

O ciclo PDCA aplicado às rotinas administrativas e processuais do Poder Judiciário



Murilo Alves de Carvalho

Bacharel e Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho. Especialista em Direito Público pela Universidade Leonardo da Vinci. Técnico Judiciário da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo.

RESUMO: Desde o advento da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, passou a ser um direito fundamental do cidadão brasileiro a duração razoável dos processos em que este figure como parte, sejam os processos administrativos ou judiciais. Sucedâneo à inovação do texto constitucional e com base nesta, sobrevieram diversos programas e iniciativas com o desiderato de dotar os processos administrados pelo Poder Público de eficiência e eficácia, como o pregão eletrônico, o processo judicial eletrônico e o incentivo à conciliação. Entretanto, a morosidade ainda assola os órgãos públicos e os tribunais, de modo que demandas simples, por vezes, arrastam-se por décadas. E a mudança do texto legal exige iniciativa e vontade política, predicados nem sempre consensuais entre os parlamentares brasileiros. Com efeito, tem este trabalho o objetivo de apresentar a possibilidade de utilização de, dentre muitas ferramentas administrativas e de gestão, uma das mais instrumentais e de fácil aplicação pela administração pública, notadamente o Poder Judiciário, qual seja o ciclo PDCA.

PALAVRAS-CHAVE: gestão judiciária, eficiência, Poder Judiciário, Conselho Nacional de Justiça, ciclo PDCA.

ABSTRACT: Since the advent of Constitutional Amendment n° 45 of 2004, reasonable length of proceedings has become a fundamental right of Brazilian citizens to be a party, whether administrative or judicial. Replacer innovation of the Constitution and based on this innovation, came upon several programs and initiatives with the objective to provide the processes administered by the Government of efficiency and effectiveness, such as electronic trading, electronic judicial process and encouraging reconciliation. However, delays still plaguing the public agencies and the courts, so simply demands sometimes drag on for decades. And the change of the legal procedural text demand initiative and political will, predicates not always consensus among Brazilian parliamentarians. Has this text in order to present the possibility of using, among many administrative and management tools, one of the most instrumental and easy to use by the public administration, notably the judiciary, the PDCA cycle.

KEYWORDS: judicial management, efficiency, Judiciary, National Council of Justice, PDCA cycle.

Introdução

Em 12 de maio de 2016, o então Vice-Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia assumiu interinamente a Presidência da República Federativa do Brasil (mas já com um viés de perenidade), após um escândalo de corrupção devastar o poder constituído e a classe política da situação.

Entretanto, a corrupção é apenas um dos problemas no Brasil. Grassa no país um universo de obras inacabadas, serviços públicos ineficientes, superfaturamento de compras e a total ineficiência dos órgãos de controle, não obstante a existência dos mais diversos equipamentos legais e administrativos para se bem administrar a coisa pública.

Em seu discurso de posse, o recado dado pelo, à época, Vice-Presidente foi bem claro: haveria de se lograr eficiência na condução do Estado brasileiro. A expressão “Democracia da Eficiência” deveria ser praticamente um mantra, repetido quase que mecanicamente, ao se promover processos de compra e licitações, auditorias, execução de rotinas de controle interno e externo e verificação de resultados ao fim de processos e procedimentos, notadamente os administrativos e os relacionados aos gastos públicos. E certo seria também que todas as esferas de Poder

haveriam de se envolver nesta empresa, que teria o desiderato de enxugar a máquina pública, em gastos e em rotinas, aparando-se as arestas, combatendo os desperdícios de material físico, humano e de tempo, e deixando o Estado mais “magro” para que, ao fim e ao cabo, se possa bem prestar o seu serviço ao seu cliente, o cidadão.

Mas como estes objetivos se espraíariam ao Judiciário? Um dos mais importantes Poderes da República, único apto a resolver as lides a ele levadas com força de definitividade, constituído quase que exclusivamente por servidores públicos concursados, é notoriamente um dos serviços mais caros e lentos do país, onde se encontram, sem grandes dificuldades, demandas judiciais do tempo da escravidão negra. Processos em que muitas vezes se discutem questões simples de posse chegam a perdurar por décadas até uma solução final. E, não raras vezes, as decisões proferidas pelos magistrados beiram ao desastre, seja por eventual atecnia do julgador, seja por erros de processamento, seja porque, dado o tempo em que uma ação vaga pelas instâncias, ela deixa de ser relevante pela perda do objeto ou pela prescrição.

Não poderia o Poder Judiciário restar apartado deste objetivo comum que, notadamente agora, todo o país comunga, e cer-

tamente novos equipamentos destinados à busca da eficiência nas rotinas processuais e procedimentais haverão de ainda ser implantados. Mas, mister se faz ressaltar que a busca pela eficiência do Poder Judiciário – e aqui enfatizaremos o Poder Judiciário Federal – *não é nova*. Há pelo menos dezoito anos, os legisladores e administradores da justiça perseguem soluções para que se entregue ao jurisdicionado, que busca e necessita dos seus serviços, uma prestação de serviços direta, acessível e célere, com uma decisão eficaz, efetiva e perene às lides apresentadas, em um espaço exíguo de tempo. Assunto o qual, a partir deste momento, nos atreveremos a manejar.

A morosidade do Judiciário e suas causas

O Poder Judiciário Brasileiro parece algo que foi feito exclusivamente para não funcionar. Em contraposição a um equipamento jurídico/legal considerado dos mais modernos do mundo, posta-se a frente um sistema administrativo e procedimental falho e destituído de material físico e humano para movimentá-lo.

Com efeito, num sistema processual repleto de garantias, num sistema legal material inovador, com legislações específicas para o consumidor, para o trabalho, para a matéria eleitoral, aparentemente inexistente uma força física para levar tais benefícios e modernidades ao cidadão que, não raro, desconhece seus direitos. E, quando os conhece, não sabe ou não consegue manejá-los, por vezes pela dificuldade de obter orientação e até mesmo acesso a um advogado do Estado, para o que, antes, deverá ficar horas numa fila interminável defronte a uma defensoria pública, numa clara obstacularização do acesso à justiça. E, ainda, se obter sucesso em intentar sua demanda, esta provavelmente levará anos para ser decidida, justamente por conta da lentidão no processamento das causas e de entraves administrativos e processuais. Nas

palavras de Vladimir Santos Vitovski:

Pode-se observar, portanto, que a terminologia “acesso ao direito e à justiça” inclui para Pedroso (PEDROSO, 2011, P. 5), desde o conhecimento e consciência do(s) direito(s) à facilitação do seu uso, à representação jurídica e judiciária por seus profissionais, mas também incluía a resolução judicial e não judicial dos conflitos, ou seja, o acesso à pluralidade de ordenamentos jurídicos e de meios de resolução de litígios existentes na sociedade.¹

Congruente a este pensamento, conclui Antônio Adonias Aguiar Bastos, no compêndio *A reforma do judiciário*:

Neste prisma, tornou-se obsoleta a constatação de que o direito de ação do indivíduo corresponde somente ao dever do Estado de exercer a atividade jurisdicional. O direito de acessar a ordem jurídica justa exige uma prestação qualificada.²

Motivos para a lentidão não faltam: escassez de investimentos, de juízes e servidores, de instalações físicas e até mesmo a própria estrutura do Poder Judiciário vertem para a ineficácia do serviço. Não raras vezes, os próprios litigantes se valem do Poder Judiciário para eternizar suas obrigações e se furtarem a cumpri-las. Conforme mencionado por Pierpaolo Cruz Bottini e Sérgio Renault:

Efetivamente, pode-se perceber a existência de uma litigância excessiva de órgãos públicos e privados que, muitas vezes, utilizam o poder judiciário para

1 VITOVSKI, Vladimir Santos. O acesso à justiça no novo Código de Processo Civil. *Revista CEJ – Conselho de Justiça Federal*, Brasília, ano XIX, n. 67, set./dez. 2015, p. 9.

2 BASTOS, Antônio Adonias Aguiar. O direito fundamental à razoável duração do processo e a reforma do Poder Judiciário: uma desmistificação. In: DIDIER JR., Fredie; BRITO, Edvaldo; BAHIA, Saulo José Casali (Coords.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

postergar litígios já decididos ou pacificados nos tribunais, beneficiando-se da morosidade e avolumando o número de processos repetitivos que tratam das mesmas questões de direito, e ocupam boa parte do tempo dos magistrados. Basta frisar que, em 2004, apenas 45 teses jurídicas foram responsáveis por 58% dos processos classificados no Supremo Tribunal Federal, segundo estatísticas do próprio órgão.³

Os administradores – servidores e magistrados das plúrimas instâncias, comarcas e seções judiciárias do país – conhecem o problema e, dentro das possibilidades e do alcance de suas atribuições, buscam maneiras – por vezes até prosaicas – para a prestação ininterrupta e, tanto quanto possível, eficiente do serviço. Mesmo antes do advento da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, o Poder Judiciário buscava, em outras ciências, soluções para o problema da morosidade processual, capacitando os servidores em cursos voltados à gestão administrativa, ao combate ao desperdício e à implantação e incremento de sistemas de controle interno – e também externo – por meio da apuração e certificação dos procedimentos pelo sistema da *International Organization of Standardization*, ou simplesmente, ISO.

Cumprir ressaltar que, no passado, a aferição da boa prestação dos serviços jurisdicionais cabia exclusivamente aos tribunais, por meio de suas corregedorias, que estabeleciam correções e inspeções bienais, e a verificação apenas formal dos autos, sem critérios claros e sem metas de produção.

Entretanto, com o advento das Emendas Constitucionais nº 19 de 1998 e nº 45 de 2004, restou constitucionalmente plasmada a necessidade de dotar os processos e procedimentos, administrativos ou judiciais, sob a esfera e atribuição do Poder Judiciário,

de eficiência e de uma razoável duração. Desiderato que, em verdade, se espalhou para diversos outros ordenamentos jurídicos processuais surgidos no Brasil desde então.

Os primórdios da busca pela gestão eficiente da máquina pública

Data de idos de 1997, a lavra do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, composto por diretivas reunidas num compêndio denominado como “Caderno MARE”.

De seus dispositivos, extrai-se com facilidade a conclusão de que a coisa pública deve ser gerida balizada por valores que privilegiem a eficiência e a eficácia, introduzindo na máquina estatal valores até então íntimos somente da ciência gerencial. E não se olvidando, por óbvio, das vicissitudes, princípios e peculiaridades próprias da administração pública. Consta de seu texto introdutório:

O esforço de sua implementação assume na Administração Pública Federal caráter estratégico, em razão de seu fundamento básico que é o de gerar benefícios para todas as instâncias da sociedade: aos cidadãos, propiciar uma melhor qualidade de vida, ao setor produtivo, assegurar a infra-estrutura necessária ao seu funcionamento e desenvolvimento; aos servidores públicos, proporcionar melhores condições de trabalho, incluindo oportunidades de participação e reconhecimento e, finalmente, aos órgãos públicos, possibilitar o resgate de sua legitimidade, perante a sociedade, como a instância responsável pela manutenção do bem estar social e pelo desenvolvimento auto-sustentado do país.⁴

3 BOTTINI, Pierpaolo Cruz; RENAULT, Sérgio. Os caminhos da reforma. *Revista do Advogado*, ano XXVI, n. 85, maio 2006, p. 8.

4 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa da qualidade e participação na administração pública*. Brasília: MARE, 1997, p. 9.

Em verdade, o trabalho supramencionado é um convite a uma mudança cultural: os princípios e paradigmas que norteiam a administração pública devem, pois, ser revisitados e, sem muita timidez, alterados com vistas a uma boa gestão pública. A mudança passa inclusive pela nomenclatura a ser aplicada: de público a ser atendido, passa-se para a denominação de “cliente”. O servidor com cargo de direção passa a ser “gestor”. E acentua-se a ideia de que se faz necessário conduzir os órgãos estatais em direção ao alcance de objetivos e metas, fazendo-se o uso de estratégias reconhecidamente eficientes, avaliação periódica dos resultados e ajustes dos itens eventualmente em desconformidade.

Sucedâneo ao “Caderno MARE”, houve o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, plasmando de forma indelével o princípio da eficiência no texto constitucional:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Com efeito, desde antes do advento da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, a eficiência dos serviços públicos tem força constitucional, pelo menos desde 1998, aí também abrangidos os serviços de prestação jurisdicional da Administração Direta, única apta a, conforme prefalado, ofertar ao cidadão soluções definitivas para as suas lides. Nas palavras de Lucia Valle Figueiredo:

Na verdade, o novo conceito de Administração Gerencial, de “cliente” em lugar de administrado, o novo “clichê” produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justificar perante o país perante as mudanças constitucio-

nais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência.⁵

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 19 pavimentou o caminho legislativo para que outros equipamentos jurídico-legais fossem implementados, com o objetivo de tornar os processos administrativos e judiciais mais céleres, mais úteis e menos dispendiosos em sua execução, deixando de frustrar as expectativas do jurisdicionado que procura este serviço.

As inovações trazidas por meio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004

Eis que surge a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, numa tentativa de transformar o Poder Judiciário, à época moroso e ineficiente (inobstante a qualificação de seus membros e servidores), em um serviço público ágil, célere e cumpridor de suas finalidades. Nas palavras do, então, Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, prefaciando a obra *Reforma infraconstitucional do judiciário* – arquitetada com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

A reforma do judiciário é um tema prioritário para o Ministério da Justiça, por sua amplitude e por seus impactos para a sociedade. Apenas um sistema judicial acessível, ágil e transparente é apto a consolidar um Estado Democrático de Direito e para responder às expectativas dos cidadãos sobre os instrumentos de solução de seus litígios.⁶

Pretendeu-se transformar o direito do cidadão, quando ao buscar socorro no Poder Judiciário, em um direito fundamental à

5 FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 60.

6 BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário. *Reforma infraconstitucional do judiciário*. Brasília: PNUD, 2007, p. 5.

obtenção de uma resposta do Estado às suas angústias, com força de perenidade, na medida em que, de forma clara, dispõe a Emenda Constitucional nº 45/2004 ao incluir o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal:

Art. 5º: (...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Muito se debateu na doutrina acerca da plausibilidade da aplicação deste direito fundamental, que não poderia ser concretizado tão somente por meio da inserção de um novo dispositivo na Constituição. Nas palavras de Zélio Maia da Rocha:

Este novo preceito constitucional já nasce morto, como tantos outros incisos da constituição (o que trata do Mandado de Injunção, por exemplo), pois não será por sua previsão que os Tribunais e Juízes irão acelerar os processos em curso. Há evidente demagogia, porquanto busca apenas efeito político (senão eleitoreiro).⁷

Olvida-se o autor, no entanto, primeiramente, de que um mandamento constitucional situa-se acima dos interesses e pretensões particulares. E, segundo, que o texto constitucional não atribuiu a busca pela celeridade no Poder Judiciário apenas aos juízes e tribunais. Inobstante os tribunais sejam presididos e administrados por juízes, os atos materiais, tanto de administração como de processamento de autos, são executados por servidores e diversos colaboradores (peritos, contadores, etc.). Em verdade, o Poder Judiciário é um conjunto de equipamentos e pessoas – juízes,

colaboradores e servidores – destinado a bem prestar o serviço público jurisdicional.

Com efeito, o mandamento legal, agora expressamente previsto em nossa Lei Ápice, não conduz apenas o tribunal, ente abstrato, ou o magistrado, precipuamente um julgador e não um administrador, a bem prestar o serviço jurisdicional. Servidores, colaboradores, peritos, advogados e, inclusive, as próprias partes litigantes, todos devem verter para uma solução célere e justa às lides. Bem observa Ivo Barcelos da Silva:

Evidentemente, o elemento mais precioso na consecução dos fins de qualquer organização, estatal ou não, é a estrutura humana, que dá suporte ao alcance das metas e objetivos traçados.⁸

Ademais, mesmo a prática de atos processuais por delegação pelos magistrados aos servidores também foi observada na supracitada Emenda Constitucional com a inclusão do inciso XIV ao artigo 93 da Constituição Federal, inobstante previsão já existente no ordenamento processual civil de 1973. Lembra-nos de forma crítica Zélio Maia da Rocha:

O art. 162 do CPC já previa tal possibilidade, e, quanto a isso, não havia qualquer inconstitucionalidade em tal preceito normativo. Esse tema não é matéria constitucional, sendo alçada a tal patamar apenas pelo exacerbado amor de nosso constituinte em ver tudo na Constituição, mesmo que sabidamente desmotivado. A única inovação com relação ao CPC foi a inserção da previsão de prática de atos de administração, ou seja, atos administrativos do juízo, sendo que sua veiculação por normatização infraconstitucional bastaria para atender ao princípio da legalidade.⁹

7 ROCHA, Zélio Maia da. *A reforma do judiciário*. Uma avaliação jurídica e política. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 19.

8 SILVA, Ivo Barcelos da. A motivação dos juízes e servidores como técnica de eficiência. *Revista CEJ – Conselho de Justiça Federal*, Brasília, ano VIII, n. 24, jan./mar. 2004, p. 44.

9 ROCHA, Zélio Maia da. *A reforma do judiciário*. Uma avaliação jurídica e política. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 49.



De forma que a celeridade nos processos – aqui notadamente os judiciais – é um objetivo a ser alcançado por todos os operadores do Direito, por todas as formas “em Direito admitidas”, algumas das quais o talento do magistrado como julgador é menos relevante, prevalecendo os predicados do julgador (ou servidor) com habilidades de administrador, com a utilização de ferramentas muito comuns à ciência da administração.

O advento do Conselho Nacional de Justiça

Conforme já mencionado neste artigo, antes das inovações da Emenda Constitucional nº 45, de fato, cabia exclusivamente aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais a tarefa de fiscalizar os trabalhos das secretarias administrativas e acervo das varas judiciais, mas apenas muito eventualmente buscava-se o fim de dotá-las de celeridade e eficiência, traçando-se diretrizes para atingir estes objetivos.

A partir da mencionada inovação em nossa Lei Suprema, fica constitucionalmente estabelecida a imperiosidade de dotar o serviço público jurisdicional de celeridade, eficiência e, por que não dizer, de prestabilidade aos processos pois, não raras vezes, as decisões judiciais acerca dos casos levados ao Poder Judiciário eram exaradas

quando a lide sequer possuía mais o seu objeto. Bem assevera Rosângela do Carmo Oliveri, na defesa de sua tese de mestrado:

As providências se justificam, caso se considere, com apoio em pensadores como Joaquim Falcão, que o Judiciário é um sistema em que há mais demanda do que oferta; ou seja, há mais conflitos a enfrentar do que os meios para emitir sentenças. A demanda se perde no sistema e a demora na prestação jurisdicional leva ao descontentamento da sociedade com relação ao Judiciário. A morosidade passa a ser um dos principais problemas a combater.¹⁰

E, assim, tivemos o advento do processo judicial eletrônico, a modernização dos sistemas administrativos e do parque operacional das varas, secretarias, cartórios e gabinetes, a conscientização e capacitação de servidores e magistrados, e foram determinadas metas a serem alcançadas pelas varas, no que concerne à quantidade de processos definitivamente julgados. Até mesmo a arquitetura das instalações foi influenciada, com a utilização de estações de trabalho e a concentração das edificações administrativas e jurisdicionais próximas uma das outras.

Forçoso se faz também ressaltar a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de caráter administrativo do Poder Judiciário. Com um viés fiscalizador e promotor de valores como a eficiência e a transparência, tem também entre as suas finalidades avaliar formas de melhoria da prestação do serviço jurisdicional, além de julgar processos disciplinares movidos em desfavor de magistrados, servidores, auxiliares da justiça e inclusive órgãos inteiros do Poder Judiciário. Qualquer cidadão pode acionar o CNJ para dirigir reclamações ou até

¹⁰ OLIVIERI, Rosângela do Carmo. *Autos eletrônicos na Justiça Federal da 2ª Região: a contribuição do processo eletrônico na redução do tempo de tramitação dos processos*. Dissertação (mestrado). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2010, p. 20.

mesmo sugestões, sem a necessidade de um advogado para tanto.

Não obstante, ressalte-se que o CNJ *não tem caráter jurisdicional*. Principalmente porque, haja vista o fato de o CNJ representar uma das formas de “contrapeso” à relevância do Judiciário enquanto Poder dotado de autonomia e independência – valores sempre muito caros em uma República –, poderiam suas atividades restar prejudicadas ou até mesmo inviabilizadas se o caráter de otimização do CNJ fosse travestido para, tão somente, um caráter punitivo e de fiscalização de um Poder sobre o outro. Nas palavras de Zélio Maia da Rocha:

Nos debates políticos que antecederam a elaboração da emenda, muito se discutiu se o Conselho Nacional de Justiça (o denominado órgão de controle externo do judiciário) constituiria um órgão de feição política. A emenda procurou tirar ao máximo tal natureza; apesar de ele contar em sua composição inclusive com cidadãos e advogados, entendeu o constituinte por colocá-lo no rol de órgãos do Poder Judiciário.¹¹

De forma que, desde 2004, o país conta agora com um equipamento próprio para, não só promover a celeridade na prestação jurisdicional, como também fiscalizar sua boa execução.

As inovações do Poder Judiciário

Dada a dificuldade de alteração do meio como se dá o processo judicial e administrativo no Poder Judiciário – regidos pelos Códigos de Processo Civil e Penal e por leis especiais como a Lei nº 9.784 de 1999 (Lei do Processo Administrativo) e Lei nº 8.666 de 1993 (Lei de Licitações) –, passaram a contracenar, juntamente com os juízes e desembar-

gadores, servidores com conhecimento das ferramentas da ciência da administração, notória pelos predicados de eficiência, eficácia e efetividade dos procedimentos e resultados, bem como pela contenção dos desperdícios.

Das iniciativas apresentadas, muitas foram de relevante aplicabilidade, como a capacitação de servidores por meio de cursos de implantação de metodologias como o “5S”, a aplicação do sistema de gerenciamento inter-pessoal por meio da inteligência emocional e, mais recentemente, a utilização do sistema de metas preestabelecidas para o julgamento das lides – assunto a ser tratado ainda neste texto. Infelizmente, outras formas de tentar lograr eficiência foram infrutíferas, como a tentativa de implantação do sistema “S3R” no Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Entretanto, em consonância com as diretrizes implementadas pelo CNJ, os tribunais passaram a adequar seus procedimentos internos para dotar os processos e procedimentos judiciais de padronização e celeridade como, por exemplo, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por meio do Provimento CORE nº 64, de 28 de abril de 2005.

Mas uma das maiores inovações no sentido de lograr celeridade nos atos judiciais foi, de fato, o advento e a possibilidade do processo judicial eletrônico. É cediço que uma das maiores chagas do processo judicial é o papel. Demanda-se muito mais tempo para se manejar petições, ofícios, certidões diversas, juntadas, carimbos infinitos e toda sorte de impressos, do que efetivamente para se proceder à análise de documentos e tomada de decisões. De forma que, por meio da Lei nº 11.419 de 2006, surge, em boa hora, a possibilidade de usar a tecnologia para avançar em direção à eficiência no Poder Judiciário. Comemora Petrônio Calmon:

Finalmente o futuro chegou! Quem poderia imaginar, há poucos anos, que o grande peso da justiça poderia desaparecer? Mas agora será possível. Os au-

11 ROCHA, Zélio Maia da. *A reforma do judiciário*. Uma avaliação jurídica e política. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 30.

tos acabaram. Ou melhor, acabaram os autos de papel, sendo substituídos por autos digitais, todos produzidos eletronicamente, guardados única e exclusivamente na memória dos computadores. Na linguagem moderna, trata-se apenas de uma nova mídia. Nova e estranha. Tão diversa do papel, com que todos estavam acostumados, quanto esse papel foi considerado estranho e diferente das mídias a ele anteriores.¹²

Ainda assim, dada a alta cultura de litigiosidade do sistema brasileiro, mesmo as novidades legislativas iniciadas pela Emenda Constitucional nº 45, a capacitação e o comprometimento de servidores e operadores, o advento do processo judicial informatizado e dos pregões eletrônicos, todo este conjunto de iniciativas – indiscutivelmente bem-vindo – ainda não se mostrou suficiente para auferir a celeridade processual almejada. Necessário algo mais, entrando em cena o convite e a possibilidade de utilização de ferramentas e procedimentos próprios da administração de empresas para o manejo dos processos administrativos e judiciais.

A ferramenta do PDCA – *Plan, Do, Check, Act*

Dentro das orientações adotadas para a implementação do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (o já mencionado “Caderno MARE”, de 1997), consta, expressamente, nas diretrizes de adesão, a indicação da adoção do “ciclo de melhoria contínua”, conhecido pela sigla “PDCA” – *Plan, Do, Check, Act*.

Dito em poucas palavras, o ciclo PDCA é um método interativo de gestão de quatro passos, utilizado para o controle e melhoria contínua de processos e produtos. Adota também outras denominações sinônimas,

como ciclo de *Deming* – numa clara referência a Willian Edwards Deming, um de seus maiores propaladores –, ciclo de *Shewhart* – remetendo a denominação desta vez a Walter Andrew Shewhart, tido como o “pai do controle estatístico e criador do ciclo PDCA –, ciclo de controle ou PDSA (*plan-do-study-act*). Outra versão do ciclo PDCA é o OPDCA, onde a letra agregada “O” significa observação.

Em verdade, o ciclo PDCA poderia ser tão somente mais uma das filosofias e modos de execução de clássica aplicação no meio administrativo, empresarial e industrial – a exemplo do que, no passado, foi o sistema de produção em série chamado de “fordismo”, os métodos de estoque denominados “just in time” e, mais recentemente, o conjunto de métodos mais abrangente e conglobante denominado “toyotismo”.

Mas o método de administração com observância ao ciclo do PDCA possui um diferencial: a possibilidade de aferição e reparação de não conformidades dentro de um mesmo ciclo, num processo de melhoria contínua dos resultados. Muito se assemelha à filosofia japonesa “kaizen” – o processo de melhoria dia após dia. Entretanto, o ciclo PDCA “amarra” o fim de uma sequência de atos ao início da próxima que, ao fim de um determinado período de aferição, remeterá novamente ao início do processo, devendo os resultados se perfazerem cada vez mais satisfatórios que os observados anteriormente, sendo este processo cíclico o diferencial do sistema de gestão de processos PDCA. Nas palavras de Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas:

Dentre tais técnicas ou métodos, revela-se importante a identificação do Ciclo PDCA (também dito Ciclo da Melhoria Contínua, Ciclo de Shewhart, Ciclo de Deming ou Método Gerencial Básico de Qualidade) – idealizado desde a década de 1930 e cuja utilização foi fomentada na década de 1950, no Japão do pós-guerra –, e seus respectivos termos (Planejamento, Execução, Controle

12 CALMON, Petrônio. *Comentários à lei de informatização do processo judicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 95.

e Avaliação), incrementado pelas hodiernas técnicas trazidas do modelo baseado no Guia PMBOK - Project Management Body of Knowledge, com as etapas de concreção das políticas públicas nas avenças administrativas a serem observadas pelo fiscalizador (Poder concedente regulamentador, reguladores autônomos e institucionais e a população em controle social) e pelo dito “Agente 67”, gestor eleito pela Administração Pública durante todo o processo administrativo em que o contrato se configura e desenvolve.¹³

Com efeito, tem-se, então, à disposição um equipamento que, embora de efeitos conhecidos e até corriqueiros nos sistemas de produção privados, pode causar uma verdadeira revolução na máquina pública, ancorada pelo excesso de estamentos e regras positivadas, que nem mesmo o pós-positivismo constitucional logrou êxito em superar. Sim, pois, não obstante os comemorados méritos da inserção, por meio da Emenda Constitucional nº 19, da eficiência como um dos princípios da administração pública, necessário se faz instrumentalizar, dotar o ente público de meios para executar os processo e as rotinas com a almejada celeridade e êxito, em igualdade de condições com a velocidade e complexidade que os problemas se apresentam.

O encontro da ferramenta administrativa de gestão “PDCA” e os objetivos do Poder Judiciário

Em primeiro de julho de 2014, por meio da Resolução nº 198, o CNJ demonstrou que continuará a adotar o regime de



metas para aferir a produtividade de juízes e tribunais em todo o país, no período compreendido entre 2015 - 2020, de forma a sintetizar axiomas a serem observados na prestação jurisdicional, e estabelecer métodos e estratégias de governança para magistrados e servidores, tudo com vistas ao alcance do desiderato de dotar os serviços que o Poder Judiciário presta de eficiência, eficácia e efetividade. *Ab initio*, menciona o referido texto legal:

Art. 1º. Instituir a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020 – Estratégia Judiciário 2020 – aplicável aos tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal e aos Conselhos da Justiça, nos termos do Anexo, sintetizada nos seguintes componentes:

- a) Missão;
- b) Visão;
- c) Valores;
- d) Macrodesafios do Poder Judiciário.

A importância das metas estabelecidas pelo CNJ já vinham reverberando positivamente junto aos operadores do Direito, magistrados, procuradores e advogados. Nas palavras de José Ricardo Pereira:

¹³ DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 16, n. 65, 2016. Disponível em: <<http://www.revista-aec.com/index.php/revistaec/article/view/267>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

A partir do novo modelo constitucional, que coloca o Conselho Nacional de Justiça no ápice da estrutura administrativa do Poder Judiciário, verifica-se a adesão de referido órgão de cúpula ao modelo de administração pública gerencial com a institucionalização do Planejamento Estratégico, que ocorreu com a edição das Resoluções nº 49 e 70, as quais fixaram as diretrizes básicas para elaboração de Planejamento Estratégico no Poder Judiciário Nacional.¹⁴

Também ressalta a importância do planejamento com o estabelecimento de objetivos e metas – notadamente na seara administrativa –, João Luiz Martelli Moreira, com base em sua experiência no exercício da magistratura estadual catarinense:

O planejamento tem por finalidade tornar mais eficiente a gestão dos projetos (melhorias, manutenção e ampliação dos serviços ou obras) do Poder Judiciário Catarinense. O objetivo é alcançado por meio de metodologia de planejamento, que envolve número expressivo de colaboradores em todas as etapas do projeto: concepção, desenvolvimento, controladoria e conclusão. A ampla participação propicia aos gestores uma visão holística da instituição, elevando, desta forma, os níveis de responsabilidade sobre prazos, recursos e qualidade.¹⁵

De forma que, aos princípios já plasmados e homenageados em nossa Constituição Federal, somam-se elementos como missão, visão, valores, macrodesafios, bem como metodologias de execução baseadas em metas

preestabelecidas e avaliações periódicas.

Tais vetores inauguram um novo modelo de administração dos processos e procedimentos jurisdicionais, o modelo de *gestão judiciária*. Diz respeito à aplicação de metodologias de trabalho, por vezes inspiradas em outras ciências, exatas ou humanas (como, por exemplo, a estatística e a administração), para que se obtenham resultados quantitativos e qualitativos. Menciona com pertinência Wanderlei José dos Reis:

A gestão judiciária é, em outras palavras, o grupo ou aparato de medidas postas à disposição dos magistrados para garantir a plena afetação de todos os recursos disponibilizados pelo Judiciário com a finalidade precípua de se alcançar um serviço judiciário de qualidade e, por corolário, uma entrega da prestação jurisdicional célere, eficaz e efetiva. Visa otimizar o funcionamento de todo o aparato judiciário da unidade, com tomada de decisões focadas na missão primeira da instituição que é a de realizar justiça, não se limitando, como pensam alguns, à simples aplicação justa e correta do orçamento do Poder.¹⁶

Notadamente, para os processos judiciais, adotou-se o sistema de metas anuais, na qual, neste hiato de tempo de um ano ou exercício, devem ser julgados (sentenciados ou decididos em instância superior) processos distribuídos até determinada data. No entanto, a maior novidade não foi esta: as inspeções e correções, antes instrumentos que tinham tão somente a finalidade de aferir o acervo das varas e gabinetes, agora verificam a *qualidade e celeridade* dos feitos processuais, administrativos ou judiciais.

Ora, o que é a adoção de tais medidas pelo CNJ, senão a aplicação do ciclo PDCA às rotinas e procedimentos processuais da Jus-

14 PEREIRA, José Ricardo. *O ciclo PDCA na prática, a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado*. Disponível em: <http://ead-desenv.trf4.jus.br/pluginfile.php/5700/mod_book/chapter/337/O%20Ciclo%20PDCA%20na%20pr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

15 MOREIRA, João Luiz Martelli. *Projetar o futuro e planejar o presente: receita de sucesso do Judiciário de Santa Catarina*. *Revista CEJ* – Conselho de Justiça Federal, Brasília, ano VIII, n. 24, jan./mar. 2004, p. 31.

16 REIS, Wanderlei José dos, *Juiz Gestor* – um novo paradigma. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=215>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

tiça Federal? Pois, a partir do momento em que o Poder Judiciário adota a observância de etapas, de forma vinculada umas às outras, com o fim de promover a otimização dos meios de manejo processual e o alcance dos objetivos esperados, nada mais fez do que adequar a aplicação da homenageada ferramenta administrativa às rotinas processuais. Só não nomeou. Senão, vejamos:

- **PLAN** – Esta fase se dá com a eleição das chamadas “metas” que deverão ser atingidas, que o CNJ informa para as varas e tribunais. Referida escolha ocorre durante encontros de juízes e tribunais de todo o país, não se restringindo a objetivos tão somente quantitativos, mas também qualitativos e específicos, como o bom combate à corrupção;

- **DO** – Neste momento situa-se geralmente o interstício bienal, na qual as varas e gabinetes operam de forma a atingir as metas estabelecidas pelo CNJ, ora fazendo uso de forma vinculante das ferramentas ofertadas pelo Poder Público – como o processo judicial eletrônico e o pregão eletrônico –, ora de forma livre com aplicativos de otimização de seus trabalhos, como o estabelecimento de metas setoriais e a utilização de padrões de qualidade internacionais como o *ISO*;

- **CHECK/STUDY** – Neste momento se opera a verificação de resultados de forma oficial pela autoridade ou órgão responsável para este fim, de forma que, em se tratando de Poder Judiciário, na inspeção, a autoridade da vara ou gabinete realiza a aferição das metas alcançadas e o progresso dos trabalhos em andamento, e, na correição, um órgão externo à vara ou gabinete – geralmente as corregedorias dos tribunais – realiza esta verificação. Ressalte-se que, contemporaneamente a este momento de conferência, são apontadas as irregularidades, as desconformidades e os meios de saneamento (correspondendo à fase denominada “Study”);

- **ACT** – Última fase do ciclo, são postas em prática as decisões extraídas da fase anterior, no sentido de corrigir as desconformida-

des e ajustar os procedimentos, com o objetivo de atingir as metas apontadas pelo CNJ.

Com efeito, ainda que não nomeie desta forma, o conjunto de procedimentos organizados para a consecução dos processos administrativos e judiciais, na seara do Poder Judiciário, *é o ciclo PDCA de forma aplicada*. São posturas previamente determinadas, que o gestor adota em sua lavra, avaliando os resultados auferidos e promovendo os ajustes de rota necessários, num círculo virtuoso, enriquecedor e logrador de atingir os objetivos pretendidos.

As perspectivas para o futuro da gestão processual administrativa e judicial

Em que pesem as dificuldades na implementação de novas (ou já conhecidas) ferramentas e aplicativos de gestão dos processos, com o objetivo de que se logre eficiência, eficácia e efetividade na prestação administrativa e jurisdicional, a otimização das rotinas e procedimentos, muitas vezes com o uso de ferramentas importadas da ciência da administração, é um caminho sem volta.

No Edital de Abertura do Concurso Público nº 01/2015 do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, destinado a prover os cargos de Técnico e Analista Judiciário, chamou a atenção o fato de que as matérias que o candidato deveria dominar não se limitavam tão somente ao conhecimento do direito positivo, mas também aos aplicativos gerenciais próprios da ciência da administração, com vistas a que este exerça de forma atuante o seu cargo público, mas também voltado à prestação de um serviço público célere e eficiente, e com resultados satisfatórios e passíveis de incremento, num crescente de qualidade a ser ofertada ao jurisdicionado.

Outrossim, faz-se cada vez mais presente a figura do “juiz-gestor”: O magistrado que, além de exercer o seu múnus principal, que é o

de conhecer, conciliar, julgar e decidir as lides levadas ao seu conhecimento, também busca bem gerir o órgão de sua responsabilidade (varas e órgãos administrativos), de forma que o serviço entregue ao jurisdicionado seja um serviço prestado de forma célere e efetiva. Nas palavras de Wanderlei José dos Reis:

Gestor judiciário é, *ab initio*, o juiz, a quem compete colocar em prática o objetivo maior do Poder Judiciário que é a entrega da prestação jurisdicional. O cumprimento do mister dar-se-ia através de planos estratégicos e operacionais mais eficazes para atingir os objetivos propostos; através da concepção de estruturas e estabelecimento de regras, políticas e procedimentais, mais adequadas aos planos desenvolvidos; implementação, coordenação e execução dos planos através de um determinado tipo de comando e de controle.¹⁷

Com efeito, avizinha-se o momento em que, finalmente, os processos e procedimentos serão vistos como meio para obter um fim, entendido por fim, a prestação jurisdicional e o atendimento do cliente jurisdicionado, e meio, os métodos e ferramentas aplicáveis aos procedimentos processuais e procedimentais, *além dos meramente previstos pela lei*, para atingir bem e com satisfatória celeridade o objetivo almejado, seja a boa administração da coisa pública, seja prover a decisão justa a um caso concreto.

Conclusão

Concluimos nosso estudo mencionando que, em um país tão carente de serviços públicos de qualidade como o Brasil, com uma população deveras desinformada de seus direitos, apesar de um equipamento jurídico e legal tão capacitado e moderno, causa espécie o fato de a prestação do serviço jurisdicional ser tão deficiente. Inobstante as políticas públicas de atendimento aos mais necessitados – em verdade, mandamentos constitucionais a serem cumpridos –, não raras vezes as pessoas desconhecem completamente os seus direitos e, quando os conhecem, se deparam com uma muralha de vicissitudes do sistema processual judicial que praticamente inviabiliza o seu exercício.

Muitos são os motivos que conduziram o problema da morosidade do processo judicial ao quadro atual, e os servidores e magistrados, como dito no início desta apresentação, conhecem bem o problema. Entretanto, acompanhando a crescente de busca por mais eficiência na prestação dos serviços e satisfação do cidadão, que se iniciou com a edição do “Caderno MARE” em 1997, passou pela instalação das Emendas Constitucionais nº 19 de 1998 e nº 45 de 2004 em nosso ordenamento magno, e hoje culmina com a exigência de conhecimentos de ferramentas de gestão pelos candidatos aos concursos públicos, não podem os cientistas e operadores do Direito furtarem-se a também conhecer, tornarem-se íntimos e aplicarem em seus campos de trabalho ferramentas de gestão processual como, por exemplo, o ciclo PDCA. Tudo com vistas não aos holofotes de ser considerado um “gestor-modelo”, uma “vara-modelo”, um “vencedor de metas processuais” ou com o fim de receber elogios das Corregedorias. Mas, sim, com o objetivo de entregar ao jurisdicionado, a principal súplica que este último faz em suas petições: Justiça.

¹⁷ REIS, Wanderlei José dos, *Juiz Gestor – um novo paradigma*. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=215>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Referências bibliográficas

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; RENAULT, Sérgio. Os caminhos da reforma. *Revista do Advogado*, ano XXVI, n. 85, maio 2006.

BRASIL. *Emenda Constitucional n° 19*, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. *Emenda Constitucional n° 45*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa da qualidade e participação na administração pública*. Brasília: MARE, 1997.

_____. Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário. *Reforma infraconstitucional do judiciário*. Brasília: PNUD, 2007.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Provimento CORE n° 64*, de 28 de abril de 2005. Disponível em: <[http://www.trf3.jus.br/NXT/gateway.dll/atos/corregedoria%20regional/provimentos/2005/provimento0064atualizado.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$uq=\\$x=\\$up=1#coge_capitulo_II_Titulo_II](http://www.trf3.jus.br/NXT/gateway.dll/atos/corregedoria%20regional/provimentos/2005/provimento0064atualizado.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$uq=$x=$up=1#coge_capitulo_II_Titulo_II)>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n° 198*, de 1 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2733>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

CALMON, Petrônio. *Comentários à lei de informatização do processo judicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CICLO PDCA. *Wikipédia – a enciclopédia livre*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclo_PDCA>. Acesso em: 29 jul. 2016.

DEMING, Willian Edwards. *Wikipédia – a enciclopédia livre*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/William_Edwards_Deming>. Acesso em: 30 jul. 2016.

DIDIER JR., Fredie; BRITO, Edvaldo; BAHIA, Saulo José Casali (Coords.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 16, n. 65, 2016. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/267>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA, João Luiz Martelli. Projetar o futuro e planejar o presente: receita de sucesso do Judiciário de Santa Catarina. *Revista CEJ – Conselho de Justiça Federal*, Brasília, ano VIII, n. 24, p. 30-32, jan./mar. 2004.

OLIVIERI, Rosângela do Carmo. *Autos eletrônicos na Justiça Federal da 2ª Região: a contribuição do processo eletrônico na redução do tempo de tramitação dos processos*. Dissertação (mestrado). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2010.

PEREIRA, José Ricardo. *O ciclo PDCA na prática, a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado*. Disponível em: <http://ead-desenv.trf4.jus.br/pluginfile.php/5700/mod_book/chapter/337/O%20Ciclo%20PDCA%20na%20pr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

REIS, Wanderlei José dos, *Juiz Gestor – um novo paradigma*. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=215>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

ROCHA, Zélio Maia da. *A reforma do judiciário*. Uma avaliação jurídica e política. São Paulo: Saraiva, 2005.

SHEWHART, Walter Andrew. *Wikipédia – a enciclopédia livre*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Walter_A._Shewhart>. Acesso em: 30 jul. 2016.

SILVA, Ivo Barcelos da. A motivação dos juízes e servidores como técnica de eficiência. *Revista CEJ – Conselho de Justiça Federal*, Brasília, ano VIII, n. 24, p. 43-48, jan./mar. 2004.

VITOVSKI, Vladimir Santos. O acesso à justiça no novo Código de Processo Civil. *Revista CEJ – Conselho de Justiça Federal*, Brasília, ano XIX, n. 67, p. 7-17, set./dez. 2015.