.0.

Essa análise das competências deve ser realizada no momento da identificação do gestor apropriado para determinadas funções, mas precisa continuar durante o desempenho de suas atividades para eventuais capacitações complementares ou mudanças.

4.2.7 Novas tecnologias

O grande avanço tecnológico das últimas décadas traz oportunidades, mas também problemas e desafios para o planejamento do Poder Judiciário.

Com efeito, o aparecimento e a disseminação dos *smartphones*, o *blockchain*, o *Big Data*, a incrível capacidade de armazenamento de dados informatizados, o reconhecimento facial, a universalização do uso da internet e o *machine learning* são apenas alguns dos exemplos das criações que integram a 4.^a Revolução Industrial estudada anteriormente.

Recente levantamento feito pelo Fórum Econômico Mundial indicou as dez principais evoluções tecnológicas que deverão aparecer a partir de 2019 e impactarão ainda mais a ordem social e econômica global, que são: bioplástico, o robô amigo (começa a substituir humanos em diversas tarefas do cotidiano), as *metalenses* (lentes tecnológicas que, no lugar do vidro, utilizam microestruturas de quartzo para direcionar a luz ao sensor fotográfico), tratamentos para proteínas desordenadas, fertilizantes ecologicamente corretos, telepresença, monitoramento da qualidade de alimentos, reatores

²⁷ Para mais informações: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/06/680c06d-9fb530417e0da9912aa766872.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

nucleares mais seguros, armazenamento de dados em DNA e armazenamento de energia renovável²⁸.

Podemos pensar no impacto que várias dessas novas tecnologias provocarão no funcionamento do Judiciário.

Por exemplo, robôs amigos poderão assumir as tarefas de atendimento ao público nas varas, reduzindo a quantidade de servidores públicos necessários para tanto, mas sendo importantes para a padronização, para a redução de custos e para a precisão das informações prestadas.

Ademais, recursos tecnológicos como a teleaudiência e a telepresença, com a ampliação de cobertura e de velocidade da internet, poderão aproximar cada vez mais as pessoas do Judiciário, mesmo aquelas que vivem em locais mais distantes dos grandes centros.

O uso do *blockchain* pode aprimorar as formas de levantamento de valores depositados em contas judiciais, oferecendo mais segurança e velocidade nas transações, inclusive fora do horário de funcionamento das agências bancárias.

Por outro lado, o uso dos *smartphones* é um excelente instrumento de acesso fácil, prático e barato às informações do Judiciário e também pode servir para a participação dos diversos atores no planejamento de suas atividades.

Afinal, consultas públicas podem ser rapidamente realizadas e analisadas pelo gestor público.

A análise rápida de grande quantidade de dados e o cruzamento inteligente de informações também são muito úteis para a gestão e o planejamento judiciais, permitindo, por exemplo, em tempo real, ter exato conhecimento a respeito do custo de tramitação de cada processo numa determinada comarca, bem como identificar os atuais gargalos no processamento de feitos de uma específica vara.

A jurimetria, ou seja, a estatística aplicada ao Direito, utilizando também essas novas ferramentas tecnológicas, aliada à automação de serviços jurídicos, como para a elaboração de documentos, têm impactado os serviços judiciais, uma vez que aceleram respostas e avaliam chances de acolhimento ou rejeição de pedidos, permitindo, inclusive, a identificação de soluções alternativas para os conflitos.

Coelho bem ilustra algumas dessas questões:

²⁸ Para mais informações: <https://www.weforum.org/agenda/2019/07/these-are-the-top-10-emerging-technologies-of-2019/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

E assim temos visto muitas iniciativas no setor privado, nos escritórios de advocacia e nos departamentos jurídicos das empresas, pelo uso de ferramentas de gestão, de automação de documentos, de plataformas de acordo, de *analytics* (análise e cruzamento de dados), na criação de políticas de acordo e de provisão bastante individualizadas para ampliar a base de resolução de conflitos por meios alternativos, assim como para melhorar a definição sobre qual a melhor tese ou o entendimento da jurisprudência sobre cada tema. Ou seja, iniciativas que buscam transformar o jurídico de custos e problemas, em um ambiente de ativos estratégicos para a gestão, para sair de um modelo reativo, que espera as demandas judiciais para então buscar a solução, para um cenário proativo, que antecipa os caminhos (a partir do entendimento dos problemas pelos dados – *analytics*) e amplia as atividades de melhoria de procedimentos internos para evitar processos por motivos recorrentes, de mediação, negociação e o aprimoramento de políticas de acordo e uso de plataformas digitais para essa finalidade. Também para dar subsídios às atividades relacionadas aos processos judiciais, não como um fim, mas como um meio para orientar as estratégias jurídicas²⁹.

Por outro lado, essas tecnologias exigem conhecimentos e competências também novas, demandando atenção e investimento nos servidores, magistrados e nos usuários dos serviços judiciários, que precisam compreender e aprender a usar as novas ferramentas.

Boaventura de Sousa Santos aponta esse e outros desafios e oportunidades dessa nova etapa da gestão judiciária:

No que respeita ao impacto das novas tecnologias de comunicação e de informação na administração da justiça, abrem-se imensas oportunidades para melhorar a eficácia e racionalizar a gestão dos tribunais. Para isso, no entanto, três condições devem ser observadas. Em primeiro lugar, ao contrário do que pode parecer, o investimento tecnológico não dispensa o investimento no capital humano. Pelo contrário, exige a sua requalificação. A informatização de muitas rotinas permite reduzir o número de funcionários, mas exige requalificar os que permanecem e, eventualmente, contratar outros para gerir as novas capacidades informacionais e comunicacionais.

A segunda condição é que haja sensibilidade e formação adequadas para enfrentar os novos conflitos interprofissionais decorrentes das novas tecnologias e das mudanças de gestão que elas suscitam. Caminhamos para um tempo em que a aura simbólica dos magistrados não se sustenta sem capacidade gerencial efectiva.

A terceira condição é que os investimentos tecnológicos nos tribunais tenham um sentido político bem definido: melhorar o acesso dos cidadãos à justiça; corresponder ao incremento da competência informática dos cidadãos, abandonando de vez a ideia que o conhecimento técnico não é susceptível de ser comunicado aos cidadãos; apostar na eficácia não apenas para melhorar os índices quantitativos da actividade dos tribunais, mas sobretudo para aceder a uma nova qualidade da justiça.

²⁹ COELHO, Alexandre Zavaglia. Tecnologia e *design* na justiça brasileira: o pioneirismo do iJuspLab. In: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário*: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 218.

Em suma, tal como está a suceder noutros sectores da sociedade, as novas tecnologias têm o potencial para devolver aos tribunais o papel de fonte de informação e de comunicação socialmente relevante³⁰.

Na linha do que conclui o autor, diante dessa revolução tecnológica, devemos trabalhar para conseguir aproveitar ao máximo as “potencialidades democráticas das novas tecnologias, as novas possibilidades de democracia deliberativa e participativa” e “as novas formas de controle público”.

De outra parte, não se pode deixar de colocar o cidadão e o planeta no centro de nossas atenções para que lhes sejam minimizados os impactos negativos dessas novas tecnologias.

4.2.8 Comunicação interna e externa

O planejamento exige comunicação eficaz e transparência.

Para que uma organização atinja seus objetivos e cumpra sua finalidade terá que conhecer seus pontos fortes e fracos, identificar seus talentos e as necessidades de capacitação de seus colaboradores, medir seu desempenho e saber as expectativas, anseios e exigências de seus usuários ou clientes.

Assim, os planejamentos estratégicos, táticos e operacionais precisam de informações dos usuários dos serviços ou produtos, mas também dos próprios integrantes de suas estruturas, ou seja, empregados, servidores, colaboradores, gerentes, diretores etc.

Conti destaca que:

Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que estas escolhas sejam difíceis, e importem em deixar de lado muitas ações importantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, este é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas essa clareza e transparência nem sempre interessa aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado. Daí por que muitas vezes nos deparamos com planos plurianuais genéricos, excessivamente abrangentes, incluindo praticamente tudo e para todos, deixando para a fase de execução, de forma opaca, a efetiva escolha do que vai ou não ser feito, tornando inúteis os instrumentos de

³⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 13, 82-109, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222005000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 out. 2018.

planejamento para os fins a que se destinam. Muitas vezes elaborados sem estudos e análises prévias sobre a realidade do município e seus problemas, transformam-se em documentos que não apontam as soluções adequadas e os meios para resolvê-los. Mais do que isso, deixam a critério do governante decidir ao sabor dos acontecimentos, tomando decisões aleatoriamente, para resolver problemas imediatos, de forma descoordenada e sem critérios, o que só tende a agravar as distorções da administração pública no médio e longo prazos³¹.

Portanto, o estabelecimento de canais permanentes e confiáveis de comunicação interna e externa é fundamental para que o planejamento seja realizado com base nas reais necessidades e possibilidades daquela organização.

No âmbito interno, há que reconhecer que a comunicação não pode acontecer apenas no sentido vertical, ou seja, envolvendo chefias e subordinados de determinadas áreas.

A comunicação horizontal, que é aquela realizada entre diferentes áreas, é fundamental para que haja harmonia e convergência dos trabalhos.

No âmbito externo, o usuário deve ser colocado no centro das atenções e suas necessidades deverão ser conhecidas e compreendidas. A empatia é fundamental nesse processo.

Entretanto, não há apenas um único perfil de usuário a ser considerado.

A comunicação externa deve levar em conta ser imprescindível identificar os diversos tipos de usuários existentes, buscando atender a todos com base na ideia do governo amplo.

O Judiciário tem apresentado dificuldades para estabelecer uma comunicação eficaz tanto interna quanto externamente.

A estrutura atomizada de varas, gabinetes e cartórios certamente é um fator que, com os princípios de independência e da imparcialidade do exercício da jurisdição, contribui para dificultar a implementação de uma boa comunicação. Contudo, isso precisa ser superado.

A interlocução entre a área-meio (órgãos administrativos) e a área-fim (órgãos jurisdicionais) precisa existir constantemente e por meios que permitam o conhecimento mútuo das realidades, das dificuldades e das necessidades de cada uma.

Assim, o planejamento precisa de informações para ser feito de forma adequada, mas não se pode esquecer que a comunicação do planejamento realizado é essencial para que ele produza os efeitos desejados.

³¹ CONTI, José Maurício. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas. *Cartas Jurídicas da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 17, n. 45, p. 32, out./dez. 2016.

Dessarte, mister se faz também investir internamente na comunicação do planejamento feito para que magistrados e servidores atuem de forma alinhada com os objetivos nele indicados.

Ademais, o Poder Judiciário deve estar em sintonia com os demais Poderes do Estado. Mesmo mantendo sua independência, deve buscar harmonizar sua administração com o macroplanejamento do País.

Ainda no âmbito externo, a comunicação eficaz deve existir também entre Judiciário e as demais instituições que integram o sistema de justiça (polícias, Ministério Público, unidades penitenciárias etc.), bem como com relação a outros entes que de alguma forma têm relação ou impacto na atuação judicial, como os chamados grandes litigantes (bancos, empresas de telefonia, INSS, grandes empregadores etc.).

Por fim, cumpre destacar que a comunicação eficaz precisa ser feita também do Judiciário para fora.

Isso significa que a transparência e a compreensão das decisões jurisdicionais e administrativas, bem como a boa comunicação dos objetivos, dos rumos, da estratégia e das ações do Judiciário, são importantes para que a sociedade possa acompanhar suas atividades e contribuir para seu planejamento.

Justamente nesse sentido que o CNJ chegou a definir como objetivo estratégico do Judiciário aprimorar sua

[...] comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, disponibilizando, com transparência, informações sobre o papel, as ações e as iniciativas do Poder Judiciário, o andamento processual, os atos judiciais e administrativos, os dados orçamentários e de desempenho operacional (Plano Estratégico do CNJ 2010-2014)³².

A falta ou a deficiência da comunicação entre Judiciário e a sociedade ou dentro do próprio Judiciário é causa de um planejamento falho e não consentâneo com a realidade.

Esse é um problema que ainda precisa ser solucionado.

4.2.9 Gigantismo do Judiciário

A atual estrutura do Judiciário tem dimensões que desafiam a concretização de um planejamento eficaz.

³² Para mais informações: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-planejamento-cnj/objetivos-estrategicos>. Acesso em: 13 de jul. 2018.

O tamanho da estrutura do Poder Judiciário e a quantidade de magistrados e servidores existentes em seus quadros revela o gigantismo mencionado por Nalini como um complicador da gestão judiciária³³.

De acordo com o relatório *Justiça em Números 2019: ano-base 2018* do CNJ³⁴, o Poder Judiciário brasileiro possui 18.141 magistrados, 272.138 servidores e 159.896 auxiliares.

Ademais, a despesa total para o funcionamento de todo o Judiciário brasileiro é de mais de 93 bilhões de reais por ano, havendo cerca de 78 milhões de casos pendentes de julgamento.

Vimos antes que essa estrutura judiciária possui divisões em ramos de Justiça (Justiças Estadual, Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar) e também divisão em razão do regime federativo adotado (Justiças da União e Justiças dos Estados).

Apesar da unidade do Poder Judiciário, observamos que sua estrutura administrativa envolve um tribunal de cúpula (Supremo Tribunal Federal), o Conselho da Nacional de Justiça, quatro tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar), o Conselho da Justiça Federal, o Conselho da Justiça do Trabalho, cinco tribunais regionais federais, vinte e sete tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal, vinte e sete tribunais regionais eleitorais, vinte e quatro tribunais regionais do trabalho e três tribunais de justiça militar estaduais, além de turmas ou colégios recursais de juizados especial e milhares de varas espalhadas por todo o País.

Essas unidades judiciárias estão distribuídas em todo o território nacional, que possui uma área total de aproximadamente 8,5 mil km², havendo grandes diferenças culturais, socioeconômicas e educacionais entre regiões do País³⁵.

Isso revela o gigantismo do País e de seu Judiciário, bem como a complexidade do planejamento de suas atividades.

³³ NALINI, José Renato. Desafios na gestão judicial. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 162.

³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019: ano-base 2018* cit.

³⁵ Informações sobre localização e dados estatísticos das unidades judiciais brasileiras, tais como seu acervo processual e sua taxa de congestionamento podem ser obtidos por meio de aplicativo desenvolvido pelo CNJ chamado “Justiça Aqui”. Maiores informações: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaqui>. Acesso em: 18 set. 2019.

4.2.10 Burocentrismo

O planejamento deve ser feito com o ser humano no centro de suas atenções, como destacamos ao identificarmos a necessidade da implementação do Judiciário 5.0 (item 1.3.4 *supra*).

No entanto, observamos que é a própria burocracia, entendida como o corpo de servidores públicos ou a estrutura governamental, que tem figurado no foco do planejamento, ao que chamamos de “burocentrismo”.

Isso pode ser compreendido como um dos efeitos do isolamento da atividade burocrática, que era vista como necessariamente independente da atividade política.

Assim, como resultado, vemos que o planejamento em seus níveis estratégico, tático e operacional vem sendo feito com intuito de satisfazer precipuamente as necessidades e conveniências da própria burocracia, da própria administração pública.

No entanto, no período pós-Constituição de 1988, com a redemocratização do País, esse insulamento ou isolamento da burocracia tem sido questionado por diversos doutrinadores, que defendem “a atuação de atores da burocracia em interação com elementos centrais desse novo período, como a participação social, o controle social ou mesmo a busca por maior eficiência e efetividade”³⁶.

Há necessidade de avançarmos nesse movimento, deslocando o centro de atenções da administração pública e de seu planejamento para o ser humano, para os cidadãos, ou seja, para os destinatários e usuários de seus serviços.

Como destacado no programa de inovação da Justiça Federal de São Paulo (iNovaJusp): “é imperioso que o serviço público atenda ao usuário, suas expectativas em relação ao serviço, de forma que seja prestado no tempo e com a qualidade esperados”³⁷.

Portanto, o foco do planejamento judiciário deve ser o ser humano e, para isso, o desafio é superar a cultura burocentrista existente.

³⁶ PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: intersecções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018. p. 14. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf. Acesso em: 8 jan. 2019.

³⁷ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de São Paulo. *Programa de gestão e inovação*: iNovaJusp/Diretoria do Foro da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo cit., p. 8.

Identificados os principais problemas, desafios e oportunidades quanto ao planejamento das atividades financeiras e administrativas do Judiciário, partimos para a análise da apresentação de possíveis soluções com base nos caminhos já estudados para a inovação e para a boa governança.

4.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS PARA O PLANEJAMENTO NO JUDICIÁRIO 5.0

Como destacado antes, o Judiciário 5.0, em síntese, é aquele que, inserido na Sociedade da Criatividade ou Sociedade 5.0, coloca o ser humano, a sustentabilidade e a segurança jurídica no centro de suas atenções, utilizando o respeito e o estímulo à diversidade, à criatividade e à inteligência coletiva, bem como o uso eficiente dos recursos tecnológicos e o equilíbrio como balizas para sua atuação.

Não é demais lembrar que o Judiciário 5.0 deve ser implementado no Brasil não apenas em cumprimento às normas constitucionais e legais já analisadas, mas também por exigências sociais, econômicas e políticas dos dias de hoje.

Considerando essa base normativa mandatória e os valores que devem nortear tal atividade, o planejamento no Judiciário 5.0, além daqueles previstos expressamente no art. 37 da CF (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como os chamados princípios orçamentários (vistos no item 4.1.1 *supra*), deve seguir os seguintes princípios: princípio do foco no usuário; princípio do respeito aos *stakeholders*; princípio da segurança; princípio do respeito à diversidade; princípio do incentivo à pluralidade; princípio da sustentabilidade e princípio da transparência.

Além desses, o princípio da ética alcança todas as etapas da atividade financeira do Estado (planejamento, execução e controle), exigindo que os agentes públicos exerçam suas atividades sempre de acordo com a legislação e seguindo valores éticos e comportamentais vigentes na sociedade.

Considerando os modelos adotados nos códigos de boas práticas de governança³⁸, apresentaremos a seguir os princípios do planejamento no Judiciário 5.0 acompanhados de seus respectivos conjuntos de boas práticas capazes de concretizá-los.

³⁸ Tais como: CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector* cit.; e os Princípios do IBGP para Governança Pública. Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/principios-para-boa-governanca-publica/>. Acesso em: 3 set. 2019.

4.3.1 Princípio do foco no usuário

O planejamento deve ser feito com foco no ser humano, com destaque para os usuários dos serviços prestados pelo Judiciário.

Assim, as necessidades de todos os usuários, internos e externos, devem ser conhecidas e consideradas no planejamento, buscando sempre sua harmonização com o interesse público.

Há que se passar da cultura burocêntrica para a cultura usucêntrica, ou seja, aquela voltada para a satisfação dos usuários dos serviços judiciários.

Para isso, as seguintes boas práticas mostram-se muito úteis:

4.3.1.1 Utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*

A abordagem do *Design Thinking* (item 2.2.1.1 *supra*) permite, como vimos, a identificação de problemas complexos e de suas soluções por meio da empatia, da utilização de equipes multidisciplinares, da reunião de experiências diversas, da criatividade e de prototipagem.

Assim, o uso do *Design Thinking* como abordagem principal a ser adotada para identificação de problemas e de suas causas, assim como para encontrar as melhores soluções e, assim, fazer um planejamento adequado para implementá-las é muito importante para que o usuário seja realmente contemplado e atendido pelos serviços judiciários.

Por sua vez, o *Design Sprint* (item 2.2.1.5 *supra*), como um método que permite de maneira rápida e com a participação de usuários, *stakeholders* e especialistas obter um produto ou serviço prototipado e testado de forma rápida e econômica, é uma excelente maneira de encontrar ideias e de verificar sua viabilidade antes de ser iniciado um processo mais elaborado de *Design Thinking*, que talvez sequer seja necessário.

4.3.1.2 Utilização do *Lean*

O *Lean* (item 2.2.1.3 *supra*) pode ser utilizado numa análise ampla dos processos de trabalho, bem como da comunicação entre eles, a fim de que seja feito um planejamento por meio de mapeamento, enxugamento de processos, aprimoramento do atendimento ao interesse dos clientes, redução do tempo para as entregas, melhoria contínua de processos, de produtos e de serviços, aumento da produtividade e compartilhamento de informações.

Suas técnicas permitem a identificação dos valores de seus usuários na cadeia de produção dos serviços ou produtos, a verificação de pontos de gargalo ou desnecessários no fluxo das atividades produtivas e a construção de uma comunicação eficaz entre suas diversas etapas.

4.3.1.3 Laboratórios de inovação

Importante também para que o planejamento seja realizado com foco no usuário é a instalação de laboratórios de inovação, que são espaços destinados à cocriação de soluções, ao despertar da criatividade e ao trabalho sem hierarquias (horizontalidade) por meio da participação de todos os atores envolvidos nos problemas, com uso de prototipagem e das metodologias ágeis.

Como se viu, os laboratórios de inovação no Judiciário, após iniciativa pioneira da Justiça Federal de São Paulo, têm sido criados por diversos tribunais no País, com incentivo, inclusive, do CNJ, que criou o seu próprio Liods (Portaria CNJ 119, de 21 de agosto de 2019).

4.3.1.4 Uso do *Crowdsourcing*

O uso do *Crowdsourcing* (item 2.2.2.3 *supra*) no planejamento é uma boa ferramenta para o gestor obter informações e insumos de maneira mais abrangente do que as pesquisas tradicionais.

Utilizando a internet e tecnologias, como filtros e análise de dados, é possível encontrar soluções inovadoras de problemas, detectar falhas nos serviços e identificar necessidades de seus usuários.

Revela-se, assim, um meio interessante para o planejamento, permitindo, inclusive, a manifestação das pessoas sobre prioridades de ações, destinação de recursos para determinada área de atuação e apresentação de ideias para solução de problemas.

4.3.1.5 Avaliações periódicas

Para que sejam conhecidos os usuários internos e externos dos serviços judiciários, bem como suas necessidades, seus valores e suas demandas, é imperiosa a criação de múltiplos canais de comunicação.

Além das já utilizadas ouvidorias, a realização de avaliações periódicas, como pesquisas proativas desestruturadas, serve para que os gestores tenham conhecimentos atualizados das opiniões e demandas de seus usuários.

As pesquisas desestruturadas servem para que o usuário tenha mais liberdade e espontaneidade em suas manifestações.

Afinal, pesquisas tradicionais na forma de questionários muitas vezes acabam por direcionar ou afastar a atenção dos respondentes a respeito de suas principais necessidades e insatisfações.

A análise do nível de satisfação do usuário e de suas percepções da atuação da instituição é imprescindível para a revisão de rumos e o planejamento de próximos exercícios.

4.3.1.6 Orçamento participativo

A definição de um procedimento de elaboração de anteproposta orçamentária com ampla participação de magistrados, servidores, colaboradores e da sociedade em geral, incluindo usuários externos (cidadãos em geral, partes e advogados), representantes de entidades de classe, bem como responsáveis por instituições que, de alguma forma, se relacionam com o funcionamento do Judiciário, é de suma importância para que o planejamento judiciário seja realizado em conformidade com o princípio do foco no usuário³⁹.

Para tanto, o próprio planejamento e a divulgação desse procedimento devem ser feitos de forma bem ampla com o objetivo de alcançar todos esses interessados, permitindo a todos compreender o cronograma e as formas de participação.

A participação pode ocorrer na forma de audiências públicas, manifestações por escrito, videoconferências etc.

Importante também é garantir ampla publicidade dos resultados desses trabalhos, divulgando-os de forma simples e de fácil compreensão, pois assim haverá mais chances de ampliação e engajamento nos próximos eventos.

³⁹ Algumas experiências e informações a respeito podem ser conhecidas nos seguintes sítios eletrônicos: <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/orcamento-programa-participativo/>; <https://www.tjro.jus.br/file/transparencia/pdfs/planejamento-estrategico/5-orcamento-participativo/cartilha-op.pdf>; e <http://www.tjes.jus.br/slide-03-06/>.

4.3.1.7 Redes de governança

A instalação de uma rede colaborativa, com participação de magistrados e servidores das diferentes instâncias, localidades e realidades da organização, é fundamental para que sejam feitas as articulações necessárias ao planejamento, à definição e à constante reavaliação de sua estratégia.

Considerando o grande número de magistrados e servidores no Judiciário Nacional, mas também em suas subdivisões, faz-se necessário criar um sistema com representantes, que, com a devida capilarização, permita que o planejamento seja feito com a colaboração ampla dos usuários.

Essa rede deve ser permeável também à sociedade, dando ensejo à participação dos usuários externos em seus trabalhos por meio de diversos mecanismos, como o já mencionado orçamento participativo, mas também por reuniões abertas, divulgação de atas de reuniões e criação de outros canais de comunicação com a sociedade⁴⁰.

Destaque-se que a comunicação intensa e eficaz desses trabalhos e de seus resultados, interna e externamente, é imprescindível para o sucesso dessa iniciativa.

4.3.2 Princípio do respeito aos *stakeholders*

Esse princípio determina que o planejamento do Judiciário deve reconhecer e respeitar os direitos de todas as partes interessadas e daquelas que, de alguma maneira, são atingidas por sua atividade, estimulando a colaboração entre todos para que sejam alcançadas as melhores soluções dos complexos problemas nela enfrentados.

Portanto, não basta o foco no usuário estudado *supra*, devendo o planejamento considerar também os interesses e direitos de todos os que integram o sistema de justiça (polícias, Defensoria Pública, Ministério Público etc.) e daqueles que, de alguma forma, interferem ou têm suas atividades e direitos afetados pela atuação do Judiciário.

Assim, por exemplo, um planejamento que envolva mudanças nos fluxos de trabalho de uma vara previdenciária quanto ao cumprimento de sentenças poderá ter mais chances de sucesso, se for realizado também com a participação de servidores do Instituto Nacional do Seguro Social e de procuradores federais, além dos advogados das partes e dos segurados.

Vejamos as boas práticas que concretizam esse princípio.

⁴⁰ Um exemplo de rede de governança no Judiciário foi implementado na Justiça Federal de São Paulo e pode ser mais bem analisado em: <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/inovajuspcatalogada.pdf>.

4.3.2.1 Participação dos *stakeholders* na aplicação das metodologias ágeis

A utilização das metodologias ágeis para o planejamento, como visto no estudo do princípio anterior, é uma importante prática que pode ser ainda mais bem realizada, se garantida a participação dos *stakeholders*, ou seja, todos os interessados ou intervenientes na prestação dos serviços judiciários, tais como funcionários, credores, contratados, mídia e todos aqueles que, de algum modo, são atingidos nessas atividades.

Deveras, para que o planejamento seja feito de forma mais completa, abrangente e eficaz, os *stakeholders* podem muito colaborar quando da aplicação das metodologias ágeis.

Afinal, suas experiências, seus conhecimentos, suas dificuldades e suas facilidades, se levadas em conta pelo órgão planejador, permitirão a este conhecer pontos fortes e fracos das alternativas existentes para a solução de problemas, por exemplo.

4.3.2.2 Cocriação

A cocriação, como importante forma de inovação aberta, é outra boa prática que concretiza o princípio do respeito aos *stakeholders*, na medida em que se trata de uma parceria especificamente instituída pela qual terceiros, como clientes, profissionais especializados, empresas etc., participam de um processo de criação ou melhoria de um produto ou serviço em colaboração com o Judiciário, recebendo ou não algo em contrapartida.

Editais de chamamento são publicados, divulgando o desafio a ser enfrentado, a metodologia a ser utilizada, os requisitos para a participação, a existência ou não de contrapartida e número de participantes.

Essa forma de inovação aberta permite que o planejamento da implantação da solução seja feito de maneira mais realista e adequada, considerando também os pontos de vista dos *stakeholders* a respeito.

Diferentemente da mera participação pontual do *stakeholder* na aplicação das metodologias ágeis, como visto no item anterior, na cocriação os *stakeholders* participam de todo o processo de inovação, permanecendo em constante interação com a Administração até a entrega do projeto final ou até sua efetiva implementação.

4.3.2.3 Canais institucionais de comunicação

A criação de canais institucionais de comunicação do Judiciário com os *stakeholders*, incluindo a mídia, para acesso, solicitação, recepção e encaminhamento de dados e informações permite que o planejamento tenha dados de uma forma mais rápida e precisa.

Além disso, essa via dupla de comunicação contribuirá para a transparência e melhor compreensão das decisões e da atividade planejadora do Judiciário.

Redes de governança pública envolvendo os diferentes segmentos do Judiciário e os demais integrantes de nosso sistema de justiça também podem estabelecer importantes canais de comunicação aptos a evitar e solucionar questões federativas e institucionais.

Um bom exemplo dessa boa prática é representado pelos Centros de Inteligência da Justiça Federal, criados para, por meio de relacionamentos e ações institucionais, prevenir e solucionar conflitos, identificando demandas repetitivas ou com potencial multitudinário.

Para isso, entre outras providências, os Centros de Inteligência realizam contatos e reuniões institucionais, sempre com o objetivo de prevenir ou solucionar conflitos de maior abrangência.

Sua atuação baseia-se numa “articulação ampla e propositiva, com a promoção do diálogo interinstitucional e o uso da tecnologia da informação, o que permite a participação de todos os atores de forma dialógica e cooperativa em busca de maior efetividade”⁴¹.

Trata-se, portanto, de um importante canal atual de comunicação entre a Justiça Federal e seus *stakeholders*.

Convênios, parcerias e definição de interlocutores institucionais específicos também são formas de organizar canais de comunicação do Judiciário com a sociedade.

4.3.2.4 Compartilhamento de dados, informações e cadastros

O compartilhamento de bancos de dados, redes de informações e cadastros permite o aperfeiçoamento e a economicidade no planejamento e na implementação de políticas públicas.

⁴¹ Para mais informações: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/centro_inteligencia. Acesso em: 21 set. 2019.

Logo, os *stakeholders* contribuem para o planejamento, permitindo que o Judiciário conheça diferentes realidades envolvendo seus serviços, a repercussão de suas decisões e os resultados de sua atuação.

Por outro lado, o próprio Judiciário pode, por meio do compartilhamento de seus dados, possibilitar que a sociedade contribua diretamente com análises, sugestões e apontamentos a respeito da gestão judiciária.

O desenvolvimento de novas tecnologias, aplicativos e outras ferramentas pelos *stakeholders* também pode ocorrer a partir desses compartilhamentos.

4.3.2.5 Orçamento participativo

Na mesma linha do que asseveramos antes quanto aos usuários, o planejamento orçamentário deve também ser feito por meio do incentivo à participação dos *stakeholders* do Judiciário.

A estrutura e o procedimento do orçamento participativo devem contemplar a ampla participação das partes interessadas, que deverão, para isso, receber uma comunicação eficaz a respeito das formas e dos canais de sua atuação.

A divulgação de todas as informações necessárias para que essa participação ocorra deve ser feita de maneira clara e com prazos adequados.

4.3.3 Princípio da segurança

O princípio da segurança determina que o planejamento do Judiciário deve garantir consistência, previsibilidade e compreensão dos rumos de suas atividades, tanto na área-meio quanto na área-fim.

Portanto, o próprio Judiciário e a sociedade devem alcançar conhecimento pleno a respeito dos objetivos e das posições adotadas nos âmbitos administrativo e jurisdicional.

As boas práticas de governança judiciária devem oferecer uma base adequada para que sejam alcançados esses resultados.

Vejam os destaques.

4.3.3.1 Bancos de precedentes

A organização de um banco de dados com precedentes administrativos e também jurisdicionais permite o conhecimento amplo e o acesso fácil aos rumos e às decisões tomadas nas atividades do Judiciário.

Dessa maneira, os próprios magistrados e servidores, bem como a sociedade em geral, terão como saber com precisão os entendimentos do Judiciário sobre os diversos temas afetos às suas atividades, podendo organizar-se em conformidade.

O uso da informática permite a extração de dados com mais velocidade e acuidade, assim como oferece ferramentas de buscas com maior qualidade.

Importante que esses bancos de dados existam para todos os órgãos administrativos, incluindo os Tribunais de Contas, e também para todos os órgãos jurisdicionais com função de uniformização jurisprudencial.

Assim, os órgãos planejadores, executores e a sociedade em geral terão mais segurança em suas atividades.

A elaboração e divulgação de boletins sintéticos e de fácil compreensão com informações das decisões que integram tais bancos de precedentes auxiliam na aplicação dos entendimentos firmados e no planejamento construído em convergência com estes.

4.3.3.2 Divulgação da estratégia

O conhecimento a respeito da estratégia adotada na organização é fundamental para que seus órgãos façam seus planejamentos táticos e operacionais de acordo com ela.

Assim, a realização de eventos, a publicação de boletins, a exposição de mapas da estratégia nos locais de trabalho, bem como outras formas de sua divulgação ampla, são muito importantes porque somente assim será possível aos demais integrantes do Judiciário e também à sociedade conhecer os valores, os propósitos e os objetivos da organização a fim de também planejarem suas atividades de maneira adequada e harmônica.

Assim, haverá mais consistência na atividade planejadora de todos.

4.3.3.3. Estabilidade dos órgãos de planejamento e de fixação de entendimentos

O planejamento depende da estabilidade dos órgãos responsáveis por sua realização e pela fixação de entendimentos.

No entanto, a rotatividade bienal da alta administração do Judiciário tem provocado a falta de continuidade e de previsibilidade de suas gestões.

Uma solução interessante pode ser obtida a partir das experiências da governança corporativa quanto à composição e funcionamento dos conselhos de administração das empresas.

Como vimos, o conselho de administração é o principal dispositivo de governança de uma empresa e se caracteriza por ser um órgão colegiado encarregado de tomar as decisões estratégicas do negócio e de zelar pelo respeito aos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização. Cabe ainda ao conselho escolher, fiscalizar e avaliar a atuação dos altos executivos da companhia, bem como fazer a ligação entre a diretoria e os sócios. Os integrantes do conselho são eleitos pelos sócios.

No âmbito do Judiciário, podemos ter conselhos de administração eleitos e integrados por magistrados e servidores, mas também com representantes dos usuários e dos *stakeholders*, que ficariam responsáveis também por tomar as decisões estratégicas daquela organização.

Seus integrantes poderiam ter mandatos de dois anos com possíveis reconduções. Dessa forma, teríamos a possibilidade de alcançar um equilíbrio entre continuidade e renovação nesse órgão por meio de avaliações periódicas e constantes dos eleitores.

Os presidentes dos tribunais ficariam à frente da gestão, mas seguindo as definições estratégicas feitas pelos conselhos.

Importante destacar que, à semelhança do que se sugere na governança corporativa, os presidentes não poderiam integrar e muito menos presidir os conselhos de administração.

De acordo com a organização e realidade de cada tribunal, alguns órgãos executivos poderiam ser também escolhidos pelo conselho de administração após indicação do presidente da Corte.

As boas práticas da governança corporativa referentes à publicidade das reuniões, divulgação de atas de reuniões, clareza e detalhamento das atas, conhecimentos técnicos e pluralismo dos conselheiros e possibilidade de auxílio por comitês temáticos também seriam úteis no conselho judiciário.

Dessarte, teríamos um conselho de administração nos tribunais plural, proativo, independente, transparente, bem informado e atualizado.

Essa mesma estabilidade deve ser buscada em todos os órgãos jurisdicionais que são responsáveis por harmonização de jurisprudências, o que se faz por outros instrumentos, por exemplo, mandatos mais longos e por composições mais numerosas e plurais.

Assim, órgãos como a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, composta por um ministro do Superior Tribunal de Justiça e por dez juízes federais provenientes das turmas recursais dos juizados, sendo dois juízes federais de cada região, precisariam ter mandatos maiores do que os atuais de dois anos ou até a criação de cargos específicos para que não houvesse essa alta rotatividade de seus membros, que prejudica o planejamento de suas atividades e o planejamento de outros órgãos em virtude da oscilação de sua jurisprudência verificada nos últimos anos.

4.3.3.4 Precisão, abrangência e confiabilidade dos orçamentos

Os orçamentos devem conter uma descrição abrangente, precisa e confiável das finanças públicas, permitindo aos gestores judiciais e à sociedade compreender completamente o planejamento da atividade financeira do Judiciário.

Além disso, devem os orçamentos ser apresentados de maneira mais simples e até ilustrativa, para que todos compreendam mais facilmente o conteúdo das leis orçamentárias, sempre muito complexas em virtude de seu formato técnico voltado para o cumprimento das normas de contabilidade pública.

O cumprimento das normas orçamentárias é imprescindível para que a sociedade acredite no planejamento realizado, o que é importante para que todos pautem suas decisões por um mínimo de segurança, seguindo o que consta dos orçamentos aprovados.

Não devem as autoridades abusar das possibilidades de alterações pontuais das leis orçamentárias durante suas vigências.

Como já destacou Conti:

[...] não se pode conceber que o orçamento seja uma lei apenas no aspecto formal, com dispositivos dotados de caráter meramente autorizativo, sob pena de torná-lo um instrumento inócuo para o planejamento e gestão governamentais, além de mitigar a importância de todo o processo legislativo, especialmente a participação do Congresso em sua discussão e aprovação. E também não é possível reconhecer em seus dispositivos um caráter mandatário de tal forma rígido e preciso que se permita assegurar a execução integral de todos os programas para os quais foram consignadas dotações, uma vez que inúmeros fatores, imprevisíveis e insuscetíveis de controle podem tornar isso impossível, inviável ou até mesmo não oportuno. É imperioso constatar que a eficácia, a credibilidade e o respeito à lei orçamentária exigem que, uma vez aprovada, sua execução deva pautar-se pela busca do fiel cumprimento de seus dispositivos⁴².

⁴² CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração. In: CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 157-160.

É preciso, então, manter um equilíbrio entre a confiabilidade do cumprimento dos orçamentos (planejamento) e as necessidades pontuais de sua alteração.

4.3.4 Princípio do respeito à diversidade

O princípio do respeito à diversidade preconiza que as diferenças entre as pessoas que integram nossa sociedade devem ser vistas como fator enriquecedor de nossa cultura e de nossa inteligência coletiva.

Assim sendo, devem ser estimuladas a aproximação, a compreensão e a tolerância entre magistrados, servidores, colaboradores, *stakeholders* e os usuários dos serviços judiciários.

Vejam as boas práticas que auxiliam na concretização desse princípio.

4.3.4.1 Atividades de conscientização

A organização de eventos, como debates e palestras, destinados a apresentação e esclarecimento dos temas relacionados à diversidade, tais como diferenças sociais, de gênero e de crença, revela-se uma boa forma de estímulo à tolerância e à compreensão de que o planejamento das atividades judiciárias deve ser feito de maneira a respeitar os direitos de todos.

Além disso, também são úteis as campanhas de conscientização realizadas dentro da própria organização e também para o público externo. Tais campanhas são ainda mais bem compreendidas se baseadas em dados empíricos que demonstrem, por exemplo, a baixa participação de mulheres e de pessoas negras nos órgãos de cúpula do planejamento judiciário.

Para a organização dessas atividades é interessante a formação de uma equipe específica para trabalhar os principais temas sensíveis para os serviços judiciários, tais como diversidade étnica, pessoas com deficiência, diversidade sexual, diversidade religiosa, diversidade etária e diversidade de gênero.

4.3.4.2 Concursos

O planejamento pode ser enriquecido por informações levadas à alta administração por meio de concursos de monografias ou de boas práticas a respeito da diversidade no Judiciário.

É uma forma de pensar coletivamente sobre esse tema.

Assim, magistrados, servidores e público externo poderão apresentar dados, problemas práticos, oportunidades e ideias para superação de preconceitos na instituição.

Um exemplo disso é o concurso “Vozes pela Igualdade de Gênero” promovido pelo Ministério Público e pela Secretaria da Educação, ambos do Estado de São Paulo, por meio do qual os estudantes de todo o Estado são convidados a criar uma música que valorize a tolerância, o respeito e que combata qualquer tipo de discriminação de gênero e de orientação sexual. O vencedor tem sua música gravada pela Midas Music, do produtor Rick Bonadio⁴³.

4.3.5 Princípio do incentivo à pluralidade

O princípio do incentivo à pluralidade determina que a diversidade de experiências, conhecimentos, personalidades e demais características das pessoas é importante também para o planejamento e deve ser não apenas respeitada e estimulada, mas também garantida em todas as atividades de gestão para que diferentes pontos de vista e uma maior quantidade de conhecimentos sejam considerados nas tomadas de decisões.

Portanto, o planejamento terá mais dados e considerará mais valores existentes na sociedade, atendendo, assim, de maneira mais adequada e eficaz às necessidades dos cidadãos e usuários, internos e externos, de seus serviços.

Ademais, a pluralidade no planejamento proporcionará a redução de situações conflituosas na organização e eliminará análises parciais dos problemas, harmonizando interesses e impedindo indesejadas concentrações de poder.

Vejam as boas práticas a respeito.

4.3.5.1 Órgãos planejadores plurais

Os órgãos de planejamento do Judiciário devem ser integrados por pessoas de diferentes perfis, ou seja, deve haver nesses órgãos diversidade quanto à idade, gênero, aspectos culturais, formação técnica, comportamentos, práticas etc., permitindo, assim, uma tomada de decisão com base em diferentes

⁴³ Para mais informações: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/noticias_2017/2017_outubro/Concurso%20convida%20jovens%20a%20criarem%20m%C3%BAstica%20sobre%20toler%C3%A2ncia%20e%20respeito%20%C3%A0%20diversidade%20sexual.

pontos de vista, conhecimentos e experiências, o que garante mais qualidade e segurança nos resultados.

Nesse sentido, recomenda-se a participação de servidores e magistrados de diferentes fases em suas carreiras e com experiências e conhecimentos diversos a respeito dos mais variados temas de relevo na administração do Judiciário.

Dessarte, não somente a quantidade, mas também a qualidade das informações que serão sopesadas no âmbito do planejamento contribuirão para seu sucesso.

4.3.5.2 Participação externa

A pluralidade no planejamento deve vir também da participação de atores externos em tais atividades no Judiciário.

Assim, a utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*, os quais foram analisados *supra* (itens 4.3.1.1, 4.3.1.2 e 4.3.2.1), é importante para garantir a contribuição dos usuários externos, dos *stakeholders* e da sociedade em geral para a melhoria do planejamento judiciário.

Ademais, esses atores externos devem ter também participação ativa nos órgãos de planejamento em todas as esferas da administração judiciária (níveis estratégico, tático e operacional).

As redes de governança (item 4.3.1.7) e o orçamento participativo (itens 4.3.1.6 e 4.3.2.5) são instrumentos úteis para que essa participação seja incentivada.

4.3.6 Princípio da sustentabilidade

O princípio da sustentabilidade define que o planejamento da atividade do Judiciário deve ser feito de forma a garantir o equilíbrio financeiro e ecológico de suas atividades.

Logo, o Judiciário deve atuar preservando o meio ambiente e utilizando os recursos públicos de maneira justa, responsável e eficiente.

Como visto, a atividade sustentável deve ser compreendida como aquela financeiramente viável, socialmente justa e ambientalmente responsável (item 3.1.3).

Vejamos as boas práticas a respeito.

4.3.6.1 Uso do poder de compra do Estado

No planejamento, o Judiciário pode organizar o uso de seu poder de compra para estimular a sustentabilidade na atividade econômica, incluindo, por exemplo, requisitos como tratamento adequado de resíduos na contratação de empresa fornecedora de determinado produto para a Administração.

É o que se denomina “compra pública sustentável”⁴⁴.

Moura explica que:

Em linhas gerais, compras públicas sustentáveis (CPS) são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, ou seja, são consistentes com os princípios abarcados pelo desenvolvimento sustentável – um conceito complexo que busca promover uma sociedade mais justa e equitativa para as gerações atuais e futuras –, desenvolvendo-se nos limites (ou na capacidade de suporte) do meio ambiente. A despeito da variedade de termos utilizados, a essência das CPS é que as autoridades públicas deveriam se responsabilizar, em suas próprias práticas de aquisições, por identificar e dar preferência aos produtos e serviços mais favoráveis para uma sociedade sustentável (Ipea, 2011)⁴⁵.

A Agenda 2030 da ONU adotou como um de seus objetivos “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” (objetivo 12), indicando justamente como ação para tanto a de “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”⁴⁶.

Como, de acordo com Moura⁴⁷, as compras públicas movimentam cerca de 10% do PIB do País, fica evidente que o planejamento direcionado para a sustentabilidade tem força para alcançar bons resultados no fomento de práticas ecologicamente corretas.

Essa boa prática, portanto, tem um grande potencial para a concretização do princípio da sustentabilidade.

⁴⁴ O Ministério do Meio Ambiente possui um guia de compras públicas sustentáveis no endereço: https://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁴⁵ MOURA, Adriana M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. *IPEA, Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 7, jan./jun. 2013.

⁴⁶ Para mais informações: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁴⁷ MOURA, Adriana M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil cit.

4.3.6.2 Hackathon

O uso dos *Hackathons*, ou seja, dos eventos de competição de programadores de *softwares*, permite ao gestor buscar soluções para problemas também envolvendo a sustentabilidade.

Nessas maratonas de desenvolvimento, os participantes contribuem de maneira rápida com soluções inovadoras para que a atividade pública alcance melhores índices de sustentabilidade, as quais poderão ser incorporadas no planejamento das atividades do Judiciário.

Um ótimo exemplo a respeito é o *Hackathon* “Agenda 2030” organizado pelo Sebrae/Pnud no Congresso das Cidades 2019, realizado em Teresina/Piauí nos dias 6 a 8 de maio de 2019, com o desafio: “Como ajudar os municípios do Piauí a desenvolver a Agenda 2030 de forma inteligente e sustentável?”⁴⁸.

Assim, o Judiciário pode também utilizar essa forma de fomentar a inovação aberta voltada para a sustentabilidade.

4.3.6.3 Programas de aceleração

O Judiciário também poderá firmar parcerias com empresas nascentes (*startups*) e outras entidades com o objetivo de obter projetos desenvolvidos e testados em suas próprias instalações na área da sustentabilidade a fim de incluí-los em suas ações no futuro.

Em contrapartida, oferecerá para as *startups*, por exemplo, informações, treinamento, orientação, rede de relacionamento e local de trabalho.

Trata-se de um jeito de fomentar atividades de desenvolvimento de ideias sustentáveis, que poderão ser incorporadas nas ações do Judiciário após demonstração de viabilidade.

A seleção das parceiras é feita por meio de procedimento que assegure o tratamento isonômico das interessadas, permitindo ao Judiciário obter projetos de maneira rápida e com baixo custo, contribuindo, ainda, para o fomento de ideias a respeito de sustentabilidade, que poderão, muitas vezes, ser replicadas em outras entidades públicas e privadas.

⁴⁸ Para mais informações: <http://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/PI/Ane-xos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Hackathon%20Agenda%202030%20-%20vers%C3%A3o%2022.04.19.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

4.3.6.4 Comissão temática

Uma comissão formada por magistrados, servidores, especialistas e voluntários externos permite a realização de estudos dos problemas, desafios e oportunidades relativos à sustentabilidade nas atividades judiciárias.

Esse grupo poderá acompanhar as ações anteriormente iniciadas, identificar falhas e virtudes nos trabalhos realizados, bem como propor novas ações para serem incorporadas no planejamento dos próximos exercícios.

Poderá atuar como órgão auxiliar da alta administração e fazer também a ligação entre as diversas áreas dos tribunais para tratarem harmonicamente do tema da sustentabilidade, tais como comunicação, licitações, compras e treinamento.

4.3.6.5 Código de sustentabilidade institucional

A organização de um código de sustentabilidade para cada tribunal ou para o Judiciário nacional pode reunir informações para melhor compreensão do tema, divulgando, ainda, as boas práticas a respeito a fim de facilitar o trabalho, por exemplo, envolvendo a separação de resíduos de coleta seletiva e seu adequado encaminhamento; o uso racional de água, energia elétrica, comunicações e ar-condicionado nas rotinas diárias; e a adoção de medidas de economia de recursos ambientais e materiais.

A reunião dessas informações num único documento facilita a comunicação e sua atualização permanente, funcionando como um importante instrumento de fomento do tema na instituição.

4.3.7 Princípio da transparência

Pelo princípio da transparência, o planejamento deve ser público, o que significa ser discutido e definido em reuniões abertas, devendo, ainda, ser permitida a participação dos usuários internos, externos e de toda a sociedade.

Ademais, o plano definido deve ser comunicado a fim de propiciar uma perfeita compreensão de seu conteúdo, tanto pelo público interno quanto pelo externo.

A sociedade deve compreender o procedimento do planejamento, suas decisões, os atos de execução orçamentária e suas atividades de controle.

Assim, como mencionado (item 3.1.3), a governança judiciária deve assegurar a divulgação de informações claras, precisas e tempestivas de todas as questões relevantes relacionadas com a atividade de planejamento do Judiciário,

inclusive quanto a seus indicadores de desempenho, situação financeira, estudos técnicos realizados e ao funcionamento do próprio sistema de governança.

A boa transparência não é obtida apenas mediante a disponibilização de dados imposta por leis ou regulamentos, mas também por iniciativas que identifiquem melhores formas de alcançar o objetivo de permitir à sociedade bem compreender as atividades de gestão do Judiciário.

Diversas práticas permitem a concretização desse princípio, além das já mencionadas referentes ao orçamento participativo (itens 4.3.1.6 e 4.3.2.5), redes de governança (item 4.3.1.7), canais institucionais de comunicação (item 4.3.2.3), compartilhamento de dados, informações e cadastros (item 4.3.2.4), banco de precedentes (item 4.3.3.1), divulgação da estratégia (item 4.3.3.2), órgãos planejadores plurais (item 4.3.5.1) e participação externa (item 4.3.5.2).

Vejam os.

4.3.7.1 Comunicação permanente e eficiente

O planejamento deve ser objeto de uma comunicação permanente e eficiente para alcançar seus objetivos e produzir bons resultados para a Administração.

Portanto, a elaboração de peças de divulgação das estratégias e dos objetivos adotados deve ser feita de forma a permitir uma fácil compreensão e até memorização a respeito.

Devem ser divulgadas todas as informações utilizadas e definidas no planejamento, tais como sua estrutura organizacional; os objetivos da organização e os resultados pretendidos para determinado período; seus planos estratégicos e táticos; e sua previsão orçamentária.

O uso de *frameworks* (item 2.2 *supra*) ajuda a estruturar as informações necessárias para melhor compreender determinada ideia, projeto, plano ou trabalho.

Ademais, a afixação desses *frameworks* nos diversos locais de trabalho é importante também para que as tarefas diárias sejam feitas sempre com recordação de que se trata de parte de um todo retratado no *framework* de planejamento.

Em pesquisa realizada pelo Conselho da Justiça Federal em agosto de 2016, apenas 20,4% dos entrevistados disseram que conheciam as metas da Justiça Federal em geral, enquanto 63,5% disseram que conheciam o resultado das metas de sua própria unidade⁴⁹.

⁴⁹ Para mais informações, acesse: https://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa_metras_2017.php. Acesso em: 20 fev. 2019.

A repetição periódica e constante das informações sobre o planejamento adotado revela-se de suma importância para que seja efetivamente incorporado pelos integrantes, magistrados e servidores na sua execução.

Para isso, o uso de ferramentas diversas como redes corporativas, seminários, boletins, aplicativos com notificações e outros é um importante aliado nessa tarefa de manter a organização focada nos objetivos e ciente do planejamento adotado.

4.3.7.2 Registros completos, exatos e de fácil compreensão

As atas de reuniões dos órgãos de planejamento devem ser feitas para que registrem todas as informações relevantes para as tomadas de decisão, bem como todas as deliberações de forma exata e de fácil compreensão para todos os públicos.

Pode ainda ser elaborada uma versão amigável da ata, utilizando inclusive maneiras mais criativas e lúdicas para transmitir essas informações mais claramente.

Recomenda-se que as atas de reuniões sejam divulgadas o mais rápido possível no sítio eletrônico do tribunal, tomando-se cuidado para ocultar trechos que tratem de temas sigilosos.

O acesso aos registros deve ser facilitado por meio de mecanismos de busca eficientes e de utilização simples.

Todos esses princípios e boas práticas permitem ao gestor judiciário enfrentar os problemas e desafios, bem como aproveitar as diversas oportunidades existentes para que alcancemos o Judiciário 5.0.

Evidentemente, o exposto *supra* não esgota as possíveis boas práticas a respeito do planejamento do Judiciário, mas significa um importante passo para a sistematização do tema, que permanecerá em constante aprimoramento.

Destaque-se, ainda, que, apesar das menções específicas feitas, todas as iniciativas de inovação aberta estudadas no Capítulo 2 (item 2.2.2) são ferramentas excelentes para a obtenção de ideias e para a concretização de todos os princípios do planejamento do Judiciário 5.0 vistos anteriormente.

No próximo capítulo, estudaremos a execução orçamentária, outra importante etapa da atividade financeira a ser aprimorada para a construção do Judiciário 5.0.