

PODER JUDICIÁRIO
ORÇAMENTO, GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

© Almedina, 2016

Coordenador: José Maurício Conti
DIAGRAMAÇÃO: Almedina
DESIGN DE CAPA: FBA
ISBN: 978-858-49-3199-6

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Poder judiciário : orçamento, gestão e políticas
públicas / coordenador José Maurício Conti. –
São Paulo : Almedina, 2017.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN: 978-85-8493-199-6

1. Administração pública 2. Orçamento 3. Poder
Judiciário 4. Políticas públicas I. Conti, José
Maurício.

17-06755

CDU35

Índices para catálogo sistemático:

1. Poder judiciário : Administração pública : Direito administrativo 35

Este livro segue as regras do novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990).

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro, protegido por copyright, pode ser reproduzida, armazenada ou transmitida de alguma forma ou por algum meio, seja eletrônico ou mecânico, inclusive fotocópia, gravação ou qualquer sistema de armazenagem de informações, sem a permissão expressa e por escrito da editora.

Setembro, 2017

EDITORA: Almedina Brasil
Rua José Maria Lisboa, 860, Conj.131 e 132, Jardim Paulista | 01423-001 São Paulo | Brasil
editora@almedina.com.br
www.almedina.com.br

Administração Pública e Poder Judiciário: eficiência do gasto público e modernização da gestão

Fabício Motta

Procurador do Ministério Público de Contas (MPC-TCM/GO). Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Direito do Estado (USP) e Mestre em Direito Administrativo (UFMG)

Heloísa Helena Antonacio M. Godinho

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
Professora de Direito Financeiro e Direito Tributário em cursos de pós-graduação
Especialista em Direito Tributário IGDT/PUCGO

Introdução

A gestão do Poder Judiciário, uma das maiores estruturas institucionais do país, já amplamente debatida pela doutrina, pelo Conselho Nacional da Justiça – CNJ e pelos próprios órgãos judiciários, depara-se, atualmente, com desafios práticos que exigem a adoção de novos paradigmas e providências imediatas, seja no tocante à eficiência dos gastos, seja quanto à modernização de sua atividade administrativa.

Isso porque, embora o modelo gerencial de Estado, instituído por meio da reforma introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98, tenha alcançado o Poder Executivo, a magistratura não se imbuíu por completo do papel que exerce de gestor público, malgrado os esforços do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, da ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, do Tribunal de Contas da União – TCU e de alguns Tribunais judiciais.

Cediço que o Poder Judiciário tem sofrido muitas alterações em sua forma de atuação e implantado soluções inovadoras voltadas ao alcance da eficiência da prestação jurisdicional e, não obstante isso, os problemas de morosidade processual, onerosidade do acesso e ineficiência dos gastos permanecem assombrando a magistratura e afetando a credibilidade da Justiça brasileira.

Com efeito, apesar do alto índice de litigiosidade verificado no Brasil, a confiabilidade que o Poder Judiciário desperta nos brasileiros não alcança sequer uma em cada três pessoas da amostragem, mais precisamente apenas 29% (vinte e nove por cento) afirmam confiar em tal instituição, segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas¹.

Referida pesquisa, consubstanciada no Índice de Confiança na Justiça no Brasil – ICJBrasil, visa a retratar sistematicamente o quanto a população acredita que o Poder Judiciário cumpre a sua função com qualidade, de forma que os custos sejam menores que os benefícios ocasionados por sua atuação”.² Logo, soluções destinadas apenas à celeridade e eficiência da prestação jurisdicional, enquanto desacompanhadas de medidas específicas para o aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário mostram-se insuficientes para o cumprimento adequado do seu papel constitucional.

Debater os aspectos práticos da eficiência do gasto e da modernização da gestão do Poder Judiciário revela-se de extrema importância, como forma de contribuir para a mitigação da crise de credibilidade pela qual passa a Justiça Brasileira, bem como para reverter o quadro de frustração de magistrados e servidores, cujo inegável esforço diuturno muito pouco tem impactado positivamente no conceito do cidadão-usuário.

Indispensável, na atual conjuntura, a adoção de providências concretas e imediatas destinadas ao aprimoramento da gestão administrativa e financeira dos órgãos judiciários, nos parâmetros traçados pelos princípios da eficiência e da economicidade, com vistas a conferir maior qualidade no gasto, permitir o cumprimento eficiente da atividade-fim e resgatar a confiança da sociedade no Poder Judiciário.

Não há dúvidas que a adoção de práticas de boa governança contribuirá de forma determinante para o incremento da prestação jurisdicional, sendo inevitável direcionar os esforços para a profissionalização da gestão dos

¹ Dados do Relatório ICJBrasil – 1º semestre de 2016 – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, mensurado pela Escola de Direito de São Paulo da FGV (Gráfico 6 – Confiança nas Instituições – página 15). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

² Relatório ICJBrasil, páginas 02/03.

tribunais e demais unidades do Poder Judiciário, a fim de se cumprirem as metas de julgamento célere já traçadas e ainda não atingidas.

1. Organização Político-administrativa do Estado: Poderes e Administração Pública

A Constituição da República desenhou o Estado Brasileiro como um Estado Federal. Como se sabe, o Estado Federal é marcado pela descentralização política que, por sua vez, pressupõe o reconhecimento de um campo próprio para autonomia legislativa e autonomia administrativa dos entes federados. A análise das características próprias de cada experiência federalista quanto ao complexo arranjo de competências legislativas e administrativas depende da conformação estabelecida pela respectiva Constituição. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art.1º) e sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art.18), nos termos da Constituição. Em razão dos princípios do federalismo e das regras explícitas determinadas pela Constituição, cada um dos entes componentes do Estado Federal possui sua *própria Administração Pública*, estruturalmente organizada de acordo com as normas da mesma Carta.

As *funções estatais* são divididas em “poderes”, de acordo com o critério de predominância funcional ligado às funções estruturais do Estado, sendo ainda hoje obedecida a clássica tripartição difundida por Montesquieu.

Em razão da adoção do princípio federalista e da divisão das *funções estatais* em *poderes*, a serem desempenhadas com graus diversos de predominância por uma pluralidade de organizações, pode-se concluir que não há propriamente *uma* Administração Pública mas, ao contrário, que existem “*Administrações Públicas*”, sujeitas a um bloco de normas comuns e também a normas específicas. Com efeito, o artigo 37 da Constituição da República faz referência à “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Na lição de Odete Medauar,

Ao dispor expressamente sobre Administração Pública em tais preceitos, a Constituição Brasileira de 1988 fixa as diretrizes fundamentais que devem nortear sua atuação; portanto, daí se extrai a conformação institucional e funcional da

Administração Pública brasileira e os princípios informadores do próprio direito administrativo³.

Não se discute que a atividade administrativa não é exclusiva do Poder Executivo, ainda que este o exerça com predominância. Diante da sistemática constitucional que atribui um âmbito de organização próprio, inclusive com o reconhecimento de competências normativas, é correto concluir que existe *função administrativa* e, em consequência, Administração Pública, nos Poderes Legislativo e Judiciário. Ainda que despida de maiores dificuldades, a conclusão afasta eventual intelecção favorável ao reconhecimento de que a Administração Pública seria *una*, tendo o Executivo a predominância do exercício de suas funções e ocupando o ápice de sua estrutura organizativa. Há *unidade interna* na Administração dos Poderes Legislativo e Judiciário, pois nesses não existem estruturas subjetivas com competência originária para o exercício de funções administrativas.

Na verdade, Legislativo e Judiciário exercem funções administrativas (Administração, em *sentido objetivo*) próprias, mas acessórias, que são instrumentos para a realização de suas funções institucionais precípuas. A função administrativa desempenhada por ambos (além do Ministério Público e de outras instituições estatais que não se enquadram perfeitamente nas rígidas linhas da tripartição) restringe-se ao âmbito interno de cada instituição, pois as relações entre os diversos poderes são disciplinadas pela própria Constituição e constituem elementos essenciais do equilíbrio de todo o sistema.

Especificamente no que toca ao Judiciário, conclui José Maurício Conti:

[...] no âmbito administrativo constata-se que o Poder Judiciário integra a Administração Pública, uma vez que, ressalvadas suas peculiaridades, os princípios e as normas da Administração Pública aplicam-se ao Poder Judiciário, quer no aspecto organizacional, quer no que se refere ao funcionalismo público que presta serviços a este Poder, bem como em outros aspectos⁴.

³ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.71.

⁴ CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006, p.33.

2. Autonomia financeira do Poder Judiciário

A análise da origem da palavra autonomia (derivada dos radicais gregos *auto* e *nomos*) permite interpretá-la inicialmente como a possibilidade de editar regras próprias; de dirigir-se de acordo com as próprias normas. Em Direito Público, *autonomia* é um conceito polissêmico localizado no domínio da distribuição territorial e funcional do poder, e, portanto, relacionada com as definições específicas sobre a forma jurídica e política do Estado. Nossa doutrina publicística, nesse particular, é bastante influenciada pelo direito italiano. Na doutrina italiana, o conceito de autonomia possui maior importância no tocante aos entes públicos territoriais locais, cuja denominação própria é “autonomia locale”. Entretanto, a doutrina italiana também faz referência à *autonomia normativa*, sem qualquer relação com independência e significando o reconhecimento de *função normativa a entes auxiliares do Estado para disciplinarem relações jurídicas com efeito interno*. Nesse último sentido, a autonomia deve decorrer de uma norma que atribua ao ente público a competência para editar atos que também possam ser qualificados como normativos.

Guido Landi e Giuseppe Potenza consideram que a capacidade das pessoas públicas pode ser encarada sob as faces complementares da *autonomia*, *autarquia* e *autogoverno*: a *autonomia* indica a capacidade de reger-se pelas próprias normas; a *autarquia* se resume na possibilidade de agir para perseguir os próprios fins, por meio do exercício de uma atividade administrativa que tem a mesma natureza e os mesmos efeitos das atividades realizadas pelo Estado e o *autogoverno* é a faculdade reconhecida a uma coletividade de administrar-se por meio de seus próprios componentes⁵.

A *autonomia do Judiciário* é atributo de sua independência, postulado constitucional essencial para a configuração do Estado brasileiro. No tocante ao exercício de funções administrativas – assim entendidas, em sentido amplo, aquelas que não sejam diretamente manifestação do exercício da jurisdição – a autonomia reconhecida ao Judiciário liga-se mais propriamente à ideia de autogoverno, ou seja, de competência para se governar, por meio de instituições próprias e regras com alcance interno estabelecidas em harmonia com o sistema jurídico.

⁵ LANDI, Guido e POTENZA, Giuseppe. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Milão: Giuffrè, 1960, p.59.

A *autonomia financeira* do Judiciário, por seu turno, deve ser interpretada com realce de sua *função instrumental* – trata-se da existência de recursos financeiros suficientes e da liberdade para administrá-los para a satisfação de suas necessidades e para o alcance das finalidades reconhecidas pelo ordenamento. Ao reconhecer a existência de diversos graus de autonomia financeira, José Maurício Conti anota:

A autonomia financeira do Poder Judiciário exige compatibilidade entre as receitas que lhe são destinadas e as necessárias para cumprir adequadamente as atribuições que a Constituição lhe destina. Pressupõe, ainda, a capacidade para elaborar sua proposta orçamentária nos termos do art.99 da CF, bem como a observância dos valores que lhe foram destinados no orçamento, sem possibilidade de redução durante sua execução. Os recursos que cabem ao Poder Judiciário devem ser entregues tempestivamente, na forma do art.168 da CF, devendo ter liberdade para administrá-los, observadas as disposições constitucionais⁶.

3. Eficiência, gestão financeira e gasto público

A atividade financeira estatal envolve a obtenção de recursos, a gestão dos recursos obtidos e do patrimônio público e a realização de despesas, com o escopo de atender as necessidades públicas e alcançar o bem comum. Não é diferente para o Poder Judiciário, cuja intensa atividade financeira autônoma, estabelecida pela Constituição Federal (art. 99), também se caracteriza pela obtenção de receitas (do Tesouro, da arrecadação da taxa judiciária, de convênios com entes federativos, dentre outros), gestão dos bens e recursos disponíveis (ativos, dinheiros) e gastos próprios (pagamento de folha, manutenção, construção de fóruns e aquisição de bens e serviços), tudo voltado à prestação jurisdicional, que deve ser célere, acessível e pacificar os conflitos.

Cada etapa do ciclo financeiro (obtenção, gestão e realização de despesa) deve obedecer às fases de planejamento, execução e controle. O *princípio da eficiência* incide sobre toda essa atividade, como um alicerce no qual se assenta a prática dos atos de planejamento, gestão e controle. Maria Sylvia Di Pietro entende que o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

⁶ ID., p.145

Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação de serviço público⁷.

A despeito da Emenda Constitucional nº 19/98 – que expressamente arrolou o princípio da eficiência no art. 37, *caput*, da Constituição Federal – no que tange especificamente ao Direito Financeiro o espectro de tal princípio desde sempre esteve presente e identificável no texto constitucional, de forma indireta (artigo 70 – *economicidade*) ou direta (artigo 74, inciso II – avaliação de resultados pelo controle interno, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração).

De qualquer sorte, a *eficiência* sempre embasou a atividade administrativo-financeira, como substrato ético indissolúvel no trato da coisa pública. A eficiência compõe o espírito do homem público, serve de critério para a sua atuação e catalisa a compreensão e a aplicação dos demais princípios e regras que impõem sejam observados na sua atividade profissional e política⁸. A inserção do princípio da eficiência de forma expressa no artigo 37 da Constituição Federal conferiu-lhe natureza jurídica, passando a funcionar como instrumento obrigatório de viabilização de condições para a escolha da melhor alternativa pelo agente público, tanto na prática dos atos financeiros quanto administrativos, conjunta e coordenadamente com os demais princípios aplicáveis à gestão pública.

É importante anotar que a Constituição determina a existência da atividade de controle interno, a ser exercida em estrutura autônoma em cada um dos poderes, mas de forma integrada, à qual compete – dentre outras atribuições – a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art.74).

A *gestão financeira* abrange toda a atividade financeira do Estado, como se viu, compreendendo a obtenção, gestão e aplicação de recursos públicos. A

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. Ed. São Paulo: Atlas 2014. p. 84.

⁸ Como leciona Cármen Lúcia Antunes Rocha, os princípios são valores superiores firmados pela sociedade e formalizados pelo Direito, sendo que “sua opção ético-social antecede a sua caracterização normativo-jurídica. Quanto mais coerência guardar a principiologia constitucional com aquela opção, mais legítimo será o sistema jurídico e melhores condições de ter efetividade jurídica social”. (Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 23).

gestão orçamentária tem como objeto as leis orçamentárias. Abrange o processo de formação do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, com todos os requisitos exigidos pela Constituição e pelas leis. A execução orçamentária, compreendendo todas as etapas de realização da despesa pública, encontra-se contida nesse processo. A *gestão patrimonial* diz respeito ao uso, administração e proteção do patrimônio público.

Ao tratar sobre os controles incidentes sobre a atividade financeira do Estado, a Constituição faz referência à *economicidade*, *eficácia* e *eficiência*. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU⁹ *economicidade* “é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição”. Já a *eficiência* é definida como “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos”. A *eficácia*, finalmente, é “o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações”.

Em atenção aos efeitos dos demais princípios constitucionais, a eficiência impõe a condução da gestão da atividade financeira com transparência, planejamento (§1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal), imparcialidade, idoneidade, conhecimento, técnica, agilidade, atendimento ao controle e resultados mensuráveis, sem descuidar da economicidade. No tocante à obtenção das receitas, o gestor judiciário deve atuar para que o repasse dos duodécimos ocorra no prazo constitucionalmente fixado. Além disto, deve preocupar-se com a aplicação financeira dos recursos disponíveis de modo a evitar a corrosão inflacionária e aumentar a capacidade de pagamento (TCU, Acórdão 304/2001 – Primeira Câmara)¹⁰

⁹ Brasil. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional* / Tribunal de Contas da União. – 3.ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

¹⁰ TCU puniu Prefeito que não utilizou recursos disponíveis para a municipalidade, optando por deixá-los sem movimentação na conta-corrente, afrontando o princípio da economicidade, uma vez que houve desvalorização monetária, haja vista a severa inflação do período.

e ainda recusar-se a utilizar verbas próprias ou de Fundos Especiais do Poder Judiciário para quitação de despesas ou ajuste de caixa do Tesouro. Quanto à eficiência no gasto, pode-se dizer que consiste no planejamento adequado da despesa, de acordo com o resultado almejado, levando-se em consideração o melhor custo para o máximo de benefícios, bem como uma execução técnica, periodicamente avaliada, de forma que o desperdício e a improvisação sejam evitados.

É indispensável que a atividade financeira seja considerada prioritária e que os magistrados e servidores do Poder Judiciário sejam treinados e habilitados, por intermédio sobretudo de cursos de gestão e administração judiciais, no intuito de que lhes sejam permanentemente imbuídos, atualizados e incrementados os melhores conceitos de liderança, gestão de pessoas e processos, técnicas de informatização e de atendimento ao usuário, contabilidade, orçamento e controle interno. Ainda, devem-se dotar os quadros de servidores com cargos específicos de administrador e gestor, com a exigência de específica qualificação por concurso público¹¹.

¹¹ Raquel Dias da Silveira leciona que a profissionalização do servidor é essencial para a prestação de serviços eficiente: “O fundamento constitucional do princípio da eficiência, como informador da profissionalização da “função pública”, depreende-se dos arts. 37, caput, e 39, caput e §§1º, inciso I, 2º e 4º, bem como do art. 41, inciso III, e §4. Valendo-se das palavras de Cristiana Fortini, Maria Fernanda Pires e Tatiana Camarão, o princípio da eficiência obriga a Administração a buscar sempre os melhores resultados na atividade administrativa. Ser eficiente, para as autoras, é adotar a melhor postura dentre as possíveis. Regina Maria Macedo Nery Ferrari salienta que, quando se fala em eficiência da “função pública” pela profissionalização do servidor, se deve entender como objetivo da profissionalização a efetiva melhoria da ação estatal. Esta depende da conjugação dos valores economicidade e celeridade, abrangendo tanto a produtividade quanto a perfeição do trabalho, sua adequação técnica para atingir os fins visados pelo Estado, com avaliação dos resultados. A autora adverte que a qualidade do trabalho ofertado e o exigido desempenho do servidor dependem de uma contraprestação, na mesma medida, por parte do Estado. Isso quer dizer que o Estado, ao exigir eficiência do servidor, deve proporcionar-lhe todos os meios e incentivos necessários ao aprimoramento e crescimento da carreira profissional. Para que se efetive a profissionalização da função pública, conforme prescreve o princípio da eficiência, é necessário, ainda, que o servidor tenha assistência médica, odontológica, psicológica, que lhe sejam assegurados cursos para que recicle seus conhecimentos (e de nada adianta a Administração oferecer tais cursos se não promover mecanismos para que o servidor os frequente); que haja critérios objetivos de promoção; que o servidor se mostre estimulado a procurar o aprimoramento e a modernização necessários para o melhor atendimento ao público e o pleno desenvolvimento de sua potencialidade”. (SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p 73.)

4. A avaliação do desempenho da gestão judiciária

Há intenso debate doutrinário acerca do princípio da eficiência e da busca pelo ponto ótimo da atuação estatal (ótimo de Pareto¹²), contudo, na prática, verifica-se que a eficiência é um postulado que está longe de ser atingido. Existe um caminho árduo a ser percorrido, cujo norte é a atuação eficiente, mas os instrumentos para a caminhada (planejamento, treinamento, boas práticas) ainda exigem esforço hercúleo e perseverança para a sua correta utilização.

Um dos instrumentos que tem ganhado relevo nesse caminho é a avaliação de desempenho institucional, geralmente efetivada por meio de auditoria operacional. Na Constituição, a fiscalização operacional foi atribuída ao sistema de controle externo da Administração Pública. Anota Luciano Ferraz:

O paradigma moderno da Administração Pública reorienta – como não poderia deixar de ser – a atividade controladora do Estado: as fórmulas clássicas de controle (aprovação, registro, homologação, julgamento de conformidade), afinados àquela visão da Administração Pública executora da lei, perdem prestígio e cedem espaço a novos instrumentos de controle, em particular às auditorias de gestão (*performance audit*). O enfoque prioritário dessas auditorias não é a regularidade de determinadas condutas administrativas contrastadas em face de normas legais ou regulamentares pré-estabelecidas, com objetivo de sancionar o agente que não as cumpriu a contento. Bem ao contrário, o objetivo prioritário dessas auditorias consiste na detecção de fatores que estão a prejudicar o desempenho da administração, com o intuito de formular propostas de aperfeiçoamento. Valoriza-se o acerto, ao invés do erro. Valoriza-se o resultado, ao invés do meio¹³.

A *fiscalização operacional* visa averiguar a economicidade, eficácia e eficiência. De acordo com as Normas de Auditoria NA 1.0.38 e 1.0.40 da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), a auditoria operacional, instrumento da fiscalização de mesmo nome, tem como objetivos verificar:

¹² Ótimo de Pareto é uma proposição formulada pelo engenheiro e economista franco-italiano Vilfredo Frederico Damaso Pareto, publicada em 1897 em seu livro “Cours d'Économie Politique” e consiste na ideia de que uma situação econômica é ótima se não for possível melhorar a situação de um agente sem degradar a situação de qualquer outro.

¹³ FERRAZ, Luciano. Modernização da Administração Pública e Auditorias de Programas. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 133-139, jul./set. 2003.

- (a) se a administração desempenhou suas atividades com economia, de acordo com princípios, práticas e políticas administrativas corretas;
- (b) se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, incluindo o exame dos sistemas de informação, dos procedimentos de mensuração e controle do desempenho e as providências adotadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências detectadas; e
- (c) a eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação ao alcance de seus objetivos e avaliar os resultados alcançados em relação àqueles pretendidos¹⁴.

A avaliação do desempenho é essencial para que se verifique se o planejamento e as estratégias estão adequadas para os objetivos que devem ser atingidos. Para tanto, é necessário estabelecer indicadores que permitam aferir o desempenho institucional. Lecionam Ferreira, Cassiolato e Gonzalez: “O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”¹⁵. Em outras palavras, trata-se da escolha de um parâmetro que será utilizado para comparação e avaliação do alcance de metas preestabelecidas.

A esse respeito, é relevante elencar os temas que foram objeto de indicadores estratégicos do planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (Processo nº 0200344-12.2009.2.00.0000, que trata do acompanhamento da Resolução CNJ nº 70):

- 01 – Índice de Confiança no Poder Judiciário
- 02 – Índice de satisfação do cliente
- 03 – Taxa de Congestionamento
- 04 – Produtividade do magistrado (conhecimento)
- 05 – Índice de atendimento à demanda
- 06 – Índice de agilidade no julgamento

¹⁴ INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. *Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional*. Traduzido por Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

¹⁵ FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.

- 07 – Índice de processos antigos
- 08 – Agilidade na tramitação dos processos
- 09 – Índice de virtualização dos processos novos
- 10 – Índice de agilidade na publicação dos acórdãos
- 11 – Eficiência operacional
- 12 – Eficiência na arrecadação de receitas
- 13 – Redução do consumo de papel
- 14 – Redução do consumo de água
- 15 – Redução do consumo de energia
- 16 – Índice de acesso à justiça
- 17 – Taxa de Congestionamento na fase de execução
- 18 – Produtividade do magistrado (execução)
- 19 – Pessoas beneficiadas por projetos sociais
- 20 – Índice de gestão participativa
- 21 – Sucesso na execução dos projetos estratégicos
- 22 – Aproveitamento das Boas Práticas de Gestão
- 23 – Parcerias estratégicas internas ao Judiciário
- 24 – Índice de parcerias estratégicas
- 25 – Índice de promoção de valores éticos e morais
- 26 – Publicação integral dos processos na Internet
- 27 – Inf. orçamentárias e financeiras disponíveis
- 28 – Índice de inserções institucionais na mídia
- 29 – Índice de matérias institucionais positivas
- 30 – Capacitação nas competências estratégicas
- 31 – Atingimento do Plano de Capacitação
- 32 – Percentual do custeio em capacitação
- 33 – Índice de alcance das metas
- 34 – Índice do Clima Organizacional
- 35 – Índice de absenteísmo
- 36 – Índice de prevenção de saúde
- 37 – Índice de aderência aos padrões mínimos de TI
- 38 – Unidades com segurança armada e/ou eletrônica
- 39 – Satisfação com as instalações físicas
- 40 – Índice de condições de trabalho
- 41 – Índice de aderência às metas do PETI
- 42 – Disponibilidade de equipamentos de TI
- 43 – Índice de disponibilidade de sistemas on-line
- 44 – Índice de orçamento estratégico

45 – Índice de execução do orçamento estratégico

46 – Índice de execução do orçamento disponível

5. O Poder Judiciário e as dificuldades de gestão

A profissionalização dos magistrados e servidores, em especial daqueles que compõem o corpo diretivo dos Tribunais mostra-se ainda mais necessária em virtude do tamanho do Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 92 a 126, estrutura o Poder Judiciário nos seguintes moldes:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I – o Supremo Tribunal Federal;

I-A – o Conselho Nacional de Justiça;

II – o Superior Tribunal de Justiça;

III – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV – os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V – os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI – os Tribunais e Juízes Militares;

VII – os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

O resultado da decomposição de tal estrutura organizacional revela números impressionantes: 92 (noventa e dois) tribunais¹⁶ e 3 (três) conselhos (Conselho Nacional da Justiça – art. 103-B; Conselho da Justiça Federal – art. 105, parágrafo único, inciso II; e Conselho Superior da Justiça do Trabalho – art. 111-A, §2º, inciso II).

Números extraídos de pesquisas e de um censo promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça apontam que o Poder Judiciário possui mais de 285.000 (duzentos e oitenta e cinco mil) servidores e mais de 16.800 (dezesseis mil e oitocentos) magistrados em atividade (interessante notar que esse número expressivo de pessoal não se mostra suficiente para o alcance das metas fixadas para a prestação jurisdicional, a uma porque o estoque processual é imenso

¹⁶ Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunais Militares e Tribunais de Justiça.

e cresce mês a mês; a duas porque a gestão de pessoas, repise-se, não atende ao princípio da eficiência).¹⁷

Dentre os 92 tribunais, 5 (cinco) são superiores: o STF – Supremo Tribunal Federal (arts. 101 a 103); o STJ – Superior Tribunal Justiça (arts. 104 e 105); o TST – Tribunal Superior do Trabalho (art. 111-A); o TSE – Tribunal Superior Eleitoral (art. 119) e o STM – Superior Tribunal Militar (art. 123).

O órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro é o Supremo Tribunal Federal, cujas competências e atribuições encontram-se insculpidas nos artigos 102 a 103-A da Constituição. Além dos tribunais e conselhos, também são órgãos do Poder Judiciário os juízes (federais, do trabalho, eleitorais, militares e os estaduais), cada qual compondo uma seção judiciária, vara ou junta, de acordo com o ramo judiciário no qual atua.

Na conformidade do que restou apurado pelo Censo do Poder Judiciário, promovido pelo CNJ, 83% (oitenta e três por cento) dos servidores, nada obstante reclamem do volume de serviço, acreditam que suas capacidades de trabalho são superiores ao que lhes é exigido no exercício de suas respectivas atribuições. Tal resultado conduz à conclusão que há um equivocado aproveitamento da força produtiva, qualitativa e quantitativamente, tema afeto à gestão de pessoas.

Por óbvio, planejar e gerir quadros de pessoal tão volumosos é uma tarefa espinhosa que demanda conhecimentos técnicos, estudos aprofundados, trocas de experiências e *benchmarking*¹⁸. Fundamental, outrossim, é a gestão participativa do servidor, que até o presente momento tem sido olvidada pelos Tribunais judiciais, como se constata dos dados extraídos do referido censo (pp. 76 e 81), no tocante à participação dos magistrados nas decisões de gestão e contribuição para a gestão das unidades judiciárias às quais pertencem, identificadas como, senão muito raras, inexistentes.

Demais disso, o Poder Judiciário, apresentando-se como uma enorme corporação de caráter uno e nacional – como o definiu o STF na ADI 3854-1 – DF/MC – deve aplicar noções de governança corporativa em rede, para que atinja de forma eficiente seus objetivos.

¹⁷ Dados do Censo do Poder Judiciário (página 7), realizado pelo CNJ, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/dpi/CensoJudiciario.final.pdf>

¹⁸ Processo contínuo de investigação e comparação de produtos, serviços e práticas empresariais entre os fortes concorrentes ou empresas líderes de mercado, com o objetivo de identificá-los e adotá-los, para alcançar um nível de superioridade competitiva.

Nesse aspecto, a reforma introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/04 criou o Conselho Nacional de Justiça, com atribuição para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, §4º).

Por meio da Portaria n.º 138, o CNJ instituiu a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, com o objetivo de ampliar a gestão estratégica integrada dos tribunais brasileiros, todavia tem encontrado resistências ancoradas sobretudo na autonomia administrativa e financeira dos tribunais, assegurada pela Constituição Federal, o que, por óbvio, vem retardando a modernização do Poder Judiciário.

Exemplo desse comportamento refratário à integração da governança foi detectado no Relatório de Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TC-024.704/2014-8 – Acórdão nº 1295/2015 – TCU – Plenário), acerca da função judiciário, no bojo do qual a Corte de Contas, ao analisar o Projeto do Processo Judicial Eletrônico – PJe, desenvolveu-se com uma situação de ineficiência resultante da dificuldade de implantação integrada do referido sistema. Vale transcrever os seguintes excertos do Relatório:

198. Em vista da autorização legal e da diversidade de sistemas de processamento eletrônico que então começaram a ser desenvolvidos nos mais diversos órgãos do Poder Judiciário, o CNJ entendeu necessária, a partir da experiência pioneira de alguns tribunais, em especial a do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com seu sistema denominado Creta, a elaboração de um software, ao qual denominou Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), com o objetivo de permitir a prática de atos processuais por magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, permitindo também o acompanhamento do processo remotamente, independentemente de o seu trâmite se dar na Justiça Federal, na dos Estados, na Militar Estadual ou na Justiça do Trabalho. A par da processualística em si, pretendeu o Conselho, com a iniciativa, convergir os esforços então dispersos dos vários tribunais brasileiros na adoção de uma solução única e gratuita, e atenta a importantes requisitos de segurança e interoperabilidade, permitindo a racionalização de gastos com elaboração ou aquisição de softwares, e o direcionamento de recursos financeiros e de pessoal para atividades dirigidas à finalidade do Poder Judiciário.

199. O PJe, nas palavras do CNJ, é um sistema desenvolvido por aquele Conselho, como acima explanado, em parceria com diversos tribunais e a participação do Conselho Nacional do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Advocacia Pública e Defensorias Públicas, caracterizando-se pela proposição da prática de atos jurídicos e acompanhamento do trâmite processual de forma padronizada, mas considerando características inerentes a cada ramo da Justiça.

200. O programa, observa-se, vem sendo implantado gradativamente, mas, não obstante os esforços e inversões financeiras no desenvolvimento do sistema,

a meta de unificação e universalização de procedimentos e rotinas ainda esbarra em óbices de ordens diversas, a exemplo da resistência de alguns tribunais em adotarem a solução única, quer por já estarem desenvolvendo sistemas próprios, quer por não disporem de parque tecnológico ou de pessoal adequados ao mister.

[...]

202. Atualmente, o PJe encontra-se implantado em cerca de 45% dos Tribunais, considerados, nesse total, Tribunais Superiores, Estaduais, Regionais Federais e Trabalhistas, correspondente a 2.189 órgãos julgadores, com 2.835.932 processos em andamento. O percentual acima, segundo o CNJ, refere-se exclusivamente ao quantitativo de unidades judiciárias em que o sistema se encontra em operação, sem levar em conta as competências judiciais em que, efetivamente, esteja sendo utilizado.

203. Segundo dados do CNJ, até o presente momento, foi despendido com o programa o valor aproximado de R\$ 9.000.000,00, constando na proposta orçamentária de 2015 o valor de R\$ 17.928.800,00 para utilização com o referido programa.

(grifos inexistentes no original)

A ineficiência do gasto com o PJe restou comprovada em recentes decisões administrativas do Poder Judiciário, que afastaram a implantação ou a utilização do processo judicial eletrônico do CNJ, abortando a missão do Programa em suas unidades, como a Resolução nº 594 do STF, de 10 de novembro de 2016, publicada no DJE nº 241, de 11 de novembro de 2016, e a Portaria nº 8 e Provimento nº 2 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), ambos datados de 29 de junho de 2017 e publicados no DOU nº 124, de 30 de junho de 2017, seção 1, página 131.

O TCU, por intermédio do Relatório de Levantamento realizado em 2013 (Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário), destinado a conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas da Administração Pública Federal, revelou que as unidades do Poder Judiciário analisadas no trabalho apresentavam, em sua maioria, deficiências significativas nos componentes do modelo de avaliação de servidores utilizado pelo gestor, comprometendo os resultados obtidos. Assim, concluiu que embora as atividades típicas de departamento de recursos humanos pareçam bem executadas, os indicadores revelaram um nível rudimentar de desenvolvimento da gestão estratégica de pessoal.

Por fim, o TCU, na inspeção realizada em 2012 junto ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT (TC 007.570/2012-0 – Acórdão 1485/2012-TCU – Plenário), com vistas a apurar dados acerca do pagamento de correção dos cálculos de atualização monetária de passivos trabalhistas e correspondente ressarcimento dos valores indevidamente pagos; bem como do montante

dos passivos já constituídos relativamente à parcela autônoma de equivalência (PAE), ao adicional de tempo de serviço (ATS), à unidade real de valor (URV) e à vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI), desdobrados em principal, correção monetária e juros, detectou uma diferença de R\$ 1.152.523.103,14 (um bilhão, cento e cinquenta e dois milhões, quinhentos e vinte e três mil, cento e três reais e quatorze centavos) entre os valores originalmente reconhecidos como devidos pelos órgãos da Justiça do Trabalho e aqueles apurados pela equipe de fiscalização. Nesse caso também restou manifesta a necessidade de capacitação e aprimoramento dos setores de gestão de pessoas e de contabilidade dos tribunais trabalhistas.

6. *Venturis ventis*¹⁹

Côncio das mazelas que o afligem, o Poder Judiciário pátrio busca soluções para a modernização de sua gestão e eficiência dos seus gastos, com vistas a cumprir a missão institucional conferida pela Constituição de 1988.

Vale destacar providências necessárias e urgentes que devem orientar o comportamento dos tribunais para os próximos exercícios, a fim de otimizar essa mudança de paradigma e agilizar a nova e eficiente gestão financeira e administrativa:

- a) Revisão, adesão e aplicação do planejamento estratégico nacional, elaborado pelo CNJ para o período 2015-2020 – Estratégia Judiciário 2020;²⁰
- b) Adesão à Rede de Governança Colaborativa do CNJ e aplicação do Banco de Boas Práticas de Gestão, disponível para todos os tribunais;
- c) Elaboração e execução de plano de capacitação e treinamento dos servidores e magistrados, em especial daqueles que compõem o corpo diretivo dos tribunais, visando à profissionalização da gestão, porquanto o conhecimento técnico é essencial para uma atuação eficiente;
- d) Priorização da atividade financeira e da gestão administrativa (pessoal e TI), exigindo qualificação para a nomeação de servidores em postos de gerência, planejamento, contabilidade e aquisições de bens e serviços, capacitando-os permanentemente;

¹⁹ Tradução: para os ventos vindouros

²⁰ Disponível em <file:///C:/Users/TCE/Downloads/7694a9118fdabdcld16782c145bf4785.pdf>

- e) Adoção de projetos de tecnologia da informação, com participação dos usuários da Justiça e dos cidadãos, realizando eventos como os *hackathons*, consubstanciados em maratonas de programação, nos quais *hackers, desenvolvedores, criadores, designers*, gestores públicos, jornalistas e qualquer interessado em transparência reúnem-se para desvendar e tratar informações, construir soluções digitais, desenvolver sistemas lógicos e projetar softwares ou aplicativos de interesse público;
- f) Adoção de programas de participação dos servidores e magistrados no planejamento da gestão, bem como dos usuários da Justiça na escolha das prioridades de atuação, com vistas a aperfeiçoar os instrumentos de transparência;
- g) Revisão do Programa de implantação do PJe e da correspondente meta do Plano Estratégico do Poder Judiciário, identificando as razões dos principais focos de resistência e ponderando sobre elas, a fim de decidir sobre sua continuidade, reformulação ou total revogação, inclusive para fins orçamentários;
- h) Investimento na avaliação periódica dos servidores, magistrados e unidades judiciais, primando pelo controle de qualidade e eficiência dos serviços prestados à população.

Em arremate, Friedrich Nietzsche, em sua obra *Assim Falou Zaratustra*, espelha bem o momento de nosso Poder Judiciário:

“novos caminhos sigo, uma nova fala me empolga: como todos os criadores, cansei-me das velhas línguas. Não quer mais o meu espírito caminhar com solas gastas”.

Referências

- CATARINO, João Ricardo; GUIMARÃES, Vasco Branco (Coord.). **Lições de Fiscalidade – Volume I – O Sistema Tributário Português**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2013.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Censo do Poder Judiciário – Vetores Iniciais e Dados Estatísticos**. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/dpj/CensoJudiciario.final.pdf>>
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ; VARELLA, Santiago. **Série temática do Censo do Poder Judiciário – Nº 1 – Percepções dos servidores sobre os desafios da gestão do Poder Judiciário**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/05/5e9b0c69ac991342eec061ba70cd6998.pdf>>
- CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

- DEODATO, Alberto. **Manual de Ciências das Finanças**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1979.
- DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (Org.). *Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DI PIETRO, Maria S. Zanella. *Direito Administrativo*. 27. Ed. São Paulo: Atlas 2014.
- FGV – Escola de Direito de São Paulo. Relatório ICJBrasil – 1º semestre de 2016 – Índice de Confiança na Justiça no Brasil. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- FERRAZ, Luciano. **Modernização da Administração Pública e Auditorias de Programas**. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 133-139, jul./set. 2003
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **A crise de gestão do Poder Judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução**. ENFAM, 2011. Disponível em: <http://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/01/2099_Des_Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf>
- LANDI, Guido e POTENZA, Giuseppe. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Milão: Giuffrè, 1960.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- PEDRON, Flávio Quinaud. **A ponderação de princípios pelo STF: balanço crítico**. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XII, n. 40, p. 20-30, jan./mar. 2008. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/957/1130>>
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009