

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PATRÍCIA ALMEIDA DE SOUZA

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE
JURISDIÇÃO: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO PELO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2017-2021

VOLTA REDONDA/RJ

2024

PATRÍCIA ALMEIDA DE SOUZA

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE
JURISDIÇÃO: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO PELO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2017-2021

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Políticas Públicas e
Desenvolvimento da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Orientador: Professor Doutor Andrés del Rio

Volta
Redonda/RJ 2024

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S719p Souza, Patrícia Almeida de
POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE
JURISDIÇÃO : UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO PELO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2017-2021 /
Patrícia Almeida de Souza. - 2024.
99 f.: il.

Orientador: Andres del Rio.
Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta
Redonda, 2024.

1. Administração Pública. 2. Poder Judiciário. 3.
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 4. Política
Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de
Jurisdição. 5. Produção intelectual. I. Rio, Andres del,
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de
Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD - XXX

PATRÍCIA ALMEIDA DE SOUZA

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE
JURISDIÇÃO: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2017-2021

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós- Graduação em Políticas Públicas e
Desenvolvimento da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Aprovada em 18 de novembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Andrés del Rio – UFF
Orientador

Professor Doutor André Luiz de Jesus Rodrigues – DGP/IEAR/UFF

Professor Doutor Antônio Gasparetto Junior – PROFIAP/UFJF

Volta
Redonda/RJ 2024

Aos servidores da primeira instância
do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de
Janeiro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por ter me permitido realizar o sonho de finalizar o mestrado em Administração Pública, algo que desejava desde o término da graduação.

Aos meus pais, Julia Cristina Bastos Almeida e Maurício José de Souza que sempre me incentivaram incansavelmente nos estudos e sempre acreditaram em mim. À minha querida avó, Nazir Bastos Almeida (*in memoriam*), cuja lembrança, além de muitas saudades, continua me dando força, amor e bom humor. Ao meu irmão mais novo, Rafael Barcelos, que se revelou fonte de muita força e companheirismo nos momentos mais difíceis e desafiadores da minha vida. À Eloísa Borba Barcelos, pelos jantares maravilhosos, que aliviaram a tensão do percurso. Ao Hugo Leonardo que, além de irmão, é um grande amigo. À Thamires de Assis Rosário, por ter acolhido com tanta gentileza minhas angústias neste período.

Agradeço aos meus grandes amigos de faculdade e de vida, fontes de muito incentivo, inspiração e afeto, Carolina Lopes de Oliveira, Raquel Helena Duarte Cordeiro, Rute Curvêlo Pereira, Pérola Boletini Chaffer, Mohand Gomes de Araújo, Beatriz Cordeiro Guimarães, Paula Gil, Carolina Ramos, André Luiz e Vanessa Mendonça. Dentre estes últimos, tenho gratidão especial à Carolina Lopes, pelo incentivo para que eu concorresse às vagas do mestrado e nele me mantivesse confiante e à Raquel Helena, por tanta força e incentivo. À Larissa Martins, pela troca de ideias no projeto que deu origem a esta pesquisa e pela ajuda no que foi necessário ao longo do caminho.

À minha psicóloga Daniela Ataiades Oliveira, por conduzir de maneira tão gentil minha jornada de autoconhecimento, o que contribuiu para que eu chegasse até aqui.

Aos meus amigos “do outro lado da ponte” com quem me sinto em família há três anos, Juliana, Thadeu, Hellen, Ellen, Robinho, Monique, Tiago, Luíse e Cley.

Aos meus colegas da Turma PROFIAP 2022, em especial a Viviane Maia, ao Rodrigo Oliveira e ao Thomaz Thomazi, que, despidos de orgulho, tornaram possível a troca de nossos medos e vulnerabilidades.

Agradeço aos meus colegas de trabalho que me apoiaram e fizeram questão de participar da banca de qualificação e de defesa, Regina Celi, Ana Paula Palermo, Fernanda Rodrigues, Soraya Gonçalves, Livia Henriques, Rosane da Silva, Hermes José, Vanessa Mendonça, Larissa César, Calebe Gomes, Safira da Silva, João Vitor e Helena Louvain. Muito obrigada! Vocês moram no meu coração!

Ao meu orientador, Prof. Dr. Andrés del Rio, pela “injeção de ânimo” a cada reunião de

orientação e por conduzir a pesquisa de forma tão leve e afetuosa. À servidora Cynthia Ramos, responsável pela secretaria do PROFIAP, pelo suporte administrativo prestado com excelência.

RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça instituiu, em 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, através da Resolução nº. 194/2014, cujo objetivo primordial de melhorar os serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros. Os artigos da Resolução são precedidos por uma série de considerações que indicam o contexto fático que deu origem à edição dessa Política Nacional: altas taxas de congestionamento, sobrecarga de trabalho, mau funcionamento e morosidade sistêmica. No âmbito de cada tribunal (a nível local), a gestão e a implementação da Política foram atribuídas ao Comitê Gestor Regional (art. 4º da Resolução CNJ 194/2014), que deveriam ser instituídos por todos os tribunais brasileiros. O objetivo central do trabalho foi o de analisar a implementação dessa importante política nacional judiciária no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente de seu Comitê Gestor Regional, no período de 2017-2021. Essa análise será feita através de uma perspectiva analítica denominada de arranjos de implementação. Esta pesquisa focalizou na configuração relacional dos atores e instrumentos na implementação da Política Nacional, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Para tanto foi realizada a análise de conteúdo, na modalidade análise categorial, das atas do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017-2021. A hipótese da pesquisa, que veio a se confirmar, foi a de que o Comitê Gestor Regional teve uma atuação casuística (cuidando apenas de questões pontuais que lhe foram submetidas) e reativa (com atitudes mediante provocação), e não ampla (no sentido de traçar um diagnóstico e identificação dos problemas da primeira instância e promover a “construção”, com debate de ideias, para possíveis soluções e melhorias amplas) e proativa (cheia de iniciativas), criando uma ponte com a alta administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Gestão do Poder Judiciário. Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The National Council of Justice established, in 2014, a National Policy of Priority Attention to the First Degree of Jurisdiction, through Resolution no. 194/2014, whose primary objective is to improve judicial services at the first instance of Brazilian courts. The articles of the Resolution are preceded by a series of considerations that indicate the factual context that gave rise to the publication of this National Policy: high rates of congestion, work overload, malfunctions and systemic delays. Within each court (at local level), the management and implementation of the Policy were assigned to the Regional Management Committee (art. 4 of Resolution CNJ 194/2014), which should be established by all Brazilian courts. The central objective of the work was to analyze the implementation of this important national judicial policy within the scope of the Court of Justice of the State of Rio de Janeiro, more precisely its Regional Management Committee, in the period 2017-2021. This analysis will be done through an analytical perspective called implementation arrangements. This research focused on the relational configuration of actors and instruments in the implementation of the National Policy, at the Court of Justice of the State of Rio de Janeiro. The research hypothesis, which came to be confirmed, was that the Regional Management Committee acted on a case-by-case basis (only dealing with specific issues that were submitted to it) and reactive (with attitudes through provocation), and not broad (in the sense of draw up a diagnosis and identification of problems in the first instance and promote “construction”, with debate of ideas, for possible solutions and broad improvements) and proactive (full of initiatives), creating a bridge with the senior administration of the State Court of Justice from Rio de Janeiro.

Keywords: National Council of Justice. Management of the Judiciary. National Policy for Priority Attention to First Grade. Court of Justice of the State of Rio de Janeiro.

.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Representação gráfica da abordagem analítica e seus elementos constitutivos	19
Figura 2	Mapa das Comarcas do TJRJ	40
Figura 3	Organograma da Administração Superior do TJRJ	45
Figura 4	Assuntos abrangidos pelo tema “Ergonomia Laboral” abordado pelo Comitê Gestor Regional no período 2017-2021	59
Figura 5	Temas abordados pelo Comitê Gestor Regional TJRJ, no período de 2017-2021, relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas”	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Alterações na composição abstrata do Comitê Gestor Regional do TJRJ no período de 2017-2021 (art. 3º Ato Executivo TJRJ nº. 105/2015)	31
Tabela 2	Integrantes do Comitê Gestor Regional do TJRJ no período 2017-2021	34
Tabela 3	Ocorrência dos temas nas reuniões do Comitê Gestor Regional no período de 2017-2021	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Conceitos de Capacidades Estatais na Literatura Internacional	21
Quadro 2	Capacidade estatal no Brasil, tipos de políticas analisadas, autores e dimensão enfatizada	23

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AMAERJ	Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DESAU	Departamento de Saúde do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
DGLOG	Departamento de Logística do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
ENAJUS	Encontro Nacional de Administração da Justiça
ESAJ	Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura Nacional
SINDJUSTIÇA-RJ	Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
SINDOJUS/AOAJA	Sindicato e Associação dos Oficiais de Justiça Avaliadores do Estado do Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1	<i>Contextualização</i>	15
1.2	<i>Problema de Pesquisa</i>	17
1.3	<i>Objetivo</i>	18
1.4	<i>Justificativa e Relevância da Pesquisa</i>	18
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	20
3.	METODOLOGIA.....	27
3.1.	<i>Procedimentos utilizados para análise das atas das reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ</i>	27
4.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	30
4.1	<i>A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição</i>	30
4.1.1.	A fisionomia da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição	30
4.1.2.	O Comitê Gestor Regional instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro	36
4.2.	<i>O que é a primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro?</i>	45
4.3.	<i>Quem administra a primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro?</i>	51
4.4.	<i>A implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor Regional (TJRJ), no período 2017-2021</i>	61
4.4.1.	Temas abordados pelo Comitê Gestor Regional no período de 2017-2021	62
4.4.2.	O tema mais abordado: “Ergonomia Laboral”	65
4.4.3.	Como a linha de atuação “estudos e pesquisas” foi contemplada?	75
4.4.4.	Um retrato da implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor Regional do TJRJ.....	83
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
	APÊNDICE 1 – Produto Técnico-Tecnológico (Policy Brief)	93

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Há no Brasil uma notória insatisfação com os serviços prestados pelo Poder Público, seja pela sua ausência, seja pela sua má ou insuficiente prestação. E o Poder Judiciário não está alheio a esse contexto.

Tal afirmação poderia levar a crer que o problema desta pesquisa consistiria na judicialização de demandas contra o Poder Público, representado pelo Poder Executivo, na sua omissão ou insuficiência na prestação de serviços públicos (como, por exemplo, na judicialização de demandas buscando o fornecimento de medicamentos ou a enxurrada de ações contra o INSS; ou ainda o tema do ativismo judicial e controle das políticas públicas), mas não. O contexto da pesquisa que será desenvolvida é o próprio Poder Judiciário Brasileiro.

Há no Poder Judiciário Brasileiro uma crise, que é chamada de “crise do Poder Judiciário” ou “crise de gestão”. A justificativa adotada pelo EnAJUS (Encontro de Administração da Justiça) demonstra bem essa crise ao afirmar que os sistemas de justiça são, regra geral, “caros, congestionados, lentos e pouco efetivos”¹ (Enajus, 2023). As palavras “taxa de congestionamento”², “lentidão” e “baixa efetividade” são representativas dessa crise do Poder Judiciário.

¹ “Administração da Justiça é tema de alta relevância social e política, porém ainda pouco estudado, em particular nos países de matriz lusófona. A administração da justiça implica o uso coordenado e articulado de recursos, conhecimentos, pessoas, regras e leis, com o objetivo de resolver conflitos entre indivíduos, grupos e organizações. Consequentemente, sistemas de justiça bem administrados são uma conquista civilizatória das sociedades e contribuem para a paz social e para o desenvolvimento socioeconômico de países em geral. Sistemas de justiça bem administrados também podem fomentar relações sociais baseadas em valores e princípios éticos e morais, incluindo o respeito às leis e regras que regem tais relações, e o reconhecimento dos direitos de grupos sociais e indivíduos. O conceito de sistema de justiça envolve o funcionamento de organizações judiciais, como os tribunais, e outras instituições essenciais à justiça, como Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia, Defensoria Pública, tribunais administrativos, cartórios e órgãos de segurança pública, incluindo as relações entre as organizações do sistema de justiça e organizações de outros sistemas, como organizações políticas, governamentais, do mercado e da sociedade civil”. Sobre o EnAJUS, disponível em: <https://enajus.org.br/sobre-o-enajus/> <Acesso em 27/03/2023>.

² A “taxa de congestionamento” é um indicador adotado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para medir “a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base” e pode ser ilustrada como uma “caixa d’água, que quando dá vazão ao volume que entra e mantém um nível baixo, resulta numa baixa taxa de congestionamento” e, o contrário, em uma alta taxa de congestionamento. <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2009-2014/indicadores/03-taxa-de-congestionamento/#:~:text=Descric%C3%A7%C3%A3o%3A%20A%20taxa%20de%20congestionamento,per%C3%ADodo%20anterior%20ao%20per%C3%ADodo%20base>, acesso em 30/03/2023

Em artigo publicado, Gilmar Mendes, atualmente Ministro do STF, retrata a crise de gestão do Poder Judiciário e a questão do congestionamento de processos ao afirmar que “em 2008 (...) tramitaram pela Justiça Brasileira aproximadamente 70 milhões de processos. Destes, cerca de 25 milhões foram resolvidos de alguma maneira (...) 2009 já começou com um número elevadíssimo de processos” (Mendes, 2012).

Após décadas de autoritarismo, com a redemocratização, a Constituição da República de 1988 assegurou ao Poder Judiciário³ “autonomia administrativa e financeira”. Além disso, a “constituição cidadã” consagrou uma série de direitos, ao mesmo tempo em que garantiu o acesso àqueles que comprovarem insuficiência de recursos, seja através da assistência jurídica gratuita ou pela gratuidade das custas judiciais (Grangeia, 2011). Ou seja, houve um aumento de direitos e um aumento do acesso à justiça, e, por conseguinte, um aumento crescente de ações judiciais propostas.

O Professor Joaquim Falcão aponta para um histórico “passivismo gerencial” e “imobilismo administrativo” do Poder Judiciário Brasileiro e explica que:

“A estrutura constitucional brasileira e da maioria das democracias da cultura ocidental exige que o Poder Judiciário seja instituição que reage e não que age. Sem provocação processual não há atuação judicial. É o princípio da inércia do Judiciário. Tal inércia é necessária para preservar a liberdade dos cidadãos. (...) Durante décadas esse necessário limite do julgar contaminou uma grande parte do Judiciário e a inércia democrática se transbordou inadequadamente como imobilismo administrativo. Transbordou como um passivismo gerencial (...), que diante da lentidão da justiça, o próprio Poder Judiciário algumas vezes lavou as mãos. Menos como um lavar intencional e mais como um lavar inoculado pela cultura do princípio da inação judicial” (Falcão, 2011)

Os diversos Tribunais que compõem o Poder Judiciário Brasileiro falharam na gestão do trabalho, sendo possível afirmar que o histórico de passividade gerencial é nocivo à sociedade como um todo.

Como uma das respostas à crise de gestão do Poder Judiciário, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fruto da Reforma do Poder Judiciário realizada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (Kim e Silva, 2020), com a finalidade primordial de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Desde sua criação, o CNJ atuou como protagonista no diagnóstico, planejamento e na coordenação do Poder Judiciário Nacional, participando ativamente do processo de

³ Art. 99 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 08/03/2023;

modernização da gestão. Tudo isso, sem se substituir à administração dos Tribunais em si (Kim e Silva, 2020).

Dentro desta linha de atuação, o CNJ instituiu, em 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, através da Resolução nº. 194/2014, cujo objetivo principal foi o de melhorar os serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros.

A primeira instância (ou primeiro grau de jurisdição) funciona como “porta de entrada” da justiça brasileira, merecendo especial atenção, como bem caracterizou o então Presidente do CNJ, Ministro Joaquim Barbosa, no VII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em 2013:

A realidade que salta aos olhos – a exigir o foco principal das nossas atenções – está estampada no mau funcionamento da primeira instância dos tribunais brasileiros. O primeiro grau de jurisdição é a porta de entrada da Justiça. É a linha de frente, a vanguarda do Judiciário. É, no mais das vezes, o único ponto de contato entre o cidadão e o Judiciário. É onde o serviço da Justiça é visualizado, é sentido, é sonhado e concretizado. É a face da Justiça que se perpetua no imaginário dos milhares de homens e mulheres que anualmente a ela se socorrem. É premente a necessidade de conferir um novo olhar ao primeiro grau. É preciso direcionar os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça (Barbosa, 2013, *apud* Olsson, 2024, grifo nosso).

1.2 Problema de Pesquisa

Duas considerações que precedem o texto da Resolução CNJ nº. 194/2014 merecem destaque, respectivamente, por indicar o percentual de processos que tramitam na primeira instância e por assumir a existência de uma “crise de gestão do Poder Judiciário”.

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

Passados dez anos da instituição dessa Política Nacional, os números ainda não apresentam progresso em relação à taxa de congestionamento. Conforme Relatório Justiça em Números de 2022, o primeiro grau de jurisdição concentrou 93,1% dos processos em tramitação, com uma taxa de congestionamento de 76,5% no primeiro grau e de 78,6% no ano seguinte. Ou seja, houve uma leve piora.

A outra consideração que precede a Resolução indica que “a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade

sistêmica atual” (CNJ, 2014). Ou seja, é a primeira instância que concentra a maioria esmagadora de processos judiciais e a Política Nacional é fundamental para trabalhar as causas dessa “morosidade sistêmica atual”.

Diante desse contexto, emerge o seguinte problema de pesquisa: como os tribunais brasileiros têm implementado a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição?

1.3 Objetivo

No âmbito de cada tribunal (a nível local), a gestão e a implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição foram atribuídas ao Comitê Gestor Regional (art. 4º da Resolução CNJ nº. 194/2014).

Em outras palavras, a Política Nacional impôs a todos os tribunais brasileiros a obrigação de instituir um Comitê Gestor Regional para gerir e implementar a Política Nacional. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) criou seu Comitê Gestor Regional no ano de 2015, através do Ato Executivo nº. 105/2015.

O objetivo da pesquisa é, portanto, o de analisar a implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente pelo seu Comitê Gestor Regional, no período de 2017-2021.

1.4 Justificativa e Relevância da Pesquisa

No Brasil não há uma trajetória de estudos do Poder Judiciário enquanto objeto da Administração Pública Brasileira. Nesse contexto, a pesquisa é relevante para trazer alguma luz sobre as estruturas e dinâmicas próprias da primeira instância do Poder Judiciário Fluminense.

Fazemos aqui referência ao trabalho de José Marcelo Maia Nogueira, em seu artigo intitulado “A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública Brasileira” (2010), através do qual constata diminuta parcela de trabalhos sobre o tema da gestão do Poder Judiciário na Revista do Serviço Público (RSP) e Revista de Administração Pública (RAP), no período de 1995-2008, bem como no EnAnpad (nos encontros de 1995 até 2008) e no ENAPG, nas edições de 2004, 2005 e 2006.

O referido autor encontrou de 1995 até 2008, o total de 20 (vinte) trabalhos sobre Gestão e Poder Judiciário, dentro de um universo total de 2.485 trabalhos, o que representa um percentual ínfimo de 0,8%.

Em 2019, a pesquisa foi refeita para abranger o período de 2009 a 2018, utilizando os mesmos padrões metodológicos. Nessa nova pesquisa, os resultados apontaram que 2,13% dos artigos publicados na área de Administração Pública no Brasil abordaram questões relacionadas ao Poder Judiciário. Houve avanços, mas o percentual ainda é pequeno.

Além disso, foram realizadas buscas nas plataformas SCIELO e CAFE, utilizando as palavras “poder”, “judiciário”, “rio” e “janeiro”, o que retornou, respectivamente, 31 (trinta e um) e 366 (trezentos e sessenta e seis) trabalhos. Nenhum dos artigos encontrados trazia em seu título qualquer relação com a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Há, portanto, um vácuo de análise acadêmica a respeito da implementação desta Política Nacional.

Outrossim, em buscas nos anais dos encontros da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), realizados anualmente desde o ano de 2017, não foram localizados nenhum trabalho sobre a implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Já nos anais do Encontro Nacional de Administração da Justiça (ENAJUS), realizado anualmente desde 2018, foram encontrados apenas dois trabalhos que abordaram o tema, sendo um deles por nós redigido.

Por fim, reforça a relevância da pesquisa o fato de o TJRJ ser classificado pelo CNJ como um tribunal de grande porte, ocupando o terceiro lugar do ranking após o TJMG e o TJSP, respectivamente em segundo e primeiro lugar (CNJ, 2024).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O instrumental teórico que embasou esta pesquisa é influenciado pelo conceito de capacidades estatais.

Historicamente, o debate sobre as capacidades estatais sempre esteve ligado ao da promoção do desenvolvimento econômico, seja com a concepção de que cabia ao Estado superar o atraso econômico e social por meio de projetos de industrialização (em especial nos países subdesenvolvidos), seja no questionamento do seu papel do desenvolvimento econômico (Aguiar, Lima, 2019). Atualmente, tal debate vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou ‘boa governança’ (Matthews, 2012; Vom Hau, 2012; Cingolani, 2013; Gomide, 2016).

As capacidades estatais podem ser conceituadas como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los”, sendo, portanto, um conceito abrangente que envolve inúmeras dimensões (Souza, 2016).

Não obstante a pluralidade de definições para o conceito – que podem ressaltar suas diferentes dimensões –, observa-se uma interseção no que diz respeito à centralidade do Estado de exercer suas funções de forma profissionalizada e insulada de interesses dos grupos sociais (Aguiar, Lima, 2019).

Acera das dimensões do conceito de capacidades estatais, Cingolani (2013) através de uma revisão sistemática da literatura internacional, identificou as sete mais acionadas:

A primeira delas é a *coercitiva/militar*, que consiste na capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo. A segunda é a *fiscal* — capacidade de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos, podendo também referir-se à eficiência nos gastos do governo (Dincecco, 2011). Aqui, um dos autores mais reconhecidos é Tilly (1975), que enfatizou a relação entre a capacidade fiscal e a construção de um aparato repressivo, voltado para a extração de recursos da sociedade. A terceira dimensão é a *administrativa ou de implementação*, que tem raízes na tradição weberiana, pautada na existência de uma burocracia profissional e insulada. Neste recorte, salientam-se os trabalhos de Evans e Rauch (1999) e, especificamente no Brasil, o de Souza (2016). A quarta é a *transformativa ou de industrialização* — capacidade de intervir no sistema produtivo e moldar a economia. A quinta é a *relacional ou cobertura territorial*, que “busca capturar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (Cingolani, 2013, p. 31). A sexta dimensão é a *legal*, focando o papel do Estado em garantir compromissos firmados e a execução de contratos. Por fim, tem-se a *política*, referindo-se ao nível de poder acumulado pelos líderes eleitos para induzir as prioridades

políticas entre os diferentes atores institucionais (partidos, Congressos, Câmaras etc.) (Aguiar, Lima, 2019, pg. 8).

Neste sentido, as diversas definições e conceitos de capacidades estatais ressaltam, na verdade, diferentes dimensões (Aguiar, Lima, 2019). Em sua revisão sistemática da literatura internacional, Cingolani (2013) arrola os conceitos encontrados e a dimensão enfatizada:

Scholars	Conceptualization of state capacity	Dimension emphasized
Huntington (1968)	State capacity is the durability, complexity, adaptability, coherence and autonomy of organizations and procedures (: 12 in Hanson and Sigman 2011: 5)	Bureaucratic / administrative
Tilly (1975)	In the process of state formation in Western Europe, Stateness is defined by the building of a repressive state apparatus that "effectively drew the necessary resources from the local population and checked the population's efforts to resist the extraction of resources" (: 40).	Coercive and fiscal
Skocpol (1979)	"Sovereign integrity and the stable administrative-military control of a given territory are preconditions for any state's ability to implement policies. Beyond this, loyal and skilled officials and plentiful financial resources are basic to state effectiveness in attaining all sorts of goals." (: 16).	Bureaucratic / administrative
Skocpol (1985)	State capacity is the capacity to "implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances" (: 9).	Bureaucratic / administrative, fiscal and coercive
Rueschemeyer and Evans (1985)	Effectiveness of state intervention in the economy. Effective intervention requires a capable bureaucracy and good coordination and coherence among state organizations.	Transformative and administrative
Levi (1988)	The state's ability to provide collective goods by raising revenue.	Fiscal
Evans (1986 1995)	The key to state capacity is 'embedded autonomy': a combination of administrative insulation power and a certain level of state embeddedness in the productive structure.	Relational, transformative and bureaucratic
Mann (1986 1993)	Despotic power is "the range of actions the state elite is empowered to undertake without routine, institutionalized negotiations with civil society groups (Mann, 1988: 59). Infrastructural power, on the other hand, is "the capacity to actually penetrate civil society and to implement political decisions throughout the realm" (: 59).	Administrative, relational and territorial reach
Migdal (1988)	Capacities are "the abilities of state leaders to use the agencies of the state to get the people in the society to do what they want them to do" (1988: prologue), or to "achieve the kinds of changes in society that their leaders sought through state planning, policies and actions" (: 4). These include "the capacities to penetrate society, regulate social relationships, extract resources and appropriate or use resources in determined ways" (: 4).	Relational and territorial reach
Weaver and Rockman (1993)	They list ten universal state capacities, among which are to maintain priorities; to innovate when old policies fail and to guarantee effective implementation of policies.	Political and relational
Geddes (1996)	"The capacity to implement state-initiated policies depends on the ability to tax, coerce, shape the incentives facing private actors, and make effective bureaucratic decisions during the course of implementation. All of these abilities depend in turn on the existence of effective bureaucratic organizations." (: 14)	Fiscal, coercive and administrative
World Bank (1997)	State's capability is defined as: the ability to undertake and promote collective action efficiently (: 3).	Political and relational
Weiss (1998)	The ability to "device and implement policies that augment a society's investible surplus" (: 16) or, as mentioned earlier, "the ability to coordinate industrial change to meet the changing context of international competition" (: 7).	Transformative
Evans and Rauch (1999)	Weberianess is the degree to which core state agencies are characterized by meritocratic recruitment and offer predictable, rewarding long-term careers.	Administrative
Centeno (2002)	State capacity is "the ability of the relevant political authority to enforce its wishes and	Administrative and political
Fearon and Laitin (2003)	State capacity is "the government's police and military capabilities and the reach of government institutions into rural areas" (: 80).	Coercive and territorial reach
Fukuyama (2004)	State capacity as "the ability of states to plan and execute policies and enforce laws cleanly and transparently" (: 9).	Administrative and legal

Quadro 1 – Conceitos de Capacidades Estatais na Literatura Internacional

Fonte: Cingolani, 2013

Scholars	Conceptualization of state capacity	Dimension emphasized
Acemoglu, Ticchi and Vindigni (2006 2011)	State efficiency involves the abilities of a central authority to monitor bureaucrats.	Political and legal
Besley and Persson (2007 2009)	High capacity is good enforcement of property rights and contracts (2009: 1219).	Legal and fiscal
Bäck and Hadenius (2008)	State capacity is multidimensional: monopoly of the military, monopoly of fiscal capacity, high bureaucratic autonomy, monopoly of legal capacity.	Coercive, fiscal, administrative and legal.
Soifer (2008)	Three approaches to infrastructural power: a) relationship between the state and its 'radiating' institutions; b) capability of the central administration; c) territorial reach of the state.	Relational, administrative and territorial reach.
Besley and Persson (2008)	"At the heart of state capacity lies the ability to levy taxes to finance public goods and make transfers" (: 522).	Fiscal
Robinson (2008)	Coordination of knowledge across fragmented sites of governance.	Relational
Cardenas (2010)	"State capacity is defined as the state's ability to generate tax revenue from the public" (: 15).	Fiscal
Kocher (2010)	Five features of strong states that are falsifiable: a) Centralization and unification; b) wealth and taxing capacity c) professional bureaucracy d) few constraints on the regime; e) strong army.	Coercive, fiscal, administrative and political.
DeRouen et. Al. (2010)	Capacity is "the states' ability to accomplish those goals it pursues, possibly in the face of resistance by actors within the state" (: 335).	Coercive
McBride, Milante and Skaperdas (2011)	"We employ the term state capacity to denote the level of commitment that can be achieved but which can change over time under the influence of outsiders as well as the actions of the major actors within countries" (: 448).	Legal
Dincecco and Prado (2012)	Fiscal capacity is "the ability of states to raise tax revenues" (: 172).	Fiscal
Besley and Persson (2011)	"Institutional capability of the state to carry out various policies that deliver benefits and services to household firms" (: 6).	Coercive, legal and fiscal capacity.
Hamm, King and Stuckler (2012)	State capacity is understood as the existence of infrastructural power (Mann 1986): the ability of the state to penetrate society and realize its objectives.	Infrastructural, territorial reach.
Knutsen (2012)	State capacity is understood as the successful implementation of public policies through an efficient rule-following bureaucracy.	Administrative, legal and fiscal.
Fukuyama (2013)	Capacity is defined by the inputs to the bureaucracy, such as the level of education of government officials.	Administrative.

Quadro 1 – continuação

Fonte: Cingolani, 2013

Essa vasta literatura internacional inspirou no Brasil uma série de estudos sobre capacidades estatais, o que foi sistematizado por Aguiar e Lima (2019):

Tema/tipo de política	Autor(a)	Dimensão enfatizada
Ambiental	Fonseca (2016)	Coordenação
Burocracia	Souza (2016, 2017)	Burocrática
Burocracia	Marenco, Strohschoen e Joner (2017)	Burocrática, Fiscal e Política
Burocracia	Grin <i>et al.</i> (2018)	Burocrática, Política, Regulação e Fiscal
Comércio Exterior	Anastasia e Las Casas (2016)	Legal, Relacional, Política e Burocrática
Desenvolvimento	Gaitán e Boschi (2016)	Política e Relacional
Desenvolvimento	Gomes (2016)	Relacional
Desenvolvimento	Gomide e Pires (2012)	Política e Burocrática
Desenvolvimento	Nunes (2018)	Política e Burocrática
Industrial	Delgado (2016)	Coordenação
Infraestrutura energética	Santana (2016)	Coordenação e Regulação
Inovação	Castro (2016)	Política, Burocrática e Relacional
Inovação	Jaguaribe (2016)	Burocrática
Internacionalização Econômica	Leopoldi (2016)	Burocrática, Coordenação e Relacional
Social	Bichir (2016)	Política, Burocrática e Coordenação
Social	Steffen (2017)	Burocrática e Fiscal
Trabalho e Seguridade Social	Lanzara (2016)	Regulação

Quadro 2 – Capacidade estatal no Brasil, tipos de políticas analisadas, autores e dimensão enfatizada.

Fonte: Aguiar e Lima, 2019

Outra discussão que permeia o tema das capacidades estatais refere-se às formas de medir capacidades estatais. Aguiar e Lima (2019) dedicaram-se a identificar alguns dos estudos internacionais e nacionais referentes ao tema e elaboraram um quadro relacionando os trabalhos que se propuseram a medir capacidade estatal, seja criando a própria medida ou por meio de formas disponíveis na literatura.

Muito embora não tenha sido arrolada por Aguiar e Lima (2019), a perspectiva analítica dos arranjos de implementação (Gomide; Pires 2021), ainda que de forma genérica, pretende medir capacidades estatais. Talvez isso se explique pelo fato de os elementos constitutivos e as formas de operacionalização de tal perspectiva terem sido objeto de sistematização em momento posterior.

A respeito da medida das capacidades estatais, há pelo menos três formas de medição encontradas na literatura internacional:

“There are in general three types of approaches to measuring state capacity: choosing single generic measures; choosing a narrow one-dimensional definition with matching proxies; and choosing a composite multi-dimensional index (or various separate measures for separate dimensions).” (Cingolani, 2013, pg. 38)

Mas antes de adentrar a tal perspectiva analítica, é necessário adentrar à conexão entre capacidades estatais e Poder Judiciário.

Este repertório teórico foi pensado e é utilizado para análise da implementação de políticas públicas executadas pelo Poder Executivo. Esta pesquisa, de forma diversa, utilizará tal abordagem para análise de uma política pública implementada pelo Poder Judiciário (mais especificamente, pelo TJRJ).

O Poder Judiciário é responsável pelo exercício da jurisdição, que é “uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça” (Cintra, Grinover e Dinamarco, 2010, pg. 149).

E esta prestação jurisdicional (ou o exercício da jurisdição) pode ser enxergada como um serviço público (Serrano Júnior, 1996; Araújo, 2007; Werneck, 2023), apto, portanto, a ser (re) modelada através de políticas públicas judiciárias.

No ano de 2014, quando o Conselho Nacional de Justiça editou a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, teve como objetivo a adoção de “medidas efetivas com vistas a atacar as causas do mau funcionamento da primeira instância” (CNJ, 2014), diante de um contexto de morosidade sistêmica, cujas principais causas seriam a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento.

Na ocasião, as unidades judiciárias da primeira instância de todos os tribunais brasileiros concentravam 90% (noventa por cento) de todos os processos em tramitação no Judiciário, ensejando uma taxa de congestionamento média de 72% (setenta e dois por cento), vinte e seis pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau (CNJ, 2014).

Em 2023, passados quase 10 (dez) anos da instituição da Política Nacional, a taxa de congestionamento da primeira instância se encontrava no patamar de 73% (setenta e três por cento), não tendo se verificando uma alteração significativa. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, objeto de nossa pesquisa, possuía em tal ano uma taxa de congestionamento da primeira instância ainda pior do que a da média nacional, no patamar de 76% (setenta e seis por cento).

Diante de tal cenário, a perspectiva analítica dos arranjos de implementação foi eleita como lente teórica para nortear o olhar sobre a implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A perspectiva analítica dos arranjos de implementação consiste em uma proposta teórico-metodológica que procura compreender os processos de (des)ativação de capacidades estatais na execução de políticas públicas, em ambientes institucionais complexos (em que as intervenções governamentais buscam eficiência e efetividade, mas de forma inclusiva, transparente e em conformidade com a garantia dos direitos civis, políticos e sociais).

Em função cunho heurístico dessa perspectiva analítica, a perspectiva analítica pode ser usada para finalidades descritivas ou para explicar resultados. Em nossa pesquisa, será utilizada para finalidades descritivas, sem a pretensão de explicar resultados. Portanto, não se pretenderá discutir se a o arranjo de implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ativa ou desativa a capacidade estatal para produção dos resultados pretendidos (melhoria da primeira instância). De outra forma, pretende-se explorar os elementos desse arranjo, e captar um retrato ou vídeo curto dessa implementação no âmbito do TJRJ, expandindo o horizonte para futuras pesquisas.

De forma mais específica, os arranjos de implementação consistem na configuração relacional, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação (Pires e Gomide, 2018).

A perspectiva analítica utilizada abrange os seguintes elementos: ambiente político-institucional, arranjos de implementação e ativação/desativação de capacidades estatais (gerando ou não o desempenho e resultados pretendidos). Todo esse referencial é sintetizado e ilustrado na figura a seguir (Pires; Gomide, 2021):

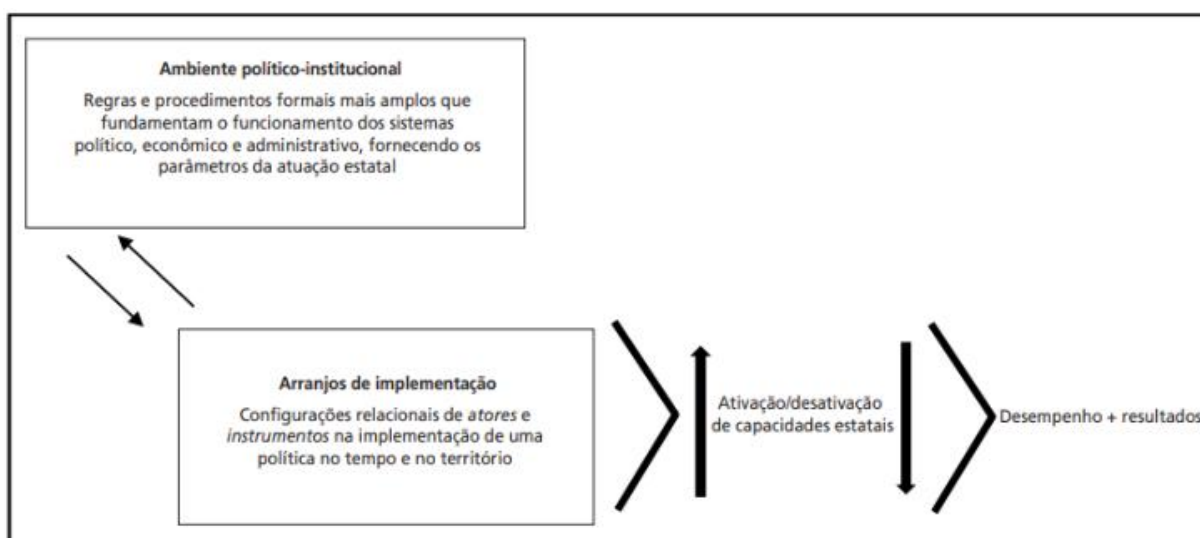


Figura 1 - Representação Gráfica da Abordagem Analítica e seus Elementos Constitutivos
Fonte: Pires; Gomide (2021, p. 52)

É a partir dessa perspectiva que se pretende olhar para a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (Res. CNJ 194/2014) e sua implementação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O arranjo de implementação de determinada política pública, portanto, se acomoda no tempo e no espaço mediante a configuração relacional de seus atores e instrumentos formais.

É de se ressaltar que essa pesquisa não possui a pretensão de concluir se o arranjo de implementação da Política Nacional no TJRJ ativa ou desativa a capacidade para produção dos resultados pretendidos (qual seja, melhorar a primeira instância).

Neste sentido, os próprios autores salientam que “a abordagem dos arranjos de implementação pode ter finalidade descritiva” (Pires; Gomide, 2021). Esta pesquisa, portanto, mapeará, portanto, os atores envolvidos (membros do Comitê Gestor Regional e a alta administração do tribunal), os instrumentos formais que organizam suas relações (Resolução CNJ nº. 194/2014 e Ato Executivo TJ nº. 105/2015) e os indícios de implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor Regional do TJRJ (através da análise de conteúdo das atas das suas reuniões, no período de 2017-2021).

Ao invés de buscar um pacote de estrutura organizacional pré-definido, voltadas ao controle do desempenho, busca-se um retrato, ou um vídeo curto, que capte um indicativo de como a implementação da Política Nacional ocorre dentro do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017-2021.

3. METODOLOGIA

Para o alcançar o objetivo proposto, foi utilizada a pesquisa documental. Através da análise e interpretação da Resolução CNJ nº. 194/2014 e Ato Executivo TJ nº. 105/2015 foi possível identificar os atores da implementação da Política Nacional, bem como conhecer sua fisionomia.

Além disso, para adentrar a forma como a implementação da Política Nacional se dá no Comitê Gestor Regional do TJRJ, foram analisadas as atas das reuniões realizadas no período de 2017-2021. O processo eleito para análise de tais atas foi o da análise de conteúdo, tal como concebido por Laurence Bardin, na modalidade análise categorial, cujos procedimentos serão explanados mais minuciosamente no tópico seguinte.

A hipótese da pesquisa foi a de que o Comitê Gestor Regional teve uma atuação casuística (cuidando apenas de questões pontuais que lhe foram submetidas) e reativa (com atitudes mediante provocação), e não ampla (no sentido de traçar um diagnóstico e identificação dos problemas da primeira instância e promover a “construção”, com debate de ideias, para possíveis soluções e melhorias amplas) e proativa (cheia de iniciativas), criando uma ponte com a alta administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

3.1. Procedimentos utilizados para análise das atas das reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ

Foram analisadas as atas das 31 (trinta e uma) reuniões realizadas pelo Comitê Gestor Regional do TJRJ, entre os anos de 2017 e 2021, totalizando 189 (cento e oitenta e nove) páginas, o que demandou um enorme esforço de análise e sistematização de dados.

Sobre o recorte temporal, o período 2017-2021 foi eleito por dois motivos. O ano de 2017 foi o primeiro em que as atas das reuniões passaram a ser disponibilizadas, antes mesmo de tal exigência passar a ser explícita na Resolução nº. 194/2014, o que se deu com alterações promovidas no ano de 2019⁴. Além disso, entendeu-se que tal quinquênio seria suficiente traçar

⁴ Art. 5º-A, Resolução CNJ nº. 194/2014. O calendário de reuniões do Comitê Gestor Regional deverá ser fixado na primeira reunião de sua composição, podendo ser alterado pela deliberação da maioria de seus integrantes, e será publicado no sítio eletrônico do tribunal. (Incluído pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

§ 1º Os Comitês Gestores Regionais deverão se reunir, no mínimo, com periodicidade trimestral, cabendo ao coordenador a divulgação prévia da pauta de discussão e deliberação aos demais integrantes e no sítio eletrônico do tribunal, para conhecimento de todos os interessados. (Incluído pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

§ 2º Os integrantes do Comitê Gestor Regional poderão propor ao coordenador os temas para a discussão nas reuniões. (Incluído pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

um primeiro perfil de implementação. Por óbvio, muito da dinâmica de atuação escapa às atas das reuniões, contudo conterão os indícios de funcionamento.

Quanto à análise de conteúdo, foram utilizadas as contribuições de Laurence Bardin, em sua obra *L'analyse de conten* (1977):

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

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

A análise de conteúdo das atas passou pelo seguinte procedimento: cadastro das mensagens contidas nas atas; atribuição de um assunto para cada mensagem (unidade de registro); em seguida, para cada assunto foi atribuído um tema mais amplo (categoria semântica), capaz de abranger outros assuntos; logo após, tais temas foram contabilizados (frequência simples). Além disso, todos os temas (categorias semânticas) foram correlacionados a uma das linhas de atuação da Política Nacional da Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, previstas no art. 2º da Resolução CNJ nº. 194/2014. Essa correlação foi feita principalmente pela intenção de contabilizar e observar de que forma a linha de atuação “estudos e pesquisas” foi contemplada no quinquênio eleito.

Sobre o processo de enumeração de assuntos abordados, é necessário explicitar o caminho percorrido. Nas atas das reuniões, geralmente um interlocutor introduz um assunto, seguido ou não de debate, com posterior deliberação (ou não). Nesses casos, o assunto foi contabilizado apenas uma vez.

Outrossim, houve situações nas quais constou uma deliberação “solta”, sem que tenha constado na ata discussão prévia, caso em que o assunto da deliberação também foi contabilizado.

§ 3º As reuniões serão secretariadas por um dos integrantes do Comitê, a quem competirá a lavratura da ata contendo a síntese das discussões e deliberações. (Incluído pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

§ 4º **As deliberações do Comitê serão publicadas no sítio eletrônico do tribunal para conhecimento dos interessados e comunicadas por via eletrônica aos magistrados e servidores.**

Houve, ainda, casos de mudança de assunto no diálogo entre os participantes. Esses novos assuntos foram contabilizados, tenha havido ou não deliberação, sempre que o diálogo como um todo tenha migrado para este novo assunto. Por outro lado, simples comentários periféricos que não alteraram o assunto principal, não foram contabilizados. Já os assuntos das deliberações de simples adiamento de apreciação de determinada pauta não foram contabilizados.

Em um segundo momento, identificamos o tema mais abordados para observação da dinâmica no tratamento de tal tema ao longo do período, revelando o perfil de atuação do Comitê Gestor Regional dentro deste recorte. Além disso, foram abordados também todos os temas correlacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas”. Essa linha de atuação é definida como a “busca sobre causas e consequências do mau funcionamento da justiça de primeira instância e temas conexos, com a finalidade de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões” (art. 2º da Resolução CNJ nº. 194/2014) e foi eleita como critério de análise pelo potencial de transformação que carrega em si para delineamento dos problemas fundamentais e construção de alternativas com o diálogo entre os atores atuantes na primeira instância (serventuários, magistrados, membros do ministério público, da defensoria pública, advogados, procuradores públicos e etc.).

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição

O objetivo central deste trabalho é o de analisar a implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), mais precisamente pelo seu Comitê Gestor Regional, órgão gestor e implementador da política.

É preciso conhecer a Política Nacional cuja implementação se pretende observar. Com isso, este capítulo analisa a Resolução CNJ nº. 194/2014, instrumento normativo que deu formato à Política Nacional, no intuito de expô-la da forma como concebida pelo Conselho Nacional de Justiça.

A Política Nacional impôs aos tribunais brasileiros a incumbência de instituir um Comitê Gestor Regional, órgão colegiado, formado por desembargadores, juízes e servidores, para gestão e implementação da política.

O TJRJ cumpriu tal incumbência através do Ato Executivo nº. 105/2015, instrumento normativo que também será abordado neste capítulo. Também é preciso conhecer o modo de funcionamento do Comitê Gestor Regional do TJRJ já que é a análise das atas das suas reuniões que nos dará a noção de como a implementação dessa Política Nacional foi realizada no âmbito do TJRJ no período de 2017-2021.

Esta pesquisa utiliza as lentes da perspectiva analítica dos arranjos de implementação (vide Figura 1), que possibilita analisar como o TJRJ implementa a Política Nacional de Atenção ao Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Adotar essa perspectiva significa olhar para “os arranjos institucionais (formais e informais) que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos” (Gomide; Pires, 2014; 2016).

Desta forma, este capítulo tem por objetivo olhar para os arranjos institucionais formais (ou instrumentos), para os dois principais atos normativos que vão organizar e estabilizar as relações entre os diferentes atores envolvidos na implementação da Política Nacional: Resolução CNJ nº. 194/2014 (Instituiu a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição) e Ato Executivo TJRJ nº. 105/2015 (Institui o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção).

4.1.1. A fisionomia da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição

Neste tópico pretende-se expor a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição tal como concebida pelo CNJ.

A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, foi instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através da Resolução nº. 194/2014⁵, publicada em 28/05/2014 e alterada em cinco ocasiões ao longo desses 10 (dez) anos (Resoluções CNJ nº. 278/19, 283/19, 297/19, 506/2023 e 551/2024)

Os artigos da Resolução são precedidos por uma série de considerações que indicam o contexto fático que deu origem à edição dessa Política Nacional e algumas delas merecem destaque.

A menção “a missão constitucional” do CNJ de “coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário”, bem como a de zelar pela “eficiência administrativa”, precedem o texto da Resolução.

Outra consideração aponta, com base no Relatório Justiça em Números 2013⁶, que “90% (noventa) por cento dos processos em tramitação no Poder Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando uma taxa de congestionamento⁷ média de 72% (setenta e dois) por cento, 26 (vinte e seis) pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau”.

Uma terceira consideração indica que “a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade sistêmica atual”.

E finalmente houve menção ao “compromisso público” aprovado pelos Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no VII Encontro Nacional do Judiciário, “materializado na diretriz estratégica de aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus, para orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais”.

O grande objetivo da Política Nacional foi o de aperfeiçoar a qualidade, celeridade, eficácia e efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros (artigo 1º). O que se busca, portanto, é melhorar a primeira instância e o contexto que deu causa a sua edição, sendo este marcado por altas taxas de congestionamento e uma morosidade

⁵ <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020> acesso em 21/04/2024

⁶ https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf <acesso em 21/04/2024>

⁷ Definida como “percentual de processos pendentes em relação ao total que tramitou (processos baixados + pendentes), conforme fórmulas contidas nos anexos da Resolução CNJ 76/2009” (Art. 2º, inciso XIII da Resolução CNJ nº. 219/2016) - <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274> acesso em 21/04/2024

sistêmica (CNJ, 2014). A taxa de congestionamento “mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano” e “quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos” (CNJ, 2024).

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

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

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

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

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

IV – infraestrutura e tecnologia: prover infraestrutura e tecnologia apropriadas ao funcionamento dos serviços judiciais;

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

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

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

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

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

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

Além das linhas de atuação, o CNJ e os tribunais poderão instituir "formas de reconhecimento, valorização ou premiação de boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política” (art. 9º).

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

No âmbito de cada tribunal (a nível local), a gestão e a implementação da Política foram atribuídas ao Comitê Gestor Regional (art. 4º da Resolução CNJ 194/2014), cujas principais atribuições são as seguintes:

Art. 4º Os tribunais devem constituir Comitê Gestor Regional para gestão e implementação da Política no âmbito de sua atuação, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras necessárias ao cumprimento dos seus objetivos:

I – fomentar, coordenar e implementar os programas, projetos e ações vinculados à Política;

II – atuar na interlocução com o CNJ, a Rede de Priorização do Primeiro Grau e as instituições parceiras, compartilhando iniciativas, dificuldades, aprendizados e resultados;

III – interagir permanentemente com o representante do tribunal na Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário e com a comissão e/ou unidade responsável pela execução do Plano Estratégico;

IV – promover reuniões, encontros e eventos para desenvolvimento dos trabalhos;

V – monitorar, avaliar e divulgar os resultados alcançados.

A implementação da Política Nacional, contudo, não cabe apenas ao Comitê Gestor Regional. Em verdade, os principais passos em direção a priorização da primeira instância só podem ser dados pela alta administração dos Tribunais, pelos órgãos que possuem a atribuição de encaminhar o orçamento e de executá-lo, de elaborar o planejamento estratégico, de convocar e organizar o treinamento de servidores e magistrados, de expedir atos normativos para a organização do trabalho da primeira instância ou mesmo para implantação de um novo sistema de tramitação de processos judiciais eletrônicos etc.

Com isso, o fato de a Política Nacional impor aos tribunais a obrigação de criar um Comitê Gestor Regional não altera a forma como a alta administração do tribunal já se encontra estabelecida. Percebe-se, portanto, que o Comitê Gestor Regional é principalmente um órgão de interlocução entre a primeira instância e a alta administração do TJRJ.

O quinto inciso menciona a atribuição do Comitê Gestor Regional como “auxiliar na captação das necessidades ou demandas”, o que corrobora a conclusão de que sua principal missão é a de formar consensos a respeito dos principais problemas da primeira instância, com possíveis soluções, e encaminhá-las à alta administração do tribunal, que tem, de fato, poder para agir e modificar o estado das coisas.

Com isso, a interpretação do inciso I (“fomentar, coordenar e implementar os programas, projetos e ações vinculados à Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição”), deve considerar que o Comitê Gestor Regional não usurpa as atribuições

da alta administração dos tribunais, não tendo tal órgão, por si, poder para resolver os problemas da primeira instância.

Com essa percepção em mente – como um órgão de interlocução com a alta administração dos tribunais - adentramos a análise da composição do Comitê Gestor Regional. A composição mínima dos Comitês Gestores Regionais, tal como concebida pelo CNJ, buscou assegurar a participação de magistrados e servidores da primeira instância e de suas respectivas associações, ainda que estas não possuíssem direito a voto:

Resolução CNJ nº. 194/2014

~~Art. 5º O Comitê Gestor Regional terá, no mínimo, a seguinte composição:~~

~~I – 1 (um) magistrado indicado pelo Tribunal respectivo;~~

~~II – 1 (um) magistrado escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;~~

~~III – 1 (um) magistrado eleito por votação direta entre os magistrados do primeiro grau, da respectiva jurisdição, a partir de lista de inscrição;~~

~~IV – 1 (um) servidor escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;~~

~~V – 1 (um) servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição;~~

~~§ 1º Será indicado 1 (um) suplente para cada membro do Comitê Gestor Regional.~~

~~§ 2º Os tribunais adotarão as medidas necessárias para proporcionar aos membros do Comitê Gestor Regional condições adequadas ao desempenho de suas atribuições, facultada a designação de equipe de apoio às suas atividades.~~

~~§ 3º Os tribunais devem assegurar a participação de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto.~~

~~§ 4º Na Justiça Eleitoral, caso nas listas de inscritos para magistrados e para servidores não haja interessados suficientes para ocupação das vagas de membro e suplente, caberá aos tribunais indicar os membros do Comitê e os suplentes para completar a sua composição. (Incluído pela Resolução nº 278, de 26 de março de 2019)~~

Art 5º O Comitê Gestor Regional será composto por ato do tribunal correspondente, devendo contar, no mínimo, com: ([Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019](#))

I – quatro magistrados, sendo um indicado pelo tribunal respectivo; um escolhido pelo tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; e dois magistrados de primeiro grau eleitos por votação direta entre os seus pares, da respectiva jurisdição, a partir de lista de inscrição; ([Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019](#))

II – quatro servidores, sendo um indicado pelo tribunal respectivo; um servidor escolhido pelo tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; e dois servidores eleitos por votação direta entre os seus pares, a partir de lista de inscrição. ([Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019](#))

§ 1º O Comitê Gestor Regional será coordenado por um magistrado, não vinculado a órgão diretivo do Tribunal, eleito por seus próprios integrantes. ([Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019](#))

§ 2º Será indicado um suplente para cada membro do Comitê Gestor Regional. ([Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019](#))

§ 3º Na composição do Comitê Gestor Regional deverá, sempre que possível, ser observada a paridade entre magistrados, não podendo haver superioridade numérica de juízes do segundo grau com relação aos do primeiro. (Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

§ 4º O mandato de todos os membros do Comitê Gestor Regional será de dois anos, sendo possível uma recondução. (Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

§ 5º Os mandatos na condição de suplente não impedirão a nomeação para exercício de titularidade do cargo. (Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

~~§ 6º Os tribunais adotarão as medidas necessárias para proporcionar aos membros do Comitê Gestor Regional condições adequadas ao desempenho de suas atribuições, facultada a designação de equipe de apoio às suas atividades, mas nunca em prejuízo das tarefas inerentes às suas funções. (Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)~~

§ 6º Os tribunais adotarão as medidas necessárias para proporcionar aos membros do Comitê Gestor Regional condições adequadas ao desempenho de suas atribuições, com designação de equipe de apoio às suas atividades, quando necessário e sem prejuízo das tarefas inerentes às suas funções originárias. (redação dada pela Resolução n. 551, de 11.4.2024)

~~§ 7º Os tribunais devem assegurar a participação de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto.~~

§ 7º Os tribunais devem assegurar a participação de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações/sindicatos, sem direito a voto. (redação dada pela Resolução n. 506, de 6.6.2023)

§ 8º Na Justiça Eleitoral, caso nas listas de inscritos para magistrados e para servidores não haja interessados suficientes para ocupação das vagas de membro e suplente, caberá aos tribunais indicar os membros do Comitê e os suplentes para completar a sua composição. (Redação dada pela Resolução nº 283, de 28.8.2019)

A redação original trouxe uma disparidade entre servidores, em número de dois, e magistrados, em número de três. Na alteração promovida em 2019, tal distorção foi corrigida, passando a composição mínima do Comitê Gestor para quatro magistrados e quatro servidores.

Outra observação é a de que a palavra “magistrado”, abrange os juízes que atuam na primeira e na segunda instâncias (chamados desembargadores). Ou seja, é possível que um magistrado atuante na segunda instância integre o Comitê Gestor Regional. Não obstante, a partir da alteração promovida em 2019, passou a constar a previsão de paridade entre juízes de primeiro grau e desembargadores “sempre que possível”, bem como a vedação de superioridade numérica de desembargadores. Não se enxerga como um problema a presença de desembargadores no Comitê (o que será explorado na subseção seguinte), mas, de fato, sua superioridade numérica o seria, já que implicaria na baixa representatividade dos magistrados da primeira instância.

Uma terceira observação acerca da composição mínima do Comitê Gestor, refere-se à determinação de que os tribunais assegurem a participação de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto. Assegura-se, assim, a possibilidade

de que os grupos da primeira instância, organizados em associações, participem das reuniões, indicando problemas da primeira instância.

Outrossim, é possível problematizar o significado desta composição mínima do Comitê Gestor Regional prevista na Política Nacional. Entendemos que os tribunais podem aumentar a composição do seus Comitês, como, por exemplo, para oito magistrados e oito servidores, mas sem perder a paridade entre eles.

Desta forma, conclui-se que a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau criou, através do Comitê Gestor Regional a ser instalado em cada um dos tribunais brasileiros, um “lugar” em que magistrados e servidores da primeira instância pudessem dialogar com os atores da implementação da Política (aqui considerados como atores da implementação os membros do Comitê Gestor Regional e a alta administração do TJRJ), ao participar da discussão de questões atinentes à primeira instância. Em outras palavras, é um lugar permeável à participação de diversas categorias da primeira instância (magistrados e serventuários das mais diversas áreas e especialidades), o que traz a possibilidade de que estas se organizem e levem problemas e possíveis soluções para debate, tendo como um possível desdobramento que determinada questão chegue à alta administração do Tribunal por encaminhamento do Comitê.

Neste ponto, já se começa a enxergar quais são os atores da implementação da Política Nacional no TJRJ: membros do Comitê Gestor Regional do TJRJ e os componentes da alta administração do TJRJ (o que será abordado na seção 4.3).

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Ato Executivo nº. 105/2015 instituiu o Comitê Gestor Regional, que é também um instrumento que organiza e estabiliza as relações entre os atores da implementação da Política Nacional e, portanto, será abordado no próximo subtópico.

4.1.2. O Comitê Gestor Regional instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Comitê Gestor Regional foi criado no ano de 2015, através do Ato Executivo nº. 105/2015, que, tal como a Resolução CNJ nº. 194/2014 (instituidora da Política Nacional), foi alterado no decorrer do tempo.

As atribuições do Comitê Gestor Regional do TJRJ abrangem aquelas previstas na Resolução CNJ nº. 194/2014 e algumas outras, inclusive algumas relativas ao orçamento do Tribunal, já que também funciona como Comitê Orçamentário de primeiro grau⁸:

Ato Normativo TJ nº. 105/2015

Art. 2º. Compete ao Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, sem prejuízo de outras necessárias ao cumprimento dos seus objetivos:

I - fomentar, coordenar e implementar os programas, projetos e ações vinculados à Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição;

II - atuar na interlocução com o CNJ, a Rede de Priorização do Primeiro Grau e as instituições parceiras, compartilhando iniciativas, dificuldades, aprendizados e resultados;

III - interagir permanentemente com o representante do Tribunal na Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, regulamentada pela Portaria CNJ nº 59, de 23 de abril de 2019, e com a comissão e/ou unidade responsável pela execução do Plano Estratégico; (Redação dada pelo Ato Executivo nº 186/2023)

IV - promover reuniões, encontros e eventos para desenvolvimento dos trabalhos;

V - monitorar, avaliar e divulgar os resultados alcançados;

VI - auxiliar na captação das necessidades ou demandas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro;

VII - realizar encontros, com periodicidade trimestral, para discutir as necessidades e demandas, bem como para auxiliar na definição das prioridades, de modo a alinhá-las às disponibilidades orçamentárias, devendo o Coordenador dar prévia divulgação da pauta de discussão e deliberação aos demais integrantes, inclusive disponibilizando-as no site do Tribunal para conhecimento de todos os interessados; (Redação dada pelo Ato Executivo nº 66/2021)

VIII - participar ativamente da elaboração da proposta orçamentária, sendo a comprovação de sua contribuição requisito formal para o processamento das etapas subsequentes (Redação dada pelo Ato Executivo nº. 147/2024);

IX - auxiliar e fiscalizar, obrigatória e semestralmente, a execução do orçamento, notadamente por meio do acompanhamento de projetos, iniciativas e contratações, podendo sugerir alterações de recursos das mesmas categorias de programação, de modo a garantir a plena execução orçamentária, desde que legalmente permitidas (Redação dada pelo Ato Executivo nº. 147/2024);

X - participar dos Comitês de Planejamento Estratégico dos Tribunais, com assento e voz, com vistas a alinhar o orçamento ao Planejamento Estratégico e ao Plano Plurianual (Redação dada pelo Ato Executivo nº. 147/2024).

Os cinco primeiros incisos praticamente replicam o que foi previsto na Resolução CNJ nº. 194/2014, tendo sido alterados em função da alteração desta, e foram abordados no subtópico anterior. A mesma lógica se aplica aos incisos seguintes, que replicam o já disposto na Resolução nº. 195/2014 e dizem respeito às atribuições do Comitê Gestor Regional na qualidade de Comitê Orçamentário, o que não será explorado nesta pesquisa já que foge ao seu objetivo central.

⁸Resolução CNJ nº. 195/2014 (Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências). Art. 6º. O Comitê Orçamentário de primeiro grau terá, no mínimo, a mesma composição do Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, estabelecido em Resolução do CNJ, facultada a instituição de um único comitê para as duas atribuições.

Para facilitar a visualização das atribuições do Comitê Gestor Regional na forma como concebida pela Política Nacional e tal como regulamentada pelo TJRJ elaboramos uma tabela comparativa, que inclui as sucessivas alterações nos textos, mantendo de forma taxada os incisos revogados, o que foi incluído no apêndice 2.

O mandato dos integrantes do Comitê Gestor dura um biênio, coincidindo com o mandato "cada gestão administrativa, cabendo sua recondução" (parágrafo único do art. 4º Ato Executivo 105/2015, com redação dada pelo Ato Executivo nº. 66/2021).

As reuniões do Comitê Gestor “devem ser amplamente divulgadas, de modo a favorecer o comparecimento de magistrados e servidores”, ainda que por meios *online* (§2º do art. 2º do Ato Executivo TJ nº. 105/2015). O ideal da norma, portanto, parece ser a participação de servidores e magistrados da primeira instância. A Política Nacional viabilizou a criação de um canal de comunicação entre a primeira instância e a administração do Tribunal.

Além disso, as reuniões Comitê Gestor são secretariadas por um de seus integrantes, “a quem competirá a lavratura as atas com a síntese de suas discussões e deliberações, que deverão ser publicadas no *site* do Tribunal” (§3º do art. 2º do Ato Executivo TJ nº. 105/2015, com redação dada pelo Ato Executivo nº. 66/2021). É justamente sobre tais atas que esta pesquisa se debruça, pretendendo descortinar de que forma o Comitê Gestor Regional, no período de 2017-2021, levou a cabo sua missão de implementar a Política Nacional.

Em relação à composição do Comitê Gestor Regional, foi visto no subtópico anterior que a Política Nacional delineou uma composição mínima, deixando aos tribunais brasileiros uma flexibilidade na normatização da composição dos seus Comitês. A redação original da Política Nacional (Res. CNJ nº. 194/2014), trouxe como composição mínima, três magistrados e dois servidores. Na alteração realizada em 2019, a distorção numérica entre magistrados e servidores foi corrigida, passando a composição mínima do Comitê Gestor para quatro magistrados e quatro servidores.

O TJRJ, através do art. 3º do Ato Executivo nº 105/2015, trouxe a composição abstrata do seu Comitê Gestor Regional e, diante das sucessivas alterações, optamos por elaborar uma tabela comparativa:

Tabela 01 – Alterações na Composição Abstrata do Comitê Gestor Regional do TJRJ no período de 2017-2021 (art. 3º do Ato Executivo TJRJ nº. 105/2015)

Composição do Comitê Gestor Regional do TJRJ				
2015 (Redação Original do art. 3º do	Alterações Ato Executivo nº. 161/2015	Alterações Ato Executivo nº. 87/2016	Alterações Ato Executivo nº. 66/2021	Alterações Ato Executivo nº. 119/2021

Ato Executivo nº. 105/2015)				
I - 1 (um) magistrado indicado pelo Presidente do Tribunal, que presidirá o Comitê Regional;	I - 1 (um) magistrado indicado pelo Presidente do Tribunal, que presidirá o Comitê Regional;	I - 1 (um) magistrado indicado pelo Presidente do Tribunal, que presidirá o Comitê Regional;	I - 1 (um) Magistrado indicado pelo Presidente do Tribunal;	I - 1 (um) Magistrado indicado pelo Presidente do Tribunal;
II - 1 (um) magistrado escolhido pelo Órgão Especial, a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;	II - 1 (um) magistrado escolhido pelo Órgão Especial, a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;	II - 1 (um) magistrado escolhido pelo Órgão Especial, a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;	II - 1 (um) Magistrado escolhido pelo Órgão Especial, a partir de lista de inscritos, aberta a todos os interessados;	II - 1 (um) Juiz de Direito Auxiliar da Presidência;
III - 1 (um) magistrado eleito por votação direta entre os magistrados de primeiro grau, a partir de lista de inscrição;	III - 1 (um) magistrado eleito por votação direta entre os magistrados de primeiro grau, a partir de lista de inscrição;	III - 1 (um) magistrado eleito por votação direta entre os magistrados de primeiro grau, a partir de lista de inscrição;	III - 2 (dois) magistrados de primeiro grau eleitos por votação direta entre seus pares, da respectiva jurisdição, a partir da lista de inscrição;	III - 1 (um) Juiz de Direito Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça;
IV - 1 (um) servidor escolhido pelo Presidente do Tribunal, a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;	IV - 1 (um) magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ);	IV - 1 (um) magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ);	IV - 1 (um) Magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ) deste Tribunal;	IV - 1 (um) Magistrado escolhido pelo Órgão Especial, a partir da lista de inscritos, aberta a todos os interessados;
V - 1 (um) servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição.	V - 1 (um) magistrado integrante da Comissão de Gestão Estratégica e Planejamento do PJERJ (COGEP);	V - 1 (um) magistrado integrante da Comissão de Gestão Estratégica e Planejamento do PJERJ (COGEP);	V - 1 (um) Magistrado integrante da Comissão de Gestão Estratégica e Planejamento (COGEP) deste Tribunal;	IV - 1 (um) Magistrado de primeiro grau eleitos por votação direta entre seus pares, da respectiva jurisdição, a partir da lista de inscrição;
	VI - 1 (um) magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Integração de Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE);	VI - 1 (um) magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Integração de Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE);	VI - 1 (um) Magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Integração de Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE) deste Tribunal;	V - 2 (dois) magistrados de primeiro grau eleitos por votação direta entre seus pares, da respectiva jurisdição, a partir da lista de inscrição;
	VII - 1 (um) servidor escolhido pelo Presidente do Tribunal, a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;	VII - 1 (um) magistrado representante da Associação de Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ) escolhido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, a partir de lista tripla fornecida pela Associação;	VII - 1 (um) magistrado representante da Associação de Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ) escolhido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, a partir de lista tripla fornecida pela Associação;	V - 1 (um) Magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ) deste Tribunal;
	VIII - 1 (um) servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição;	VIII - 1 (um) servidor escolhido pelo Presidente do Tribunal, a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados;	VIII - 1 (um) servidor indicado pelo Presidente do Tribunal;	VII - 1 (um) Magistrado integrante da Comissão de Governança, Estratégia e Planejamento (COGEP) deste Tribunal;
		IX - 1 (um) servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição	IX - 1 (um) servidor escolhido pelo Presidente do Tribunal, a partir da lista de inscritos, aberta a todos os interessados;	VIII - 1 (um) Magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Integração da Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE) deste Tribunal;
			X - 2 (dois) servidores eleitos por votação direta entre os servidores, a partir da lista de inscritos.	VIII - 1 (um) Magistrado representante da Associação de Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ) escolhido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, a partir de lista tripla fornecida pela Associação;
				IX - 1 (um) servidor indicado pelo Presidente do Tribunal;
				X - 1 (um) servidor escolhido pelo Presidente do Tribunal, a partir da lista de inscritos, aberta a todos os interessados;
				XI - 2 (dois) servidores eleitos por votação direta entre os servidores, a partir da lista de inscritos.

Fonte: elaborada pelos autores

À luz da composição mínima exigida pela Resolução CNJ nº. 194/2014, que instituiu a Política Nacional, algumas reflexões se impõem diante da forma como o TJRJ previu abstratamente a composição de seu Comitê Gestor Regional ao longo do período pesquisado.

Originalmente, o Comitê Gestor Regional do TJRJ possuía a mesma composição mínima prevista pelo art. 5º da Resolução CNJ nº. 194/2014, antes da alteração que se operou no ano de 2019, qual seja: 3 magistrados e 2 servidores. Com a alteração do ano de 2019⁹, o art. 5º da Resolução CNJ nº. 194/2014 passou a prever como composição mínima do Comitê Gestor Regional quatro magistrados e quatro servidores, corrigindo a disparidade numérica entre magistrados e servidores. Contudo, o TJRJ só alterou o Ato Executivo nº. 105/2015 no ano de 2021.

Além disso, o TJRJ nunca manteve uma paridade numérica entre magistrados e servidores na composição de seu Comitê Gestor Regional. Ainda no ano de 2015¹⁰, incluiu mais três magistrados na composição do Comitê: um magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ); um magistrado integrante da Comissão de Gestão Estratégica e Planejamento do PJERJ (COGEP), e; um magistrado integrante da Comissão de Políticas Institucionais para integração da Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE).

Em 2016¹¹ o TJRJ alterou novamente a composição abstrata do seu Comitê Gestor Regional para incluir mais um magistrado, desta vez um magistrado representante da Associação de Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ) escolhido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, a partir de lista tríplice fornecida pela Associação.

Neste sentido, é interessante notar que a Resolução CNJ nº. 194/2014 sempre possibilitou a participação de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações/sindicatos, mas sem o direito a voto. O que o TJRJ parece ter feito foi integrar o magistrado representante da sua associação de magistrados como membro do Comitê Gestor, com direito a voto, aumentando a disparidade entre membros magistrados e membros servidores, a esta altura totalizando sete magistrados e dois servidores. A bem da verdade, o próprio TJRJ parece ter oscilado a respeito da posição do magistrado representante da AMAERJ, se com ou sem direito a voto. Na tabela 2, que traz as composições concretas do Comitê Gestor Regional do TJRJ, observou-se que na primeira composição do biênio 2019-

⁹ Mais precisamente em 05/09/2019, quando foi publicada a Resolução CNJ nº. 194/2014, que alterou o artigo 5º da Resolução CNJ nº. 194/2014.

¹⁰ Mais precisamente em 20/07/2015, quando foi publicado o Ato Executivo TJRJ nº. 161/2015, que alterou o artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015 que instituiu o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

¹¹ Mais precisamente em 28/06/2016, quando foi publicado o Ato Executivo TJRJ nº. 87/2016, que alterou o artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015 que instituiu o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

2020 o representante da AMAERJ expressamente não possuía direito a voto, já na segunda composição do mesmo biênio expressamente possuía direito à voto. Nas demais composições o representante da AMAERJ constou sem que fosse feita menção à questão do voto.

No ano de 2021, a composição abstrata do Comitê Gestor Regional foi modificada em duas ocasiões. Na primeira delas¹², houve um aumento de um magistrado e dois servidores, totalizando oito magistrados e quatro servidores. Na segunda modificação¹³, passaram a ter assento no Comitê Gestor mais dois juízes, integrantes do gabinete de duas figuras importantes da alta administração do TJRJ: um juiz de direito auxiliar do Presidente e um juiz de direito auxiliar do Corregedor-Geral de Justiça. Após essa última alteração, a composição do Comitê Gestor Regional passou para dez magistrados e quatro servidores.

A inclusão de dois juízes representantes da alta administração do TJRJ como membros do Comitê Gestor é bem-vinda pois facilita a interlocução, mas a disparidade numérica entre magistrados e servidores não pode ser vista com bons olhos. Em primeiro lugar porque desrespeita a exigência tácita de paridade entre magistrados e servidores na composição do Comitê, que passou a constar na Política Nacional a partir do ano de 2019¹⁴. Em segundo lugar, porque os servidores possuem um ponto de vista que os desembargadores e juízes de primeira instância não possuem. A título de exemplo, são os servidores que atendem os balcões físicos e virtuais, em que partes e advogados buscam informações sobre os processos e ouvem diariamente suas demandas, os magistrados não possuem essa vivência, além de muitas outras.

No período abrangido por esta pesquisa, 2017-2021, o Comitê Gestor Regional passou por três composições, nos biênios 2017-2018, 2019-2020 e 2021-2022:

Tabela 02 – Integrantes do Comitê Gestor Regional do TJRJ no período 2017-2021

Integrantes do Comitê Gestor Regional TJRJ – 2017-2021	
Biênio	Composição
2017-2018 (Ato Executivo nº. 198/2017, publicado em 19/07/2017)	I – Desembargador MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES, Presidente do Comitê; II – Juíza de Direito MARIA PAULA GOUVÊA GALHARDO e, como suplente, o Juiz de Direito PAULO ROBERTO CORRÊA; III – Juiz de Direito PAULO MELLO FEIJÓ e, como suplente, a Juíza de Direito RITA DE CÁSSIA VERGETTE CORREIA AIDAR;

¹² Mais precisamente em 05/04/2021, quando foi publicado o Ato Executivo TJRJ nº. 66/2021, que alterou o artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015 que instituiu o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

¹³ Mais precisamente em 02/08/2021, quando foi publicado o Ato Executivo TJRJ nº. 119/2021, que alterou o artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015 que instituiu o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

¹⁴ Mais precisamente em 05/09/2019, quando foi publicada a Resolução CNJ nº. 194/2014, que alterou o artigo 5º da Resolução CNJ nº. 194/2014.

	IV – Juíza de Direito FERNANDA XAVIER DE BRITO, integrante da Comissão de políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ); V – Desembargador ANTÔNIO ILOIZIO BARROS BASTOS, integrante da Comissão de Gestão Estratégica e Planejamento (COGEP); VI – Juiz de Direito MARCELO MARTINS EVARISTO DA SILVA, integrante da Comissão de políticas Institucionais para Integração de Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE); VII – Juíza de Direito MÁRCIA ALVES SUCCI, representante da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ); VIII – Senhora CARLA CRISTINA PINHO MARQUES, Técnica de Atividade Judiciária e, como suplente o Senhor FLÁVIO SOUZA DE ARAÚJO, Analista Judiciário; IX – Senhor ANTÔNIO CARLOS DE MELLO, Técnico de Atividade Judiciária e, como suplente, a Senhora NOELI DOS SANTOS, Técnica de Atividade Judiciária;
2019-2020 (Ato Executivo nº. 165/2019, publicado em 13/08/2019)	I – Desembargador WERSON FRANCO PEREIRA REGO, Presidente do Comitê; II – Juiz de Direito JOÃO CARLOS DE SOUZA CORREA; III – Juiz de Direito ALBERTO REPUBLICANO DE MACEDO JÚNIOR; IV – Juíza de Direito ANA PAULA PONTES CARDOSO; V – Juiz de Direito LUIZ UMPIERRE DE MELLO SERRA; VI – Juiz de Direito AFONSO HENRIQUE FERREIRA BARBOSA; VII – Senhor JOSÉ ROBERTO DA SILVA CAVALCANTE, Analista Judiciário; VIII – Senhor ALZIMAR ANDRADE SILVA, Analista Judiciário; IX - Juiz LUIZ ALFREDO CARVALHO JÚNIOR, membro da AMAERJ, conforme o disposto no art. 3º, § 2º, do Ato Executivo 105/2015¹⁵; X – Senhor ANTONIO CARLOS DE MELLO, Técnico de Atividade Judiciária, membro do SINDJUSTIÇA, conforme o disposto no art. 3º, § 2º, do Ato Executivo 105/2015¹⁶;
2019-2020 (Portaria nº. 1073/2020, publicada em 24/06/2020)	I – Desembargador WERSON FRANCO PEREIRA REGO, Presidente do Comitê; II – Juiz de Direito JOÃO CARLOS DE SOUZA CORREA; III – Juiz de Direito ALBERTO REPUBLICANO DE MACEDO JÚNIOR; IV – Juíza de Direito ADMARA FALANTE SCHNEIDER; V – Juiz de Direito LUIZ UMPIERRE DE MELLO SERRA; VI – Juiz de Direito AFONSO HENRIQUE FERREIRA BARBOSA; VII – Senhor JOSÉ ROBERTO DA SILVA CAVALCANTE, Analista Judiciário; VIII – Senhor ALZIMAR ANDRADE SILVA, Analista Judiciário; IX - Juiz LUIZ ALFREDO CARVALHO JÚNIOR, representante da AMAERJ, conforme o disposto no art. 3º, inciso VII, do Ato Executivo 105/2015¹⁷; X – Senhor ANTONIO CARLOS DE MELLO, Técnico de Atividade Judiciária, representante do SINDJUSTIÇA, conforme o disposto no art. 3º, § 2º, do Ato Executivo 105/2015¹⁸;
2021-2022 (Portaria nº. 1655/2021, publicada em 16/06/2021)	I - Desembargador WERSON FRANCO PEREIRA REGO; II - Juiz de Direito PEDRO ANTÔNIO DE OLIVEIRA JUNIOR, Auxiliar da Presidência; III - Juiz de Direito LEONARDO CARDOSO E SILVA; IV - Juiz de Direito ALBERTO REPUBLICANO DE MACEDO JUNIOR; V - Juíza de Direito RITA DE CÁSSIA VERGETTE CORREIA AIDAR;

¹⁵Art. 3º, § 2º do Ato Executivo TJRJ nº. 105/2015 (redação original). Art. 3º. O Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição terá a seguinte composição: (...) §2º. Fica assegurada a participação de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto.

¹⁶ Idem

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem

	VI - Juíza de Direito ANDREA DE ALMEIDA QUINTELA DA SILVA como titular e, como suplente, o Juiz de Direito PAULO ASSED ESTEFAN, representantes da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ); VII - Juíza de Direito FERNANDA XAVIER DE BRITO, Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça, como titular e, como suplente, o Juiz de Direito WILSON MARCELO KOZLOWSKI JÚNIOR, representantes da Comissão de Governança, Estratégia e Planejamento (COGEP); VIII - Juiz de Direito GILBERTO DE MELLO NOGUEIRA ABDELHAY JÚNIOR, como titular e, como suplente, Juiz de Direito JOÃO FELIPE NUNES FERREIRA MOURÃO, representante da Comissão de Políticas Institucionais para integração de Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE); IX - Juíza de Direito CAMILLA PRADO escolhida pelo Presidente a partir de lista tríplice fornecida pela AMAERJ e, como suplente, o Juiz de Direito FABIANO REIS DOS SANTOS, representantes da AMAERJ; X - Senhor TARCISIO DE ALBUQUERQUE ROCHA, servidor indicado pelo Presidente do Tribunal, na forma do inciso X do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XI - Senhora MAÍBA SILVA HARGREAVES COSTA, servidora escolhida da lista de inscritos, na forma do inciso XI do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XII - Senhora JANE GONÇALVES AMARAL, servidora eleita por votação direta, na forma do inciso XII do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XIII - Senhor ALEXANDRE CORREA CARVALHO, servidor eleito por votação direta, na forma do inciso XII do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XIV - Senhor RAMON CARRERA como titular e, como suplente, o Senhor LUIZ OTÁVIO DA SILVEIRA FERREIRA, servidores representantes do SINDJUSTIÇA.
2021-2022 (Portaria nº. 1690/2021, publicada em 02/08/2021)	I - Desembargador WERSON FRANCO PEREIRA REGO; II - Juiz de Direito PEDRO ANTÔNIO DE OLIVEIRA JÚNIOR, Auxiliar da Presidência; III - Juiz de Direito LEONARDO CARDOSO E SILVA; IV - Juiz de Direito ALBERTO REPUBLICANO DE MACEDO JÚNIOR; V - Juíza de Direito RITA DE CASSIA VERGETTE CORREIA AIDAR; VI - Juíza de Direito NEUSA REGINA LARSEN DE ALVARENGA LEITE como titular e, como suplente, a Juíza de Direito ANDREA QUINTELA DA SILVA, representantes da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ); VII - Juíza de Direito FERNANDA XAVIER DE BRITO, Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça, como titular e, como suplente, o Juiz de Direito WILSON MARCELO KOZLOWSKI JÚNIOR, representantes da Comissão de Governança, Estratégia e Planejamento (COGEP); VIII - Juiz de Direito GILBERTO DE MELLO NOGUEIRA ABDELHAY JÚNIOR, como titular e, como suplente, Juiz de Direito JOAO FELIPE NUNES FERREIRA MOURAO, representante da Comissão de Políticas Institucionais para integração de Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE); IX - Juíza de Direito CAMILLA PRADO escolhida pelo Presidente a partir de lista tríplice fornecida pela AMAERJ e, como suplente, o Juiz de Direito FABIANO REIS DOS SANTOS, representantes da AMAERJ; X - Senhor TARCISIO DE ALBUQUERQUE ROCHA, servidor escolhido pelo Presidente do Tribunal; XI - Senhora JANE GONÇALVES AMARAL, servidora eleita por votação direta, na forma do inciso II do Artigo 5º da Resolução nº 194/2014, alterada pela Resolução nº 283/2019; XII - Senhor ALEXANDRE CORREA CARVALHO, servidor eleito por votação direta, na forma do inciso II do Artigo 5º da Resolução nº 194/2014, alterada pela Resolução nº 283/2019;

	XIII - Senhora MAÍBA SILVA HARGREAVES COSTA, servidora escolhida da lista de inscritos, na forma do inciso II do Artigo 5º da Resolução nº 194/2014, alterada pela Resolução nº 283/2019; XIV - Senhor RAMON CARRERA como titular e, como suplente, o Senhor LUIZ OTÁVIO DA SILVEIRA FERREIRA, servidores representantes do SINDJUSTIÇA.
2021-2022 (Portaria nº. 2427/2021, publicada em 17/11/2021)	I - Desembargador WERSON FRANCO PEREIRA REGO; II - Juiz de Direito PEDRO ANTÔNIO DE OLIVEIRA JUNIOR, Auxiliar da Presidência; III - Juiz de Direito LEONARDO CARDOSO E SILVA; IV - Juiz de Direito ALBERTO REPUBLICANO DE MACEDO JUNIOR; V - Juíza de Direito RITA DE CÁSSIA VERGETTE CORREIA AIDAR; VI - Juíza de Direito ANDREA DE ALMEIDA QUINTELA DA SILVA como titular e, como suplente, o Juiz de Direito PAULO ASSED ESTEFAN, representantes da Comissão de Políticas Institucionais para Eficiência Operacional e Qualidade dos Serviços Judiciais (COMAQ); VII - Juíza de Direito FERNANDA XAVIER DE BRITO, Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça, como titular e, como suplente, o Juiz de Direito WILSON MARCELO KOZLOWSKI JÚNIOR, representantes da Comissão de Governança, Estratégia e Planejamento (COGEP); VIII - Juiz de Direito GILBERTO DE MELLO NOGUEIRA ABDELHAY JÚNIOR, como titular e, como suplente, Juiz de Direito JOÃO FELIPE NUNES FERREIRA MOURÃO, representante da Comissão de Políticas Institucionais para integração de Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária (COPAE); IX - Juíza de Direito CAMILLA PRADO escolhida pelo Presidente a partir de lista tríplice fornecida pela AMAERJ e, como suplente, o Juiz de Direito FABIANO REIS DOS SANTOS, representantes da AMAERJ; X - Senhor TARCISIO DE ALBUQUERQUE ROCHA, servidor indicado pelo Presidente do Tribunal, na forma do inciso X do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XI - Senhora MAÍBA SILVA HARGREAVES COSTA, servidora escolhida da lista de inscritos, na forma do inciso XI do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XII - Senhora JANE GONÇALVES AMARAL, servidora eleita por votação direta, na forma do inciso XII do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XIII - Senhor ALEXANDRE CORREA CARVALHO, servidor eleito por votação direta, na forma do inciso XII do Artigo 3º do Ato Executivo nº 105/2015, alterado pelo Ato Executivo nº 119/2021; XIV - Senhor RAMON CARRERA como titular e, como suplente, o Senhor LUIZ OTÁVIO DA SILVEIRA FERREIRA, servidores representantes do SINDJUSTIÇA.

Fonte: elaborado pelos autores

Em todas as composições concretas do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período da pesquisa (2017-2021), houve pelo menos um desembargador (magistrado atuante na segunda instância) como integrante, contudo os juízes de direito sempre constituíram a maioria dos magistrados.

A partir de 2019, um membro do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do RJ (SINDJUSTIÇA-RJ) passou a compor formalmente o Comitê Gestor Regional, embora sem direito a voto, o que também se repetiu no biênio a partir de 2021, trazendo maior possibilidade de participação dos servidores da primeira instância, até mesmo por estarem representados por uma entidade de representação coletiva.

A partir de 2019, mais precisamente a partir de 13/08/2019, um membro do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do RJ (SINDJUSTIÇA-RJ) passou a compor formalmente o Comitê Gestor Regional, embora sem direito a voto, o que se manteve durante todo o período pesquisado, trazendo – em tese – maior possibilidade de participação dos servidores da primeira instância, até mesmo por estarem representados por uma entidade de representação coletiva.

Além disso, muito embora a perspectiva de gênero não seja objeto da pesquisa, em todas as composições o Comitê Gestor contou com ao menos uma integrante mulher.

Esta seção se debruçou sobre a Política Nacional, tal como concebida pelo CNJ, através da análise da Resolução CNJ nº. 194/2014 e ainda sobre o Ato Executivo TJRJ nº. 105/2015 que institui o Comitê Gestor Regional no âmbito do TJRJ.

Utilizando as lentes da perspectiva analítica dos arranjos de implementação (vide Figura 1), pudemos olhar para os arranjos institucionais formais (ou instrumentos), que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos. Também pudemos delinear quem são os principais atores na implementação da Política Nacional no TJRJ: membros do Comitê Gestor Regional do TJRJ e os componentes da alta administração do TJRJ.

Foram abordadas as composições concretas do Comitê Gestor do TJRJ ao longo do período de 2017-2021, cujos membros são atores na implementação da Política Nacional.

O tópico seguinte pretende adentrar à primeira instância do TJRJ, alvo da Política Nacional e da atuação do Comitê Gestor Regional do TJRJ. Essa primeira instância que é a razão de ser tanto da Política Nacional, quanto do Comitê Gestor Regional, que se pretende melhorar para identificar e mitigar as causas das altas taxas de congestionamento – em que quantitativamente mais processos judiciais se iniciam do que têm fim e são arquivados –, do mau funcionamento e da morosidade sistêmica (CNJ, 2014).

4.2. O que é a primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro?

Esta seção tem por objetivo conduzir o leitor à primeira instância e, mais especificamente à primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. E essa primeira instância que o Comitê Gestor Regional do TJRJ tem por objetivo – ao menos abstratamente – melhorar, identificando seus principais problemas e discutindo possíveis soluções para encaminhamento à administração superior do tribunal (que tem de fato o poder para agir e mudar o estado das coisas).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) exerce a Justiça Estadual no Estado do Rio de Janeiro, devendo processar e julgar todas as causas e processos que não forem de competência das Justiças especiais ou especializadas (do Trabalho, Eleitoral ou Militar), nem da Justiça Federal (Lenza, 2012, pg. 762).

A carreira da magistratura, no primeiro grau de jurisdição, é composta por Juízes Substitutos e Juízes de Direito (Art. 7º da Lei Estadual nº. 6.956/2015¹⁹). Já no segundo grau de jurisdição (segunda instância) a magistratura é composta pelos Desembargadores (art. 24 da Lei Estadual nº. 6.956/2015²⁰).

A segunda instância é localizada fisicamente na capital do Estado, no centro do Rio de Janeiro. Já a primeira instância é espalhada por todo o território fluminense, ao longo de 81 (oitenta e uma) comarcas, que abrangem os 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro. Em cada uma dessas comarcas, há o foro ou fórum, que é o edifício ou prédio onde funcionam as Varas (e demais órgãos da primeira instância).

Figura 02 – Mapa das Comarcas do TJRJ

¹⁹ Art. 7º, da Lei Estadual nº. 6.956/2015 (Redação dada pela Lei 9842/2022). A carreira da Magistratura, em primeiro grau de jurisdição, será composta por Juízes Substitutos em sua classe inicial e Juízes de Direito em sua classe final. § 1º Os Juízes de Direito serão titulares nas Varas e Juizados das Comarcas e dos cargos de Juízes Regionais. § 2º Os Juízes Substitutos terão exercício pleno nas comarcas, ressalvada a Comarca da Capital, na qual somente poderão exercer funções de auxílio.

²⁰ Art. 24º, da Lei Estadual nº. 6.956/2015. O Tribunal Pleno, órgão máximo da estrutura do Tribunal de Justiça, constituído por todos os Desembargadores ativos, tem sua competência definida na Constituição da República, na Constituição do Estado e no seu Regimento, podendo autoconvocar-se para deliberar sobre matérias que entenda estratégicas para a organização e o funcionamento do Poder Judiciário.



Fonte: TJERJ (<https://cgj.tjrj.jus.br/nucleos-regionais>) - Acesso em 05/05/24

Para fins de administrativos, as comarcas são organizadas em Núcleos Regionais (“NUR”), representados na Figura 03 por cores. Cada Núcleo Regional, é estabelecido fisicamente no fórum da comarca eleita como sede.

Os Núcleos Regionais são apresentados no sítio eletrônico da Corregedoria-Geral de Justiça do TJERJ como:

“unidades organizacionais da Estrutura Organizacional do TJRJ com a atribuição geral de promover e viabilizar a descentralização administrativa, a fim de melhorar a comunicação e as ações gerenciais tendentes à melhoria da eficácia e eficiência no atendimento às necessidades dos usuários” (<https://cgj.tjrj.jus.br/nucleos-regionais/apresentacao> - Acesso em 05/05/2024)

Os 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro são abrangidos por 81 (oitenta e uma) comarcas, que, por sua vez, são englobadas por 13 (treze) Núcleos Regionais, como se percebe na Figura 03.

Para exemplificar a multiplicidade dos órgãos que compõem a primeira instância, fizemos uma breve visita ao fórum de uma comarca do interior do Estado. No *hall* de entrada, encontramos um controle de bagagens e detector de metais, bem como um balcão de informações. No andar térreo, observamos uma Vara de Família, Infância, Juventude e Idoso, um Juizado Especial Cível, Núcleo de Primeiro Atendimento do Juizado Especial Cível, uma

Central de Mandados (onde ficam os Oficiais de Justiça, que cumprem ordens judiciais fora das dependências do fórum e dentro da comarca), um Cartório Distribuidor, Contador e Partidor com Protocolo Geral, uma Equipe Técnica (onde ficam lotados os Assistentes Sociais e Psicólogos), um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) e um Comissariado da Justiça da Infância, da Juventude e do Idoso. No segundo andar, nos deparamos com três Varas Cíveis, uma Vara de Família, duas Varas Criminais, um Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Especial Adjunto Criminal, uma Central de Dívida Ativa. No terceiro andar, nos deparamos com o salão onde são realizados os tribunais do júri, a Direção do Fórum e uma sala da Ordem dos Advogados do Brasil.

Há no Estado do Rio de Janeiro as chamadas Varas Únicas que abrangem todas as matérias (cível, família, fazenda pública, criminal, infância e juventude, idoso, órfãos e sucessões etc.), como é o caso das Comarcas de Silva Jardim, Carapebus-Quissamã, Conceição de Macabu, Sumidouro²¹, dentre outras.

Como se observa, uma multiplicidade de matérias e procedimentos tramitam na primeira instância, e a gestão e o fluxo do trabalho certamente variam de um setor para outro, de uma vara para outra, e do cartório para o gabinete do juiz.

Com exceção de alguns setores da primeira instância, que possuem estruturas mais específicas (como os cartórios distribuidores, protocolos-gerais, direções do fórum, equipes técnicas, comissários da justiça), as Varas, independentemente da matéria, são organizadas internamente em dois setores: cartório e gabinete.

O cartório cumpre as decisões emanadas pelo juiz, e dá andamento aos processos judiciais. O gabinete é composto pelo juiz e seus secretários, e tem a função primordial de elaborar as decisões judiciais. Em linhas gerais, o gabinete do juiz profere as decisões e o cartório cumpre, de forma que os processos judiciais transitam continuamente entre cartório e gabinete (outrora fisicamente, e nos tempos atuais de forma eletrônica) até que cheguem ao seu fim, quando são encaminhados ao arquivo.

²¹ Tais informações puderam ser constatadas no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: <https://www.tjrj.jus.br/institucional/idoso/relacao-varas>, acesso em 29/09/2024.

Enquanto o gabinete²² é diretamente liderado e gerenciado pelo juiz, o cartório é administrado pelo chefe de serventia²³, que, por sua vez, é nomeado pelo juiz, sendo-lhe “hierárquica e funcionalmente subordinado” (Corregedoria-Geral de Justiça, 2023).

²² Ato Normativo Conjunto TJ/CGJ nº. 04/2024.

²³ Art. 120 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça, Parte Judicial. Ao chefe de serventia, hierárquica e funcionalmente subordinado ao juiz, incumbe, dentre outras funções e deveres:

I - exercer todas as atribuições de direção de serventia previstas na legislação em vigor; II - exercer a chefia direta da serventia, organizando, comandando e supervisionando todos os seus serviços e atividades, segundo as diretrizes traçadas pelo juiz e observadas as instruções gerais baixadas pela Corregedoria Geral da Justiça; III - cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais e os preceitos legais vigentes; IV - comparecer, diariamente, à serventia do Juízo, cumprindo a carga horária de trabalho que lhe for estabelecida; V - controlar e organizar as férias e licenças dos seus subordinados e demais servidores vinculados à serventia, submetendo, quando necessário, as respectivas escalas e requerimentos à aprovação do Juiz; VI - controlar a frequência diária dos servidores vinculados à sua serventia, em livro ou outro meio apropriado; VII - controlar mensalmente a produtividade dos serventuários vinculados à sua serventia; VIII - manter a serventia aberta e em regular funcionamento durante o horário de expediente; IX - providenciar que as partes e interessados sejam atendidos nos prazos estabelecidos em lei e neste Código de Normas; X - organizar e manter em ordem o arquivo da serventia, de modo a permitir a localização imediata dos autos, documentos e livros encerrados; XI - exercer a administração do pessoal em exercício ou vinculado funcionalmente à sua serventia, zelando pela manutenção da disciplina, da ordem e da hierarquia; XII - observar e fazer observar a relação de subordinação hierárquica mantida com o juiz e com os órgãos da administração superior do Poder Judiciário; XIII - processar pessoalmente os feitos que lhe forem distribuídos em razão de lei ou por determinação expressa do juiz ou da Corregedoria Geral da Justiça, especialmente os processos disciplinares instaurados; XIV - distribuir os serviços da serventia, designando os servidores responsáveis por cada atribuição; XV - zelar pela boa imagem da Justiça, prestigiando e estimulando a probidade, a produtividade, a celeridade e a qualidade dos serviços; XVI - responsabilizar-se pela preparação técnica e constante aperfeiçoamento dos seus subordinados, mediante supervisão e orientação pessoal, além de indicação para curso e treinamento oficiais; XVII - lavrar, ou fazer lavrar, os atos e termos dos processos a seu cargo, subscrevendo, quando for o caso, os redigidos pelos demais servidores; XVIII - lavrar certidões próprias do seu ofício, sobre as quais aporá a sua pública fé, observadas as disposições legais pertinentes, inclusive as relativas ao sigilo processual; XIX - acompanhar mensalmente os relatórios estatísticos da serventia, analisando e promovendo os aprimoramentos necessários à eficiência e eficácia; XX - exercer a guarda e o controle do material permanente e de consumo, solicitando o que for necessário ao setor próprio do Tribunal de Justiça, ou designar servidor para fazê-lo; XXI - zelar pela realização das audiências e pela regularidade dos livros; XXII - prestar informações sobre o andamento dos processos ou designar servidor para fazê-lo, por balcão físico ou virtual, dentro do horário do expediente forense, sendo vedado prestá-las por telefone e facultativo o atendimento por email; XXIII - providenciar a extração de cartas, formais, guias, ofícios e demais expedientes, nos termos da legislação em vigor; XXIV - fazer afixar, em local visível na serventia, tabela de custas e valores; XXV - zelar pelo perfeito recolhimento das custas e despesas devidas, fiscalizando e coibindo as exigências descabidas e os valores indevidos; XXVI - sugerir ao juiz, dentre os servidores da serventia, o seu substituto legal; XXVII - cumprir e fazer cumprir as rotinas de instruções administrativas baixadas pela Corregedoria Geral da Justiça, especialmente aquelas necessárias ao cumprimento dos atos que não dependem de despacho judicial, nos termos da legislação em vigor; XXVIII - tratar com urbanidade as autoridades constituídas, os advogados e o público em geral; XXIX - manter conduta irrepreensível na vida pública e privada; XXX - facilitar, por todos os meios e formas, as atividades de inspeção, correição parcial (ou reclamação correicional) e correição (ordinária e extraordinária) por parte das autoridades judiciárias competentes; XXXI - fiscalizar o correto recolhimento dos tributos e demais valores devidos; XXXII - levar ao conhecimento do juiz as irregularidades que extrapolem sua alçada de atribuição; XXXIII - praticar, às suas expensas, os atos que deva renovar por culpa sua; XXXIV - exercer outras atribuições e tarefas internas que lhe sejam ordenadas pelo juiz; XXXV - certificar, com antecedência de pelo menos 3 (três) dias da audiência, se as diligências necessárias para sua realização foram concretizadas, suprimindo as irregularidades ou omissões e fazendo conclusão dos autos, se for o caso, podendo designar servidor para fazê-lo; XXXVI - fornecer ao juiz que tenha atuado durante o mês em referência, certidão de autos conclusos; XXXVII - abrir

O juiz de direito lotado em determinada vara possui a incumbência de gerir seu próprio gabinete, proferindo as decisões judiciais com auxílio de seus secretários, bem como a de gerir o cartório, ainda que através da supervisão do chefe de serventia indicado para o encargo. Em outras palavras, além de julgar, o juiz também possui a tarefa de gerir²⁴, realizando a “microgestão” da unidade (WERNECK, 2023).

Considerando que cada Vara da primeira instância processa competências distintas (cível, família, infância e juventude, idoso, criminal, júri, violência doméstica e familiar contra a mulher, orfanológica, dívida ativa, fazendária, empresarial e registros públicos²⁵), a gestão do trabalho (e as dificuldades enfrentadas), tanto no cartório como no gabinete, também são diferentes.

Além das Varas, a primeira instância possui outros setores, onde se encontram os oficiais de justiça, contadores, partidores, inventariantes, depositários, liquidantes, assistentes sociais, psicólogos, comissários de justiça, as centrais e núcleos de arquivamento, todos estes descritos no Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Parte Judicial.

A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição foi editada pelo CNJ principalmente em função da alta taxa de congestionamento, da sobrecarga de trabalho e do mau funcionamento da primeira instância e tendo como objetivo aperfeiçoar os serviços judiciários (CNJ, 2014).

diariamente o correio eletrônico da serventia e o malote digital, ou designar servidor para fazê-lo; XXXVIII - zelar pelo correto encaminhamento dos autos a outras unidades deste Tribunal, sendo vedada a utilização de grampos, de folhas dobradas ou grampeadas à contracapa de processos físicos, salvo determinação judicial em contrário; XXXIX - verificar, nos pedidos de desarquivamento, a exatidão da informação do processo no sistema informatizado, providenciando, se necessário, a alteração que garanta a fidedignidade da informação, ou designar servidor para fazê-lo; XL - zelar pela exclusão da mensagem de "petições a serem juntadas", nos casos em que comprovadamente seja impossível a juntada das petições, na forma prevista neste Código de Normas. XLI - verificar, mensalmente, relatório de autos paralisados há mais de 30 (trinta) dias, encaminhando-o imediatamente ao magistrado. XLII – entrar em contato, por telefone e por e-mail (com aviso de recebimento e leitura) com os Encarregados pelas Centrais de Cumprimento de Mandados, com os Responsáveis Administrativos dos Núcleos de Auxílio Recíproco de Oficiais de Justiça Avaliadores ou com os Oficiais de Justiça Avaliadores até às 19 horas, em caso de necessidade de envio de mandado/ordens de soltura para cumprimento urgente após esse horário, de forma que as CCM/NAROJA e os Oficiais de Justiça Avaliadores aguardem o recebimento dessas ordens para cumprimento imediato; (Inciso acrescido pelo Provimento CGJ nº 03/2023, publicado no D.J.E.R.J. de 11/01/2023). XLIII – verificar, durante os Plantões Regionais, para qual CCM/NAROJA a ordem judicial urgente será enviada, uma vez que, somente as unidades executoras de mandados vinculadas aos Juízos plantonistas encontrar-se-ão em funcionamento. (Inciso acrescido pelo Provimento CGJ nº 03/2023, publicado no D.J.E.R.J. de 11/01/2023).

²⁴ ” Art. 4º. Cabe ao Juiz supervisionar o funcionamento do Gabinete e da Serventia, vedada a delegação de tal atribuição.” (Ato Normativo Conjunto TJ/CGJ nº. 04/2024)

²⁵Todas essas competências constam no Código de Normas da Corregedoria

Desta forma, implementar a Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau significa necessariamente olhar para a primeira instância buscando localizar dificuldades do cartório e do gabinete em cada uma das Varas (nas mais variadas competências), bem como dos outros setores, que impactem na taxa de congestionamento, na sobrecarga de trabalho e no mau funcionamento da primeira instância.

Além dos servidores e magistrados dos demais setores da primeira instância (oficiais de justiça, assistentes sociais, psicólogos, comissários de justiça etc.) e de todos os servidores no geral, duas figuras são centrais na gestão da primeira instância: os juízes e os chefes de serventia. E como tais, são estratégicos na implementação da Política Nacional tanto para identificação dos problemas quanto para construção de soluções.

A seção seguinte pretende abordar a alta administração do TJRJ e identificar tais atores, que são os principais responsáveis pela implementação da Política Nacional.

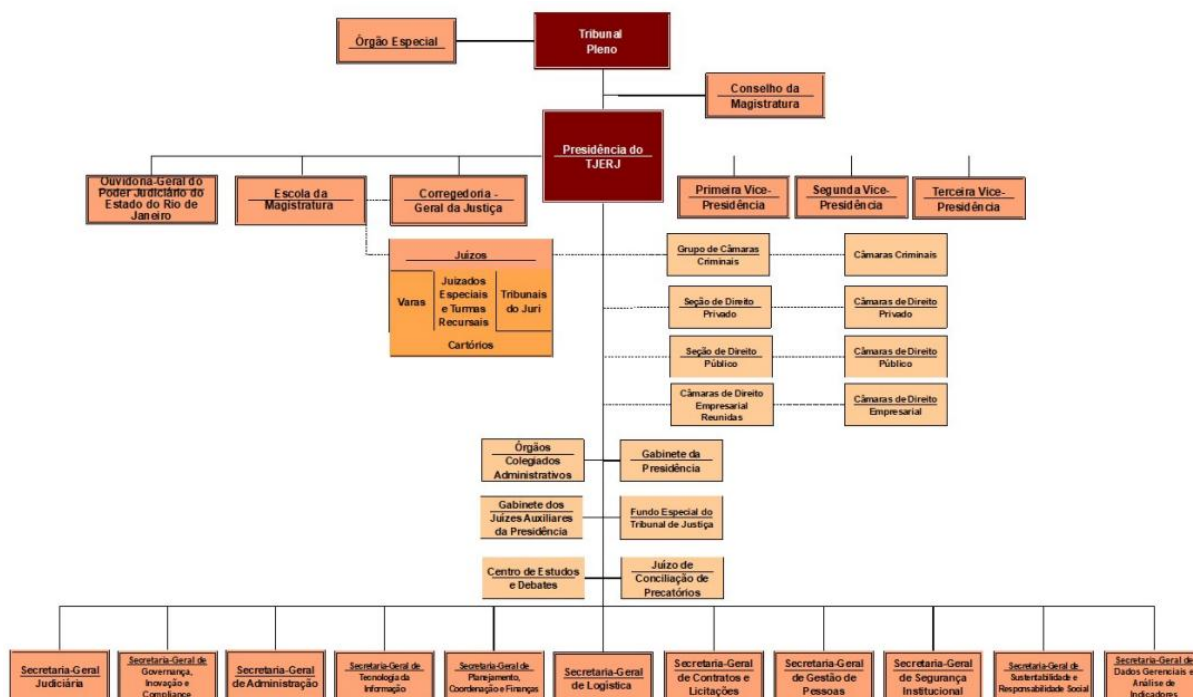
4.3. Quem administra a primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro?

Quem administra a primeira instância do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro? Qual é o caminho institucional a ser percorrido para a melhoria da primeira instância? É o que o presente tópico busca responder.

No tópico anterior, observamos que, muito embora a Política Nacional tenha atribuído ao Comitê Gestor Regional dos tribunais brasileiros à gestão e implementação, os principais passos em direção a priorização da primeira instância só podem ser dados pela alta administração dos Tribunais. Com isso, concluímos que o Comitê Gestor Regional é principalmente um órgão de interlocução entre a primeira instância e a alta administração do TJRJ. É exatamente a alta administração do TJRJ que esta seção pretende descortinar.

Evitando ao máximo tornar este tópico uma exaustiva repetição de normas, objetivamos revelar quais órgãos são incumbidos da complexa missão de administrar a primeira instância do terceiro tribunal de maior porte do país (CNJ, 2023, pg. 37). Um organograma disponibilizado pelo próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nos ajudará nessa missão:

Figura 03 - Organograma da Administração Superior do TJRJ



Fonte: <https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/anexo_i_administracao_superior> Acesso em 15/09/2024

Neste organograma identificamos o Tribunal Pleno, o Órgão Especial, o Conselho da Magistratura, o Presidente e o Corregedor-Geral de Justiça.

A administração do TJRJ é uma missão compartilhada entre os órgãos que compõem a “administração superior” e a “estrutura administrativa” do TJRJ, utilizando a nomenclatura adotada pela Lei Estadual RJ nº. 6.956/2015, que organiza o Poder Judiciário Estadual no território fluminense.

A administração superior é composta pelo Presidente do TJERJ, pelo Corregedor-Geral da Justiça e por 03 (três) Vice-Presidentes (artigo 16 da Lei Estadual RJ nº. 6.956/2015).

A estrutura administrativa, por sua vez, é composta pelo Órgão Especial, Conselho da Magistratura, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ) e pela Escola de Administração Judiciária (ESAJ) - parágrafo único do art. 15 da Lei Estadual RJ nº. 6.956/2015.

O Tribunal Pleno ocupa o topo do organograma (Figura 02) e é descrito como “órgão máximo da estrutura do Tribunal de Justiça, constituído por todos os Desembargadores ativos” (art. 24 da Lei Estadual RJ nº. 6.956/2015), mas estranhamente não é elencado como pertencendo à estrutura administrativa do TJRJ (art. 15) e nem à administração superior. É composto por 190 (cento e noventa) Desembargadores – ou seja – todos os Desembargadores

ativos - e convocado pelo Presidente ou mediante autoconvocação (artigos 2º e 5º do Regimento Interno do TJERJ). Suas sessões são presididas pelo Presidente (art. 17, I, da Lei Estadual nº. 6.956/2015).

Ao Tribunal Pleno compete eleger o Presidente, o Corregedor-Geral de Justiça, os três Vice-Presidentes, os 12 (doze) membros do Órgão Especial e seus respectivos suplentes, bem como os cinco desembargadores que compõem o Conselho de Magistratura - incisos I, II, III e VII do §1º do art. 24 da Lei Estadual nº. 6.956/2015. A administração de todo o tribunal, e por conseguinte da primeira instância, é realizada por tais órgãos, todos compostos por desembargadores, escolhidos pela totalidade de desembargadores.

Um primeiro dado relevante de pesquisa é a falta de representatividade da primeira instância na alta administração do tribunal, já que apenas os desembargadores podem ocupar tais posições. Desta forma, os juízes da primeira instância não possuem direito à voto nas eleições para aqueles que ocuparão a alta administração, que decidem alocação de recursos, que preparam o planejamento estratégico, orçamento, ou escolha de novos sistemas para a primeira instância, e todos os demais assuntos relevantes para a primeira instância.

Muito embora os tribunais brasileiros tenham sido dotados de um poder de autogoverno pela Constituição Brasileira de 1988, precisam respeitar a disciplina da Lei Complementar nº. 35/79 - Lei Orgânica da Magistratura, que trouxe disposições a esse respeito (Mendes, 2015), de forma que não parece ser possível, de fato, que o próprio TJRJ disponha pela possibilidade de magistrados de primeira instância concorrerem ou votarem para cargos de direção do tribunal:

“A organização do Judiciário deve ser disciplinada no Estatuto da Magistratura, estabelecido em lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, observados os princípios previstos na Constituição (CF, art. 93). Segundo a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, ‘até o advento da lei complementar prevista no artigo 93, *caput*, da Constituição de 1988, o Estatuto da Magistratura será disciplinado pelo texto da Lei Complementar n. 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN), que foi recebida pela Constituição. **O Supremo Tribunal Federal, em algumas ocasiões, declarou a inconstitucionalidade de normas constantes de Regimentos Internos de tribunais de justiça e de tribunal regional federal, quando elas, extrapolando o que dispõe a LOMAN no sentido de ampliar o leque de possíveis concorrentes, criaram regras diferenciadas para a eleição dos cargos de direção dos respectivos tribunais.** A corte entendeu que os critérios para a escolha dos ocupantes dos cargos diretivos dos tribunais brasileiros devem ser estabelecidos no Estatuto da Magistratura, em razão de se tratar de matéria eminentemente institucional, e tendo em vista o caráter nacional da magistratura. Desse modo, uma nova regulamentação da matéria dependeria da edição de lei complementar federal, conforme o disposto no art. 93 da Constituição e reiterado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal” (Mendes, 2015, pg. 963) grifos nossos

Com exceção dos Desembargadores que ingressaram através do quinto-constitucional (advogados ou membros do Ministério Público, com mais de dez anos de efetiva atividade, na forma do art. 94 da CRFB), todos eles já foram um dia Juízes de Direito, que laboraram um dia na primeira instância do tribunal e que foram elevados a segunda instância por antiguidade ou merecimento. Contudo, tal fato não mitiga a falta de representatividade da primeira instância na alta administração.

No organograma da alta administração do TJRJ (Figura 02), utilizando como norte o Tribunal Pleno, do lado direito está o Órgão Especial, que atua por delegação do Tribunal Pleno. O Órgão Especial é composto por 25 (vinte e cinco) desembargadores - sendo 13 (treze) vagas preenchidas por antiguidade e 12 (doze) por eleição - e exerce “função administrativa superior” (art. 15, p. u., da Lei Estadual nº. 6.956/2015).

A delegação das atribuições do Tribunal Pleno para o Órgão Especial é feita através do Regimento Interno (art. 3º do antigo Regimento Interno, vigente até 08/03/2024, e art. 11 do novo Regimento Interno, vigente a partir de 09/03/2024).

As atribuições delegadas ao Órgão Especial podem ser agrupadas em dois grupos: funções judicantes e funções administrativas. Utilizando como base o antigo Regimento Interno, porque vigeu durante todo o período abrangido por esta pesquisa, observa-se que os 4 (quatro) primeiros incisos são dedicados às funções judicantes, que não serão por nós abordadas com profundidade por escapar aos propósitos da pesquisa. Por exemplo, compete ao Órgão Especial processar e julgar originariamente o Vice-Governador e os Deputados Estaduais, nos crimes comuns ou os Secretários de Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade, estes quando não conexos com os do Governador (art. 3º, I, *a* e *b* do Regimento Interno vigente até 08/03/2024).

Os demais incisos dizem respeito às competências administrativas atribuídas a esse órgão. No que toca à primeira instância, o Órgão Especial possui diversas atribuições relativas aos magistrados da primeira instância, tais como, deliberar sobre permuta ou remoção voluntária dos Juízes em exercício no primeiro grau de jurisdição; realização de concurso para ingresso na Magistratura de carreira, e respectivo regulamento, bem como homologação do resultado; promover a aposentadoria compulsória de Magistrados, por invalidez (inciso XIV); determinar se conveniente, por maioria absoluta, o afastamento do cargo de magistrado contra quem se haja recebido denúncia ou queixa, sem prejuízo dos vencimentos e vantagens, até decisão final (art. 27, § 3º da LOMAN) – inciso XVI; aplicar penas disciplinares a Juízes, nos casos e pela forma previstos em lei (inciso XIII); deliberar, após prévia audiência do

Conselho da Magistratura, sobre a aquisição da vitaliciedade ou a exoneração dos Juízes de primeiro grau ao fim do primeiro biênio de exercício (inciso XVII).

Algumas outras incumbências atribuídas ao Órgão podem impactar a primeira instância, tais como, a de aplicar outras sanções disciplinares às autoridades judiciárias, nos processos de sua competência (inciso XV); deliberar sobre: a) proposição de projetos de normas, ouvida a Comissão de Legislação e Normas; e) assuntos de ordem interna, mediante convocação especial do Presidente, para esse fim, por iniciativa própria ou a requerimento de um ou mais Desembargadores; propor à Assembleia Legislativa: a) a alteração da organização e da divisão judiciária; c) a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos (inciso VII); eleger os membros da Comissão de Regimento Interno, da Comissão de Legislação e Normas e de outras que o Tribunal constituir (inciso VIII); indicar ao Governador do Estado: a) proposta de emenda à Constituição Estadual sobre matéria pertinente ao Poder Judiciário.

Além disso, o Órgão Especial funciona como revisor das decisões do Conselho da Magistratura em procedimentos originários - ou seja, que se iniciam neste último órgão (art. 28, §1º da Lei Estadual).

O Conselho da Magistratura pode ser visualizado no organograma da alta administração (Figura 02) do lado direito e um pouco abaixo do Tribunal Pleno e do Órgão Especial. É integrado pelo Presidente, pelo Corregedor-Geral da Justiça, pelos Vice-Presidentes e por cinco Desembargadores, eleitos pelo Tribunal Pleno, que não façam parte do Órgão Especial – artigo 28 da Lei Estadual nº. 6.956/2015.

Dentre suas atribuições, aquelas que mais impactam a primeira instância são: dispor sobre a realização de concursos públicos para o provimento dos cargos de servidor; exercer atividades de controle, supervisão e fiscalização sobre órgãos que integram a estrutura do Poder Judiciário; dispor de ofício ou por encaminhamento da Presidência, sobre questões inerentes ao planejamento estratégico do Poder Judiciário, excetuadas as matérias reservadas expressamente ao Órgão Especial.

O Presidente do TJRJ está localizado abaixo desses três órgãos - Tribunal Pleno, Órgão Especial e Conselho da Magistratura –, no organograma da Figura 02. Possui o poder geral de administração do Tribunal e o representá-lo externamente (art. 21 do novo Regimento Interno, vigente a partir de 09/03/2024). Esse poder geral de administração é expresso com a atribuição

de “gerir todas as atividades jurisdicionais e administrativas do Poder Judiciário, podendo, para isso, agir diretamente junto a qualquer autoridade” (inciso VI).

Para além das atribuições mais gerais de administrar o Tribunal e de representá-lo externamente, algumas funções foram especificamente elencadas nos vinte e cinco incisos do art. 17 da Lei Estadual RJ nº. 6.956/2015. Algumas dessas funções específicas merecem destaque, tais como as de instituir comissões e designar magistrados para integrá-las, ressalvado o processo de escolha dos integrantes das Comissões de Legislação e Normas e do Regimento Interno (inciso XXIV); expedir a suspensão de prazos processuais (inciso XX); submeter ao Conselho da Magistratura os projetos de ato normativo para aplicação da legislação sobre administração de pessoal e financeira, praticando os atos respectivos, ressalvada a competência do Órgão Especial ou do Tribunal Pleno (inciso XVI), e; dispor sobre a administração de prédios e instalações do Poder Judiciário (inciso XII).

O Presidente também possui diversas atribuições relativas à administração de pessoal do tribunal, relativas tanto aos magistrados quanto aos servidores. Quanto aos magistrados, por exemplo, possui a atribuição de designar os juízes para substituição, acumulação ou auxílio na primeira instância (inciso III, alínea a); designar os juízes dirigentes dos Núcleos Regionais, por indicação do Corregedor-Geral (inciso III, alínea c); designar o juiz de direito para exercício da função de diretor de fórum (inciso III, alínea f); organizar tabela de substituição de magistrados em caso de suspeições e faltas ocasionais (inciso IV); conceder férias e licenças aos magistrados (inciso V); expedir atos de disponibilidade e declaração de incapacidade (inciso VII); designar, quando necessário, o juiz responsável em matéria de registro civil de pessoas naturais (inciso XVIII). Quanto aos servidores, o presidente possui as seguintes incumbências, por exemplo de expedir atos de disponibilidade e declaração de incapacidade (inciso VII) e de aplicar medidas disciplinares de sua competência (inciso VIII), dentre outros.

Em relação ao orçamento do tribunal, o presidente possui a atribuição de consolidar a proposta orçamentária do Poder Judiciário e o Plano de Ação Governamental, encaminhando-os ao Órgão Especial (inciso XIII).

Os três Vice-Presidentes integram à Administração Superior do Tribunal de Justiça, junto com o Presidente e o Corregedor-Geral de Justiça e são eleitos pelos membros do Tribunal Pleno (art. 16, da Lei Estadual nº. 6.956/2015). Todos os 3 Vice-Presidentes integram o Órgão Especial e o Conselho da Magistratura (artigos 18, 19 e 20, em seus incisos II, da Lei Estadual nº. 6.956/2015).

Os Vice-Presidentes sucedem ao Presidente e se sucedem sucessivamente, de forma que o 1º Vice-Presidente substitui o Presidente, o 2º Vice-Presidente substitui o 1º Vice-Presidente, o 3º Vice-Presidente substitui o 2º Vice-Presidente e o Corregedor-Geral de Justiça (e este o substitui) - artigos 18, 19, 20 e 22, em seus incisos I, da Lei Estadual nº. 6.956/2015.

Além de figurarem na cadeia sucessória do Presidente do Tribunal, as atribuições dos três Vice-Presidentes que mais podem se aproximar da primeira instância se referem à possibilidade de exercício de funções administrativas delegadas pelo Presidente (artigos 18, 19 e 20 Lei Estadual nº. 6.956/2015).

As demais funções dos três Vice-Presidentes, em linhas gerais, dizem respeito à distribuição dos feitos judiciais (recursos ou ações originárias) na segunda instância do TJRJ, bem como em relação aos recursos judiciais que são destinados aos tribunais superiores (artigos 18, 19 e 20 da Lei Estadual 6.956/2015).

O Corregedor-Geral de Justiça integra a Administração Superior do TJERJ, junto com o Presidente e seus três Vice-Presidentes. Nas faltas e impedimentos, substitui e é substituído pelo terceiro Vice-Presidente (inciso I do art. 20 da Lei Estadual RJ nº. 6.956/2015). É eleito pelo Tribunal Pleno (composto pelo total de Desembargadores ativos, no número de 190), na forma do inciso I do art. 2º do Regimento Interno, vigente até 08/03/2024 (o que foi mantido no novo Regimento Interno, no art. 10, inciso I).

A função primordial da Corregedoria-Geral da Justiça, exercida pelo Desembargador Corregedor-Geral da Justiça, é a de “planejar, supervisionar, coordenar, orientar, disciplinar e fiscalizar as atividades administrativas e funcionais da primeira instância e dos serviços notariais e registrais”. Ou seja, enquanto o Presidente possui o poder geral de administração do Tribunal (inciso VI, do art. 17 da Lei Estadual 6.956/2015), o Corregedor-Geral da Justiça possui a competência geral de organização da primeira instância.

A principal manifestação dessa competência geral de organização da primeira instância é o Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Parte Judicial, onde constam as normas ordenadoras principais dos serviços da primeira instância.

No que toca aos demais órgãos que compõem a Administração Superior e a Estrutura Administrativa do Tribunal, o Corregedor-Geral de Justiça integra o Órgão Especial e o Conselho da Magistratura (inciso III), bem como toma parte nos julgamentos do Órgão Especial (inciso IV).

Alguns poderes específicos de administração da primeira instância foram expressamente previstos, tais como o de praticar todos os atos referentes à lotação, designação, movimentação, concessão de férias e licenças dos servidores lotados no primeiro grau de jurisdição e em sua secretaria (inciso IX); o de superintender e, a seu critério, presidir a distribuição dos feitos nas Comarcas da Capital e do Interior (inciso X); de prestar ao Tribunal de Justiça as informações devidas nas promoções, remoções e permutas de magistrados de primeiro grau (inciso XI); expedir normas e determinar medidas de uniformização e padronização dos serviços administrativos das Varas da Infância, da Juventude e do Idoso, dos Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, e dos Juizados dos Torcedores e Grandes Eventos, incluindo as instruções necessárias sobre o relacionamento desses Juízes com entidades e órgãos vinculados às respectivas áreas de atuação (inciso XIV); fixar o número de colaboradores voluntários e proceder a sua designação, mediante indicação do Juiz de Direito ou Juiz Substituto competente na matéria da infância, da juventude e do idoso (inciso XV); indicar ao Presidente os Juízes de Direito para as funções de Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça, de Coordenador de Centrais de Serviços Judiciais e de Dirigente de Núcleo Regional – NUR (inciso XVI), e; o de expedir atos de regulamentação do exercício da atividade correicional e adotar as providências para a realização da Correição Geral Anual, sem prejuízo de correições extraordinárias e especiais (inciso XIX).

Muito embora o Corregedor-Geral de Justiça tenha sido encarregado de administrar a primeira instância do tribunal, algumas tarefas que, em tese, estariam englobadas por tal responsabilidade, foram destacadas e mantidas com o Presidente, sendo elas: designação de juízes para substituição, acumulação ou auxílio na primeira instância (inciso III, alínea a); designar os juízes dirigentes dos Núcleos Regionais, por indicação do Corregedor-Geral (inciso III, alínea c); designar o juiz de direito para exercício da função de diretor de fórum (inciso III, alínea f); organizar tabela de substituição de magistrados em caso de suspeições e faltas ocasionais (inciso IV); conceder férias e licenças aos magistrados (inciso V); expedir atos de disponibilidade e declaração de incapacidade (inciso VII); designar, quando necessário, o juiz responsável em matéria de registro civil de pessoas naturais (inciso XVIII).

Outrossim, o Corregedor-Geral de Justiça possui um conjunto de atribuições relacionadas ao poder disciplinar dos servidores e magistrados. Em relação aos servidores, possui as incumbências de: conhecer de reclamações e representações contra órgãos e servidores lotados no primeiro grau de jurisdição e em sua secretaria (inciso VIII), e; aplicar penas de advertência, repreensão, multa e suspensão aos servidores lotados no primeiro grau de

jurisdição e em sua secretaria, bem como julgar os recursos das decisões dos chefes de serventias e dos Juízes de Direito ou Juízes Substitutos que as aplicarem, sendo que em última instância quando se tratar de advertência, repreensão ou multa (inciso XII).

Quanto aos magistrados, o Corregedor-Geral possui as funções de promover, de ofício ou mediante representação, investigação preliminar em face de magistrado de primeiro grau, determinando o seu arquivamento quando não configurada infração disciplinar ou ilícito penal (inciso VI); de encaminhar ao Órgão Especial proposta de instauração de processo administrativo disciplinar em face de magistrado de primeiro grau (inciso VII) e; de instruir representação contra Juízes, por determinação do Órgão Especial (inciso V).

Portanto, respondendo objetivamente à pergunta que nomeia este tópico, a primeira instância a administração da primeira instância é uma tarefa compartilhada entre os órgãos que compõem a alta administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: Presidente, Corregedor-Geral de Justiça, Órgão Especial, Conselho da Magistratura e Tribunal Pleno.

A questão do aumento da força de trabalho da primeira instância, por exemplo, precisa necessariamente passar pela deliberação do Órgão Especial ou Conselho da Magistratura, de forma que a realização de concurso para ingresso da magistratura de carreira depende de deliberação do Órgão Especial e a realização de concurso para ingresso de servidores depende de deliberação do Conselho da Magistratura.

A proposta de lei para criação de novas varas, alteração e divisão judiciária de comarcas, bem como a proposta de lei para criação ou extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos dependem de deliberação do Órgão Especial (art. 3º, VI, *a* e *c* do antigo Regimento Interno e art. 15, VI, *a* e *c* do novo Regimento Interno)

A proposta orçamentária do tribunal como um todo (e, portanto, a forma como a primeira instância é nele contemplada) é consolidada pelo Presidente e, posteriormente, encaminhada ao Órgão Especial (art. 17, XIV da Lei Estadual nº. 6.956/2015), já a execução da lei orçamentária, na parte relativa ao Poder Judiciário, é fiscalizada pelo Conselho da Magistratura (Art. 9º, XIX, do antigo Regimento Interno)

Já o planejamento estratégico, envolve o Presidente, Conselho da Magistratura, o Tribunal Pleno e o Órgão Especial (art. 28, §2º, d, da Lei Estadual nº. 6.956/2015 c/c Art. 7º do Novo Regimento Interno c/c art. 2º, §1º da Resolução OE nº. 11/2021).

A organização do trabalho da primeira instância, é atribuição da Corregedoria-Geral de Justiça (art. 21 da Lei Estadual nº. 6.956/2015), que exerceu tal mister através do Código de Normas – Parte Judicial e o faz através da expedição de atos normativos.

Todos esses são assuntos caros à primeira instância e são atribuição da alta administração do Tribunal. Muito embora não seja o objetivo desta pesquisa adentrar a cada um desses temas e investigar como foram executados na prática num determinado recorte temporal, o conhecimento desta fisionomia é útil aos propósitos desta pesquisa.

Ao analisar as atas das reuniões do Comitê Gestor Regional - órgão implementador da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no TJRJ -, no período de 2017 a 2021, será possível observar como os órgãos da alta administração do tribunal (principalmente a Presidência e a Corregedoria) interagiram com o Comitê na implementação da Política Nacional.

Desta forma, restam identificados os demais atores na implementação da Política Nacional no âmbito do TJRJ, integrantes da alta administração: o Presidente, Corregedor-Geral de Justiça, Órgão Especial, Conselho da Magistratura e Tribunal Pleno. Desta forma, é com tais órgãos que o Comitê Gestor Regional, enquanto órgão plural de interlocução, precisará dialogar levando problemas bem delineados a respeito dos principais problemas da primeira instância, bem como possíveis soluções.

Utilizando as lentes da perspectiva analítica dos arranjos de implementação (vide Figura 1), pudemos olhar para os arranjos institucionais formais (ou instrumentos), que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos. Também pudemos delinear quem são os principais atores na implementação da Política Nacional no TJRJ: membros do Comitê Gestor Regional do TJRJ e os componentes da alta administração do TJRJ (o Presidente, Corregedor-Geral de Justiça, Órgão Especial, Conselho da Magistratura e Tribunal Pleno).

No seção seguinte serão analisadas as atas das reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017-2021, o que nos possibilitará adentrar à dinâmica de implementação dessa importante Política Nacional e averiguar se tal órgão de implementação teve uma atuação proativa (cheia de iniciativas) e ampla (no sentido de traçar um diagnóstico e identificação dos problemas da primeira instância e promover a “construção”, com debate de ideias, para possíveis soluções e melhorias amplas) ou reativa (com atitudes mediante provocação) e casuística (cuidando apenas de questões pontuais que lhe foram submetidas).

4.4. A implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor Regional (TJRJ), no período 2017-2021

A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição foi concebida pelo CNJ, através da Resolução CNJ nº. 194/2014, com o grande objetivo de melhorar a primeira instância, aperfeiçoando a qualidade, celeridade, eficácia e efetividade dos seus serviços judiciários. E melhorar a primeira instância implica necessariamente em encontrar e mitigar as causas que deram/dão causa ao contexto de edição da Política Nacional, sendo este marcado por altas taxas de congestionamento e por uma morosidade sistêmica. Esse contexto é assumido pela própria Resolução CNJ nº. 194/2024, nas várias considerações que precedem o texto normativo.

A Política Nacional impôs aos tribunais brasileiros a incumbência de instituir um Comitê Gestor Regional, órgão colegiado, formado por desembargadores, juízes e servidores, para gestão e implementação da política. O TJRJ deu cumprimento à determinação através do Ato Executivo nº. 105/2015, que criou o Comitê Gestor Regional.

O objetivo central desta pesquisa é o de analisar a implementação da Política Nacional no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente, pelo seu Comitê Gestor Regional, no período de 2017-2021.

Neste ponto é preciso retomar o marco teórico eleito para esta pesquisa. Adotou-se a perspectiva analítica para análise de implementação de Políticas Públicas, engendrada por Roberto Pires e Alexandre Gomide. Essa perspectiva analítica abrange os seguintes elementos: ambiente político-institucional, arranjos de implementação e ativação/desativação de capacidades estatais (gerando ou não o desempenho e resultados pretendidos). O elemento “ambiente político institucional” é conceituado como “regras e procedimentos formais mais amplos que fundamental o funcionamento dos sistemas político, econômico e administrativo, fornecendo parâmetros para a atuação estatal”. O segundo elemento, dos “arranjos de implementação” é definido como “configurações relacionais de atores e instrumentos na implementação de uma política no tempo e no território” e pode implicar na (des) ativação de capacidades estatais para gerar um desempenho e resultados (Pires; Gomide, 2021). Essa perspectiva focaliza um nível intermediário/meso de análise, “relativo aos esforços interinstitucionais de implementação das políticas públicas”, em uma perspectiva relacional que “privilegia o foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos (formal e

informalmente) nos processos de implementação” (PIRES; GOMIDE, 2021). Esse arcabouço teórico foi sintetizado na Figura 1.

No âmbito do TJRJ, o arranjo da implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição possui como principais instrumentos formais principalmente a Resolução CNJ nº. 194/2014 (que instituiu a Política Nacional) e o Ato Executivo TJRJ nº. 105/2015 (que criou o Comitê Gestor Regional no âmbito do TJRJ), que trouxeram as principais normas abstratas para implementação da Política. Tais instrumentos foram tratados na seção 4.1 desta pesquisa.

Também ao longo da seção 4.1, concluímos que os principais atores da implementação da Política Nacional são o Comitê Gestor Regional e seus membros, bem como a alta administração do TJRJ (Presidente, Corregedor-Geral de Justiça, Órgão Especial, Conselho da Magistratura e Tribunal Pleno). O Comitê Gestor Regional principalmente pela aptidão de se tornar um “lugar” em que magistrados e servidores da primeira instância podem dialogar a respeito dos problemas e possíveis soluções, com a possibilidade que isso chegue à alta administração do tribunal, por encaminhamento do Comitê. E a alta administração do tribunal foram vistos como atores na implementação da Política Nacional porque possuem o poder de conduzir os passos em direção a priorização da primeira instância, considerando que possuem a missão compartilhada de administrar o TJRJ, o que foi abordado na seção 4.3 desta pesquisa.

O objetivo desta seção é, portanto, adentrar à implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017-2022, o que será a partir da análise das 31 (trinta e uma) atas das reuniões realizadas no interregno temporal.

Inicialmente serão feitos esclarecimentos a respeito da metodologia adotada para análise das atas, seguida da apresentação dos temas abordados pelo Comitê Gestor Regional no período eleito. A partir disso, será apresentada a investigação realizada dentro do tema mais abordado pelo Comitê no período, sendo possível observar como tal tema foi tratado ao longo do tempo. Em contínuo, será examinado como e se o Comitê Gestor se debruçou sobre as causas e consequências do mau funcionamento e sua primeira instância.

4.4.1. Temas abordados pelo Comitê Gestor Regional no período de 2017-2021

Após a leitura das atas das 31 (trinta e uma) reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017 a 2021, e enorme esforço para análise e sistematização dos dados das 189 (cento e oitenta e nove) páginas, encontramos os seguintes dados:

Tabela 03

Ocorrência das Categorias nas Reuniões do Comitê Gestor Regional no período 2017-2021

Temas abordados pelo Comitê Gestor Regional							
Tema (Categorias Semânticas)	Ocorrências						Correlação com as Linha de Atuação da Política Nacional (Res. CNJ nº. 194/2024)
	Total	2017	2018	2019	2020	2021	
Ergonomia Laboral	46	6	18	15	6	1	Infraestrutura e Tecnologia
Melhorias nos Processos de Trabalho	32	3	11	11	-	7	Infraestrutura e Tecnologia
Melhorias no Sistema de Tramitação de Processos da 1ª Instância	24	1	8	14	-	1	Infraestrutura e Tecnologia
Valorização/Direitos dos Servidores	19	2	1	9	5	2	Infraestrutura e Tecnologia
Simplificação das Custas Processuais	14	-	11	2	-	1	Infraestrutura e Tecnologia/Estudos e Pesquisas
Levantamento/análise de sugestões para a 1ª instância	14	3	4	4	3	-	Estudos e Pesquisas
Resolução CNJ nº. 219/2016	13	6	6	-	1	-	Equalização da Força de Trabalho
Busca por convênios	13	2	3	1	-	7	Diálogo Social e Institucional
Força de Trabalho na 1ª Instância	12	-	3	4	1	4	Infraestrutura e Tecnologia
Capacitação de Servidores	11	3	6	1	1	-	Formação Continuada
Fornecimento de Mobiliário, Material de Consumo e Equipamentos de Informática	9	-	6	3	-	-	Infraestrutura e Tecnologia
Boas Práticas	8	3	3	-	-	2	Boas Práticas
Organização e Divisão do Trabalho entre Comarcas e Varas	8	3	1	1	-	3	Prevenção e Racionalização de Litígios
Divulgação do Comitê Gestor Regional na 1ª Instância	6	6	-	-	-	-	Estudos e Pesquisas
Publicidade e Transparência da Atuação do Comitê Gestor Regional	6	1	1	4	-	-	X
Taxa de Congestionamento	5	1	4	-	-	-	Estudos e Pesquisas
Teletrabalho	4	1	1	-	-	2	Infraestrutura e Tecnologia
Instalação de Salas de Aula/Laboratórios de Informática na 1ª Instância	3	-	2	1	-	-	Infraestrutura e Tecnologia
Cumprimento da Resolução CNJ nº. 195/2014	3	-	3	-	-	-	Adequação Orçamentária

Movimentação dos Juizes na 1ª Instância	3	-	2	-	-	1	Infraestrutura e Tecnologia
Enfrentamento ao Assédio	2	-	-	1	1	-	Infraestrutura e Tecnologia
Identificação de Fraudes Processuais e Demandas Repetitivas	2	-	-	-	-	2	Prevenção e Racionalização de Litígios
Ranking das reclamações/sugestões recebidas pelo Comitê Gestor Regional	2	-	2	-	-	-	Estudos e Pesquisas
Representação do Comitê Gestor Regional em outros Comitês/Comissões do TJRJ	2	-	2	-	-	-	Adequação Orçamentária
Valorização dos Magistrados	2	-	-	-	-	2	Infraestrutura e Tecnologia
Cargos e funções dos servidores na 1ª instância	2	1	-	-	-	1	Infraestrutura e Tecnologia
Capacitação de Magistrados	1	1	-	-	-	-	Formação Continuada
Melhoria nas Instalações Físicas da 1ª Instância	1	-	1	-	-	-	Infraestrutura e Tecnologia
Premiação do CNJ	1	-	1	-	-	-	X
Sugestão para os processos de trabalho da Defensoria Pública	1	-	1	-	-	-	Diálogo Social e Institucional
TOTAL	269	43	101	71	18	36	-

Fonte: elaborada pelos autores

O tema mais abordado no período, pelo Comitê Gestor Regional, foi “ergonomia laboral”, com um total de 46 (quarenta e seis) ocorrências e a linha de atuação “estudos e pesquisas” pôde ser relacionada aos temas “levantamento/análise de sugestões para a 1ª instância”, “Divulgação do Comitê Gestor Regional na 1ª Instância”, “Ranking das reclamações/sugestões recebidas pelo Comitê Gestor Regional” e “Taxa de Congestionamento”, que somados totalizaram 27 (vinte e sete) ocorrências de assuntos.

Dizer que um tema teve “x” ocorrências, significa somente dizer que em “x” ocasiões assuntos a ele relacionados foram abordados pelo Comitê Gestor Regional, ainda que nenhuma modificação da realidade da primeira instância tenha se operado pela sua atuação.

Esse alerta é necessário para evitar conclusões apressadas diante dos resultados apresentados na Tabela 02. O tema “melhorias nos processos de trabalho”, por exemplo, foi o segundo mais abordado, tendo alcançado trinta e duas ocorrências, o que não significa que os processos de trabalho da primeira instância foram aperfeiçoados ou que houve um delineamento dos principais problemas na organização do trabalho da primeira instância ou que os servidores

e juízes da primeira instância foram ouvidos e tiveram participação ativa no Comitê Gestor. Conclusões deste nível só poderiam ser tomadas após a observação das mensagens e assuntos abrangidos por tal tema ao longo do tempo.

A forma como os assuntos - abrangidos por determinado tema - foram abordados ao longo do tempo pelo Comitê Gestor Regional constitui uma segunda etapa da pesquisa, o que será desenvolvido nos subtópicos seguintes. Para tal análise, mais profunda, foram eleitos o tema mais abordado (ergonomia laboral) e todos aqueles temas que puderam ser relacionados à linha de atuação "estudos e pesquisas" da Política Nacional.

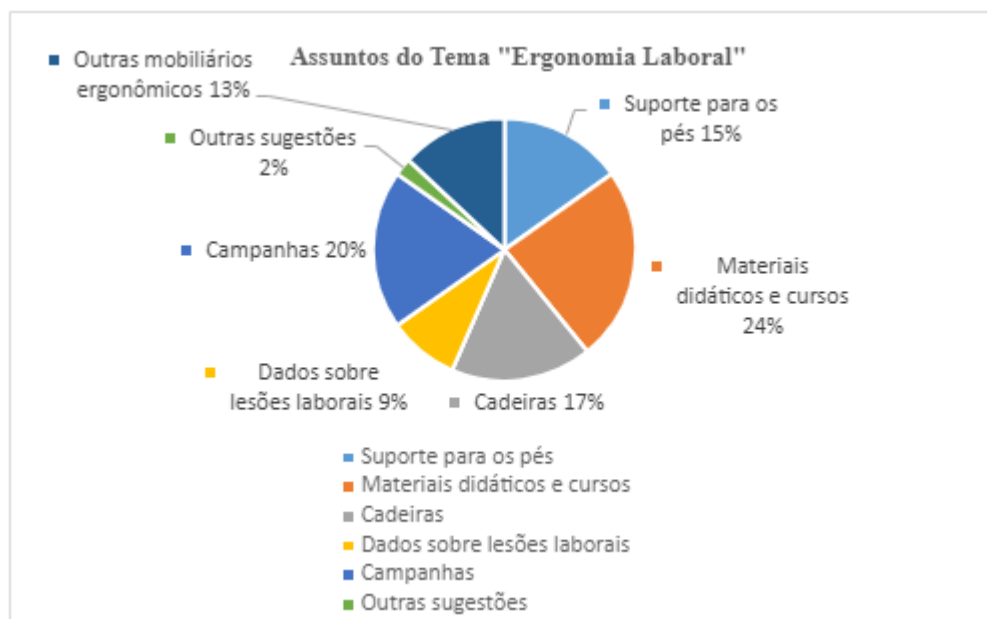
Não obstante, algumas observações já podem ser feitas diante dos resultados expressos na Tabela 02. O fato de o tema mais abordado pelo Comitê Gestor Regional do TJRJ no período de 2017-2021 ser "ergonomia laboral" indica que tal órgão se ocupou mais de questões afetas à saúde do servidor público da primeira instância do à discussão sobre as causas e possíveis soluções para as altas taxas de congestionamento, à sobrecarga de trabalho, ao mau funcionamento e à morosidade sistêmica. E isso sem desmerecer a importância do cuidado com a saúde do servidor.

Um olhar superficial sobre os assuntos abrangidos pelo tema "ergonomia laboral" - como fornecimento de suporte para os pés, cadeiras ou outros mobiliários ergonômicos, materiais didáticos e cursos, busca por dados sobre lesões laborais, campanhas envolvendo saúde física e mental -, corroboram tal conclusão.

4.4.2. O tema mais abordado: "Ergonomia Laboral"

O tema mais abordado no período pelo Comitê Gestor Regional, foi "ergonomia laboral", com um total de 46 (quarenta e seis) ocorrências, e abrangeu assuntos relacionados ao fornecimento de suporte para os pés, cadeiras ou outros mobiliários ergonômicos, materiais didáticos e cursos, busca por dados sobre lesões laborais, campanhas envolvendo saúde física e mental e, por fim, outras sugestões pontuais. A figura abaixo ilustra o percentual dos assuntos abrangidos pelo tema:

Figura 04 – Assuntos abrangidos pelo tema “Ergonomia Laboral” abordado pelo Comitê Gestor Regional no período 2017-2021



Fonte: elabora pelos autores.

A expressão 'ergonomia laboral' evoca um primeiro sentido relacionado à mobília e equipamentos que mantenham o corpo do funcionário/servidor bem-posicionado, para evitar lesões musculoesqueléticas.

O fato desse ter sido o tema mais abordado pelo Comitê Gestor Regional foi indicativo de que houve uma dissociação entre a atuação deste órgão com os objetivos da Política Nacional neste primeiro quinquênio.

Discussões sobre o fornecimento de suporte para os pés ou de cadeiras e outros mobiliários ergonômicos não podem gerar como fruto a identificação das principais causas das altas taxas de congestionamento, sobrecarga de trabalho, mau funcionamento e morosidade sistêmica da primeira instância da justiça estadual fluminense. O mesmo raciocínio se aplica as discussões sobre campanhas, materiais didáticos e cursos para promoção de saúde mental e física dos servidores e magistrados, sem deixar de reconhecer a importância dessas iniciativas.

Ainda assim, o Comitê se deparou com assuntos que poderiam desaguar na identificação de alguns problemas relevantes da primeira instância, úteis aos propósitos da Política Nacional, mas em todos esses casos o Comitê recuou em se aprofundar nessas questões. Ainda que por via transversa, os principais problemas da primeira instância bateram às portas do Comitê Gestor Regional.

Por exemplo, na busca por dados sobre lesões laborais, o Comitê Gestor Regional se deparou com o fato de o conceito de ergonomia laboral ser algo mais amplo do que apenas questões motoras (ATA nº. 04, 2017, pg. 4), abrangendo uma questão cognitiva e organizacional, relacionada à saúde mental e controle do estresse (Ata nº. 05, 2019, pg. 2 e Ata nº. 01, 2020, pg. 3), o que poderia levar à diversas outras questões da primeira instância mais relacionadas ao objetivo da Política Nacional, como, por exemplo, qual é a carga de trabalho por servidor/magistrado na TJRJ? Os sistemas de tramitação de processos dão ao servidor/magistrado uma fácil visualização do que precisa ser feito ou permitem uma fácil execução do trabalho diante de uma alta demanda? Essas são apenas algumas das questões que poderiam ser exploradas.

Outra situação foi a dificuldade na obtenção dos dados pretendidos, o que revela um problema organizacional, já que o Departamento de Saúde apenas mantinha os dados relativos às licenças médicas superiores a 15 dias com perícia médica, o que pode sinalizar que os dados referentes às demais licenças e afastamentos não são formalmente considerados para nenhuma política institucional de pessoal. Aqui o Comitê se aquietou com a solução dada pela Corregedoria-Geral de Justiça, que determinou que o Departamento de Saúde passasse a registrar os demais casos de afastamento, sem se importar em se e como a Alta Administração do tribunal olha para tais dados.

O grande tema da “ergonomia laboral” ingressou na discussão do Comitê Gestor Regional, no ano de 2017, através da sugestão de uma servidora da primeira instância para que fosse realizado um estudo acerca da ergonomia laboral e ainda aquisição de móveis e equipamentos ergonômicos (Ata nº. 03, 2017, pg. 5). A preocupação da servidora referia-se aos “males em relação à postura, doenças como LER, degeneração da coluna” (Ata nº. 03, 2017, pg. 5), em função do advento do processo eletrônico. Tal sugestão levou a um debate, do qual foram extraídos alguns fragmentos:

“o mobiliário existente hoje no TJRJ foi adquirido com observância desses estudos [sobre ergonomia laboral]” (Ata nº. 03, 2017, pg. 5)

“o Departamento Médico também apresentou estudos sobre esse tema [exercícios laborais], mas a implementação depende autorização da Administração do Tribunal” (Ata nº. 03, 2017, pg. 5)

“não se pode pretender a implementação dos estudos [sobre ergonomia laboral] quando sequer existe, em muitas instalações cartorárias] condições mínimas de trabalho” (Ata nº. 03, 2017, pg. 5)”

“o plano da Amil oferecido aos Servidores conta com essa cobertura, além de informações *on line* sobre ginásticas posturais” (Ata nº. 03, 2017, pg. 5)

“a servidora apresenta como parâmetro a Justiça Federal, cuja estrutura é infinitamente menor que a existente no TJRJ” (Ata nº. 03, 2017, pg. 5)

Em função de tal sugestão, o Comitê Gestor Regional deliberou pelo levantamento dos vídeos disponíveis sobre o tema, com posterior ofício à Presidência do Tribunal para disponibilização do material aos juízes e servidores da primeira instância. Além disso, o Comitê também deliberou pela solicitação ao Departamento de Saúde para que fossem enviados os estudos sobre ergonomia laboral já realizados, bem como ao setor competente solicitando informações a respeito da distribuição de novas cadeiras para a primeira instância.

Uma primeira observação é a de que a gênese desse grande tema se dá com o Comitê Gestor Regional sendo provocado, vislumbrando-se uma postura passiva, pelo menos na forma como o tema mais abordado no período de 2017-2021 ingressa em rota de debate. A sugestão de uma servidora da primeira instância foi a faísca inicial que desencadeou grande parte dos 46 (quarenta e seis) assuntos relacionados ao tema “Ergonomia Laboral”.

A partir desse momento, os debates e deliberações transitaram por assuntos relacionados ao fornecimento de suporte para os pés, cadeiras ou outros mobiliários ergonômicos, busca por materiais didáticos e cursos sobre ergonomia laboral, busca por dados sobre lesões laborais, campanhas envolvendo saúde física e mental e, algumas outras poucas sugestões pontuais.

A busca por dados sobre lesões laborais na primeira instância foi um assunto abordado pelo Comitê no primeiro biênio (2017-2018). O primeiro movimento do Comitê nesse sentido se deu em função da sugestão de uma servidora da primeira instância para que fosse realizado um estudo acerca da ergonomia laboral e ainda aquisição de móveis e equipamentos ergonômicos, para evitar lesões laborais (Ata nº. 03, 2017). Uma das deliberações do Comitê nesta ocasião foi pela busca dos estudos realizados sobre ergonomia laboral junto ao Departamento de Saúde do TJRJ.

Na reunião seguinte, um dos juízes integrantes do Comitê trouxe informações a respeito da reunião realizada com o Departamento de Saúde, bem como com a Diretoria-Geral de Logística e de Pessoas (Ata nº. 04, 2017):

“(...) Dr. Paulo Roberto (...) esclarece (...) que a real preocupação é alcançar a questão da ergonomia para reduzir as licenças médicas que dela decorrem e, por isso, solicitou o levantamento do número de servidores que gozaram licença para tratamento de saúde e de aposentadorias por invalidez ocorridas em razão desses fatos. O objetivo seria sensibilizar a Alta Administração do Tribunal quanto à necessidade de implementação da ergonomia, tal como Dra. Ivany a projeta, ou seja: a ergonomia não é só uma questão motora, envolve uma série de outras situações (...)” (Ata nº. 04, 2017, pg. 4)

“Dra. Maria Paula lembra que este é um projeto antigo do DESAU e que na administração da Desembargadora Leila Mariano não foi possível sua execução, já que a maioria das instalações do Tribunal estava sendo reformada (...) hoje, a realidade fática é outra, mas é preciso muita cautela na celebração de contratos e convênios.” (Ata nº. 04, 2017, pg. 4)

Muito embora os dados em si não tenham sido apresentados, observou-se de forma mais explícita o motivo maior da ergonomia – que seria a redução de licenças médicas -, bem como sensibilizar a Alta Administração do Tribunal sobre a necessidade de implantação da ergonomia. Além disso, foi feita menção a um conceito de ergonomia, como sendo algo mais amplo do que apenas questões motoras.

A busca pelos dados específicos sobre lesões laborais adentrou o ano de 2018 e, sintetizando, se constatou o seguinte: (i) somente ficam registrados no Departamento de Saúde do TJRJ os afastamentos onde há perícia médica, que é o caso das licenças que ultrapassam 15 (quinze) dias; (ii) dentre os casos em que há registro, não havia número relevante de aposentadoria por doenças osteomusculares, mas havia um número significativo de afastamentos (inferiores a 15 dias) por este motivo (Ata nº. 10, 2018); (iii) os dados deixam de fora as ocorrências psiquiátricas, que podem dizer muito a respeito da ergonomia laboral em um conceito mais amplo.

Diante de tal *déficit* de informações a respeito dos afastamentos, restou consignado que a "foi solicitado pela Corregedoria que o DESAU passe a registrar se os afastamentos são causados por esforço repetitivo ou doenças assemelhadas" (Ata nº. 03, 2018, pg. 1):

“(...) a Sra. Alessandra Anátocles, Diretora-Geral da DGADM (...) expõe que, em reunião com o Departamento de Saúde (DESAU), confirmou que a maior parte dos afastamentos de servidores deve-se a problemas musculoesqueléticos ou questões psiquiátricas. Entretanto não há no sistema informação fidedigna, considerando que somente ficam registrados os afastamentos onde há perícia. Assim, **foi solicitado pela Corregedoria que o DESAU passe a registrar se os afastamentos são causados por esforço repetitivo ou doenças assemelhadas.**” (ATA nº. 03, 2018, pg. 1) grifos nossos

Infelizmente a ata da reunião não deixa expresso como a questão chegou na Corregedoria-Geral de Justiça para que tal órgão tivesse o ímpeto de solicitar ao Departamento de Saúde que fizesse tal registro e nem tampouco se o pedido abrangeu as questões psiquiátricas. Contudo, aparentemente, a questão parece ter chegado à Corregedoria em função do movimento do Comitê pela busca de dados.

Notou-se que o Comitê, ao receber a sugestão que desencadeou o grande tema da ergonomia laboral, bem como fazer algumas deliberações (vídeos disponíveis, estudos já realizados e mapeamento de cadeiras), se deparou com algo mais amplo, que é o conceito de “ergonomia laboral” envolvendo não apenas questões motoras, mas também cognitivas e

organizacionais. Em três ocasiões esse conceito foi mencionado nas reuniões, mas não chegou a ser alvo de debate, tendo se verificado no Comitê uma postura tímida na abordagem dos problemas mais complexos da primeira instância:

“(...) Dr. Paulo Roberto (...) esclarece (...) que a real preocupação é alcançar a questão da ergonomia para reduzir as licenças médicas que dela decorrem e, por isso, solicitou o levantamento do número de servidores que gozaram licença para tratamento de saúde e de aposentadorias por invalidez ocorridas em razão desses fatos. O objetivo seria sensibilizar a Alta Administração do Tribunal quanto à necessidade de implementação da ergonomia, **tal como Dra. Ivany a projeta, ou seja: a ergonomia não é só uma questão motora, envolve uma série de outras situações** (...)” (Ata nº. 04, 2017, pg. 4) grifos nossos

“Dr. Carlos Ferrari, Diretor do Departamento de Saúde (DESAU) (...) passa à palavra para Dra. Cristina Alvarez, especialista em ergonomia laboral (...) **Dra. Cristina Alvarez esclarece que apesar do conceito difundido sobre ergonomia laboral estar relacionado somente às questões posturais, o tema abrange também a questão cognitiva e organizacional, pois de nada adianta mobiliários altamente ergonômicos se não há uma preocupação com a saúde mental e controle do estresse**, que atualmente são as maiores causas de afastamentos temporários” (Ata nº. 05, 2019, pg. 2) grifos nossos

“Primeiramente, **Sra Cristina Alvarez esclarece que o conceito de ergonomia foi totalmente reformulado, e atualmente abrange não somente a questão postural, relacionado ao mobiliário, como também a questão cognitiva e organizacional**. Por esse motivo, o programa do curso oferecido pela ESAJ foi atualizado (...) Sr. Gabriel Albuquerque destaca que o objetivo principal do curso é capacitar os gestores do Tribunal, com vistas a uma gestão mais eficiente e melhoria da saúde de seus funcionários. Comprometendo-se então, a encaminhar ao Comitê os cursos oferecidos pela ESAJ, que têm como público-alvo os chefes de serventia, para divulgação no Portal” (Ata nº. 01, 2020, pg. 3) grifos nossos

O conceito de ergonomia laboral, como algo mais amplo que questões motoras, abrangendo questões cognitivas e organizacionais, relacionadas à saúde mental e controle do estresse, poderia gerar nos membros do Comitê algumas indagações favorecessem os objetivos da Política Nacional, tais como: como o trabalho é organizado entre cartório e gabinete do juiz nas Varas da primeira instância? Há servidores e magistrados suficientes para a quantidade de trabalho?

Em determinado ponto, um dos membros do Comitê Gestor chega a fazer uma sugestão em princípio interessante – se bem formatada -, para “que o TJRJ tenha uma equipe para visitar as serventias e verificar as condições de trabalho que de alguma forma reflitam na saúde do servidor” (ATA nº. 10, 2018, pg. 2). Contudo, tal sugestão não se refletiu em nenhuma deliberação.

Em outra ocasião, o Comitê, ao se deparar com os dados, se comporta como um mero intermediador entre os órgãos administrativos do Tribunal, levando apenas demandas, sem pensar em soluções. Um dos exemplos disso foi por deliberar por se comunicar “à DGPES [Diretoria-Geral de Pessoas], solicitando que informem: (...) (2) se há algum estudo ou projeto

em andamento que vise à melhoria de qualidade de vida e bem-estar de servidores e magistrados” (ATA nº. 06, 2018, pg. 3).

Ao longo do período da pesquisa, o Comitê abordou uma série de assuntos relacionados às campanhas/projetos envolvendo saúde física e mental. Nestes pontos, o Comitê foi bem atuante, mantendo um diálogo com os departamentos de pessoal e de saúde, fomentando e buscando informações sobre campanhas em prol da saúde física e mental dos servidores e magistrados da primeira instância:

“(…) Deliberação: **indagar ao DESAU (...) o que é necessário para a retomada da campanha ‘Vamos Humanizar o Tribunal’** (...) especificando os objetivos da referida campanha.” (Ata nº. 11, 2018, pg.1,2) grifos nossos

“(…) o DESAU, em resposta ao deliberado pelo Comitê em outubro de 2018, elaborou um pequeno estudo sobre as ações necessárias para retomada da Campanha ‘Vamos Humanizar o Tribunal’. (...) Desta que o alerta maior é para a depressão que, segundo os dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), será a doença mais impactante no mundo até 2022 (...) outras instituições já estão desenvolvendo ações voltadas para o tratamento do estresse (...) Salienta que apesar de tantos dados o Tribunal não dispõe de material humano necessário para implementação de programas de saúde mental (...) **os membros deliberam pelo envio dos autos à Presidência, com a sugestão de que seja avaliada a possibilidade de desenvolver uma política institucional voltada para a saúde mental, junto ao DESAU, inclusive com o apoio da Mútua dos Magistrados, visando atenuar os casos de afastamentos temporários** (...)” (Ata nº. 01, 2019, pg. 2,3)

“(…) **o DESAU começou o projeto pioneiro do exame periódico do servidor, com formulário próprio de saúde mental, denominado protocolo de avaliação psicossocial no trabalho (...) por questão de logística, o piloto começou nas Varas da Fazenda.** A ideia é que além da realização de exame médico, o servidor possa ser ouvido pelo DESAU, de modo a avaliar o desenvolvimento de alguma psicopatologia e apurar o sentimento deste em relação a seu ambiente de trabalho (...) a pretensão do Departamento é expandir essa ideia em 2020, abrangendo outras serventias” (Ata nº. 05, 2019, pg. 2)

“(…) o **DESAU elaborou um anteprojeto em resposta ao processo iniciado pelo Comitê no que tange aos afastamentos e licenças decorrentes a lesões laborais, dentre elas a saúde mental** (...) está aguardando apenas a aprovação do Diretor da DGPE” (Ata nº. 05, 2019, pg. 2)

Os projetos de exame periódico e o anteprojeto para redução de afastamentos e licenças esteve presente nos debates do Comitê, nas reuniões realizadas até o ano de 2020, e foram ambos idealizados pelo Departamento de Saúde do Tribunal.

Em relação ao projeto de exame periódico do servidor, com formulário próprio de saúde mental, foi um projeto piloto, iniciado apenas nas Varas de Fazenda Pública da capital do Estado e, em seguida, expandido para alguns setores de Oficiais de Justiça (Ata nº. 01, 2020). Ou seja, não foi uma campanha amplo alcance para os servidores da primeira instância. Outro ponto que merece destaque é o de que tal projeto não parece ter pretendido encontrar no ambiente de trabalho as disfunções geradoras das lesões laborais (ainda que mentais) e dos afastamentos

para encaminhamento aos órgãos que pudessem tomar providências no sentido de melhorar a primeira (tais como Presidência, Corregedoria-Geral de Justiça).

Já o anteprojeto para redução de afastamentos e licenças, também idealizado pelo Departamento de Saúde do Tribunal, contou com a realização de vários cursos e cartilhas e ainda a criação do “Espaço Saúde Amil”, com atendimento fisioterápico e acolhimento por psicólogo:

“Sra. Cristina Alvarez apresenta ao Comitê as principais ações desenvolvidas pelo DESAU no que se refere a saúde mental, enfatizando seus benefícios para a conscientização sobre segurança e saúde física e mental no ambiente de trabalho, quais sejam: - Curso de Fundamentos de ergonomia; - Curso de ‘Saúde e qualidade de vida no trabalho para gestores’ ; - Capacitação de Síndicos dos diversos NUS, no tema da ergonomia; - Palestras sobre variados temas em saúde mental e qualidade de vida do servidor; - Publicação e divulgação da cartilha ‘administrando o estresse nosso de cada dia’; - visitas a outros Tribunais (Benchmarking); - Aplicação do protocolo de avaliação de riscos psicossociais dentro do exame médico periódico; - Curso ‘Saúde mental no trabalho’ disponibilizado pela ESAJ por sugestão do setor de psicologia (...) o Tribunal realizou uma parceria permanente com a Amil para realização de palestras com especialistas em variados temas nos meses destinados a conscientização e prevenção de doenças (setembro-amarelo, outubro-rosa e novembro-azul)” (ATA nº. 01, 2020, pg. 3,4)

Os principais problemas da primeira instância não podem ser resolvidos com cursos, muito embora toda instrução seja útil. Em diversas situações o Comitê debateu sobre a disponibilização de materiais didáticos a respeito da ergonomia laboral:

“(...) as apostilas de ergonomia elaboradas pelo Departamento de Saúde são de ótima qualidade, motivo pelo qual sugere sua divulgação, caso haja concordância do DESAU, sendo deliberado que o material didático será analisado pelos membros e as conclusões, quanto à pertinência em divulgá-los no Portal, serão apresentadas na próxima reunião do Comitê.” (Ata nº. 04, 2017, pg. 4)

“O Comitê delibera pela disponibilização da Cartilha [Administrando o estresse no dia-a-dia] no Portal do Comitê na intranet e pelo encaminhamento da Cartilha para o Sr. Antônio Carlos, membro do Comitê, para disponibilização na página do sindicato.” (ATA nº. 06, 2019, pg. 3)

“(...) Sra. Cristina Alvarez propõe a inclusão de conteúdo específico sobre ergonomia nos cursos direcionados aos chefes de serventia (...) Dito isso, o Comitê delibera no seguinte sentido (...) O DESAU deverá apresentar ao Comitê conteúdo programático sobre ergonomia para inclusão na grade do curso para chefes de serventia (...)” (Ata nº. 06, 2019, pg. 1 e 2)

“(...) o conceito de ergonomia foi totalmente reformulado, e atualmente não abrange somente a questão postural, relacionado ao mobiliário, como também a questão cognitiva e organizacional. Por esse motivo, o programa do curso oferecido pela ESAJ [Escola Superior de Administração Judiciária] foi atualizado (...)” [Ata nº. 01, 2020, pg. 3]

“Sugestão de inclusão na grade curricular dos cursos direcionados aos chefes de serventia, de conteúdo programático voltando para ergonomia. Cientes da realização dos cursos pela ESAJ, os membros determinam o arquivamento dos autos” [Ata nº. 02, 2021, pg.3]

Outro assunto muito abordado dentro do grande tema Ergonomia Laboral foi o fornecimento de cadeiras e suporte para pés. O estopim desses assuntos também foi sugestão da servidora da primeira instância, na terceira reunião realizada em 2017, ocasião na qual foi deliberado no Comitê que se obtivesse junto ao departamento competente um “mapeamento quanto à distribuição de novas cadeiras no 1º Grau de Jurisdição” (Ata nº. 03, 2017, pg. 6).

Em relação ao fornecimento de suporte para os pés, notou-se uma situação peculiar: um dos membros do Comitê, ao ler um material didático fornecido pelo departamento de saúde do tribunal, tomou ciência que o suporte para pés era disponibilizado, tendo havido a deliberação para que tal informação fosse repassada para os servidores e magistrados na primeira instância:

“(…) Apreciação dos materiais didáticos disponibilizados pelo DESAU, referentes à ergonomia (...) Com relação às informações sobre posturas saudáveis no material didático, o Dr. Paulo Roberto comunica que o Tribunal de Justiça disponibiliza o suporte para os pés. Diante disso, o Des. Presidente do Comitê sugere que essa informação seja repassada aos servidores e Magistrados, após verificação de estoque junto à Diretoria Geral de Logística (DGLOG).” (Ata nº. 05, 2017, pg 1)

Não obstante tenha sido constatada a ausência de suporte para os pés em estoque (Ata nº. 01/2018), os servidores e magistrados foram comunicados a respeito da possibilidade de fornecimento, tendo-se apurado quantidade elevada de solicitações:

“(…) o Colegiado delibera no sentido de encaminhamento à Presidência da Corte do quantitativo apurado, para análise da possibilidade de atendimento da demanda existente através licitação, em virtude da quantidade elevada (51 solicitados por magistrados e 1483 solicitados por servidores).” (Ata nº. 02, 2018, pg. 1, 2)

“(…) O Comitê delibera que os autos sejam encaminhados à Presidência, com a recomendação de aquisição do quantitativo descrito na pesquisa realizada (...) e ainda com a sugestão de que com a entrega dos apoios de pé, seja encaminhada informação, a ser elaborada pelo DESAU sobre a real necessidade de utilização deste equipamento. Esta informação também será enviada, por correio eletrônico, às unidades demandantes, bem como disponibilizada no Portal deste Comitê”

Muito embora tal número pareça elevado, não se revela tão grande assim quando comparado à totalidade de juízes e servidores da primeira instância (661 juízes e em torno de 10.000 servidores²⁶). Dessa situação, notou-se que o Comitê fomentou uma demanda junto à primeira instância. Fica a suspeita de que os magistrados e servidores sequer sabiam que tal material poderia ser solicitado, o que pode revelar um problema de comunicação entre os departamentos do tribunal e a primeira instância, o que sequer foi notado pelo Comitê.

²⁶ Dados aproximados após contagem manual dos dados disponibilizados no sítio eletrônico do TJRJ: <https://portal.tj.tjrj.jus.br/documents/d/guest/anexo-v-magistrados-set-2024>, acesso em 13/10/2024.

Além disso, após fomentar tal demanda, o Comitê parece tentar contê-la, ao solicitar ao departamento de saúde um estudo sobre a real necessidade de utilização do suporte para os pés, para posterior divulgação para a primeira instância.

Quanto ao fornecimento de cadeiras ergonômicas para a primeira instância, o Comitê monitorou o processo de aquisição e entrega das cadeiras, mas não se pode afirmar que a movimentação do departamento competente tenha se dado em função da atuação do Comitê:

“(...) o Comitê passa a apreciação da sugestão apresentada pela Servidora Luciana Ruis (...) aquisição de móveis e/ou equipamentos que visam ergonomia laboral (...) Sra. Carla Marques aduz que deve ser feito mapeamento quanto à distribuição de cadeiras no 1º Grau de Jurisdição, até porque já existe orçamento aprovado para gastos com esse material Também quanto a isso, Dr. Paulo Roberto se propõe a obter informações junto ao Sr. Francisco Budal e o Des. Marcos Alcino solicita que a DICOL envie memorando à DGLOG [Diretoria-Geral de Logística no mesmo sentido.” (Ata nº. 03, 2017, pg. 4 e 5)

“O Desembargador Marcos Alcino dá ciência aos membros que o Senhor Francisco Budal, Diretor-Geral da DGLOG [Diretoria-Geral de Logística], informou que as referidas cadeiras já foram entregues (...).” (Ata nº. 13, 2018, pg. 4)

“Os membros tomam ciência da resposta da DGLOG, no qual informa que a aquisição de 1800 (mil e oitocentas) cadeiras giratórias espaldar médio está em fase de entrega pelo fornecedor, com prazo previsto de 30 dias a contar de 08 de janeiro de 2019. Dr. Paulo Correa frisar que a maioria das cadeiras do primeiro grau já foram substituídas e destaca que as disponibilizadas possuem a mesma qualidade das cadeiras do segundo grau (...).” (Ata nº. 01, 2019, Pg. 1, 2)

Outro assunto abordado pelo Comitê se referiu a outros mobiliários ergonômicos disponíveis para fornecimento para a primeira instância, assunto no qual se mostrou muito proativo:

“(...) o Comitê delibera pela consulta aos juízes sobre a necessidade de mobiliário ergonômico em suas respectivas serventias.” (Ata nº. 2, 2019, pg. 6)

“(...) 58 juízes responderam à indagação do Comitê, dos quais apenas um juiz apontou que não tinha interesse na disponibilização dos mobiliários. Destaca, ainda, que alguns juízes indagaram ao Comitê quanto à lista de mobiliários considerados ergonômicos disponíveis para serem solicitados. (...) por unanimidade os membros deliberam por autuar a presente ata no SEI, solicitando ao DESAU o envio de lista dos mobiliários ergonômicos disponíveis no Poder Judiciário (...)” (Ata nº. 3, 2019, pg. 2 e 3)

“Dra. Cristina Alvarez [servidora do DESAU] relata que (...) encaminhou lista de mobiliários, bem como esclarecimentos prestados pelo Departamento de Patrimônio e Material (...) destacando que nem todos os bens relacionados estão disponíveis em estoque (...) o Comitê delibera por convidar para a próxima reunião do Colegiado o Diretor do DGLOG/DEPAM, para esclarecimentos quanto ao fornecimento dos mobiliários (...)” (Ata nº. 05, 2019, pg. 1)

“Sr. Francisco Budal, Diretor-Geral da DGLOG, relembra que na gestão passada houve solicitação semelhante, na ocasião foi fornecido ao Comitê um catálogo com as especificidades técnicas dos mobiliários. Relata, que na época, o Comitê priorizou as demandas referente aos apoios de pés e substituição de cadeiras para o primeiro grau (...) afirma que nos últimos anos, os mobiliários foram todos renovados, e hoje em dia o Tribunal só adquire materiais adequados às normas de ergonomia.” (Ata nº. 06, 2019, pg. 1)

“(...) o Comitê tem recebido alguns questionamentos sobre a possibilidade de atendimento das solicitações encaminhadas pelas serventias (...) Des. Werson Rêgo determina pela elaboração de memorando no SEI, encaminhando cópia da pesquisa elaborada, à época, à DGLOG sugerindo que a Diretoria verifique quais as solicitações que ainda não foram atendidas e, após, a sua possibilidade de atendimento. Determina, ainda, pelo encaminhamento de resposta ao magistrado solicitante com o andamento dado a pesquisa realizada pelo Comitê.” (Ata nº. 01, 2020, pg. 2)

Dentro dos assuntos abrangidos pelo tema “ergonomia laboral” pudemos observar que o Comitê Gestor Regional do TJRJ teve uma postura tímida diante das questões que pudessem desaguar na identificação de problemas da primeira instância, úteis aos propósitos da Política Nacional.

Por outro lado, em questões relacionadas à mobiliário ergonômico, suporte para os pés, campanhas, materiais didáticos e cadeiras o Comitê atuou de forma proativa, intermediando essas demandas junto aos setores competentes do TJRJ. Contudo, tais assuntos tiveram baixíssimo potencial de mudança do contexto que deu causa à edição da Política Nacional: altas taxa de congestionamento, sobrecarga de trabalho, mau funcionamento e morosidade sistêmica.

4.4.3. *Como a linha de atuação “estudos e pesquisas” foi contemplada?*

A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição foi editada pelo CNJ com o objetivo de melhorar a primeira instância, aperfeiçoando a qualidade, celeridade, eficácia e efetividade dos serviços judiciais da primeira instância dos tribunais brasileiros (CNJ, 2014).

Para nortear a implementação da Política Nacional, por cada tribunal brasileiro, foram previstas linhas de atuação, o que foi objeto da subseção 4.1 desta pesquisa. A linha de atuação “estudos e pesquisas” foi conceituada como a promoção “estudos e pesquisas sobre as causas e consequências do mau funcionamento da Justiça de primeira instância e temas conexos, a fim de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões” (art. 2º, VIII, da Resolução CNJ nº. 194/2014). Essa linha de atuação foi eleita como critério de análise pelo potencial de transformação que carrega em si para delineamento dos problemas fundamentais e construção de alternativas com o diálogo entre os agentes atuantes na primeira instância (servidores, magistrados, membros do ministério público, da defensoria pública, advogados, procuradores públicos e etc.).

Em nossa pesquisa, nos propusemos a analisar o tratamento dado pelo Comitê Gestor Regional, no período de 2017-2021, aos temas que foram relacionados a linha de atuação “estudos e pesquisas” da Política Nacional, conforme indicado na Tabela 03:

Figura 05 - Temas abordados pelo Comitê Gestor Regional TJRJ, no período de 2017-2021, relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas”



Fonte: nossa

No recorte temporal eleito, não se verificou no Comitê Gestor Regional uma iniciativa ampla e proativa de buscar traçar um diagnóstico dos problemas e possíveis soluções para a primeira instância do TJRJ, em conjunto com os servidores e magistrados da primeira instância e nem tampouco com outros órgãos e profissionais externos (advogados, defensores públicos, promotores de justiça, advogados públicos etc.), integrantes do sistema de justiça.

Todos os temas que puderam ser relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas” revelaram pontos de contato do Comitê Gestor Regional com a primeira instância, mas sempre de forma limitada e restrita. Ainda que o Comitê tenha tido alguma iniciativa para ouvir a primeira instância, não trouxe para si a missão de, ouvindo as demandas, tornar claros os problemas específicos da primeira instância do TJRJ (comuns e específicas de determinadas competências e setores) para pensar possíveis soluções a serem sugeridas para a alta administração.

Como se pode observar na Figura 05, os temas que foram relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisa” foram: “levantamento/análise de sugestões para a 1ª instância”, “Divulgação do Comitê Gestor Regional na 1ª instância”, “Ranking das reclamações/sugestões recebidas no Comitê Gestor Regional” e “Taxa de Congestionamento”.

O tema “levantamento/análise de sugestões para a 1ª instância” abrangeu quatorze assuntos, dentre os quais constam divulgação de e-mails para envio de sugestões, análise das sugestões recebidas, pesquisa junto à primeira instância através de formulário, consulta à

primeira instância sobre a necessidade de instalação de televisores nos espaços de espera de audiência, solicitação à associação dos oficiais de justiça para elaboração de um manual com procedimentos de segurança, iniciativa para ouvir outras instituições do sistema de justiça para melhoria nos serviços de primeiro grau.

Os assuntos entraram em debate no Comitê Gestor, no geral, a partir de sugestões encaminhadas para os *e-mails* disponibilizados ou quando seus próprios integrantes os pautavam.

Houve uma ocasião na qual o Comitê teve a iniciativa de ouvir a primeira instância e encaminhou formulário de pesquisa direcionado aos juízes e servidores a respeito das necessidades do primeiro grau. Pode-se dizer que essa iniciativa foi ampla (porque pretendeu abranger toda a primeira instância), mas restrita no tratamento dos dados, já que as respostas geraram um curto debate e o envio da pesquisa consolidada ao presidente do tribunal. O Comitê não digeriu os resultados da pesquisa, não individualizou os problemas da primeira instância e não discutiu possíveis soluções:

“(...) Consolidação finalizada das respostas do questionário sobre as necessidades do 1º Grau (...) apresenta os novos gráficos atualizados com base nas respostas enviadas até a data final estabelecida, por magistrados e servidores (...) os membros procedem à análise e ponderações dos dados demonstrados. O Juiz Paulo Roberto Corrêa comenta sobre o Módulo Gestão (...) ponderou com outros magistrados que o SIGA atende bem às demandas relativas à gestão cartorária das unidades jurisdicionais do TJRJ (...) Salienta que a gestão cartorária é fundamental para muitos juízes. (...) A Juíza Fernanda Xavier de Brito opina que a Norma ISO é bem mais burocrática do que o SIGA, e este Sistema ajuda bastante na gestão cartorária. Informa que para obter a digitalização em sua Vara, foi exigido que tivesse o SIGA (...) Deliberações. Encaminhar, por memorando, a pesquisa consolidada ao Presidente do PJERJ, para ciência, sugerindo seja dada ciência também ao Presidente da COPAE e todas as Diretorias-Gerais” (Ata nº. 12, 2017, pg. 1,2)

Em outra ocasião, foram recebidas diversas sugestões sobre os processos de trabalho, que, por sua vez, também não foram alvo de debate pelo Comitê Gestor Regional:

“(...) Sra. Carla Marques (...) relata que já foram recolhidas, aproximadamente, 350 sugestões que afetam diretamente o processo de trabalho da primeira instância, não só em relação à produtividade dos juízes, mas também do Cartório (...) enviará as sugestões coletadas a todos os membros, por e-mail, separadas por assunto, e que essas informações serão apreciadas e respondidas pelo Comitê.” (Ata nº. 01, 2017, pg. 03)

“(...) os membros passam à análise das sugestões enviadas pelo 1º grau, em relação à área de informática. Delibera o Colegiado no sentido de envio das sugestões à Comissão responsável pelo sistema de informática (...)” (Ata nº. 2, 2017, pg. 2, 3)

Em determinada reunião um juiz atuante na primeira instância sugeriu a instalação de um televisor no espaço de espera para as audiências. Neste caso, o Comitê Gestor ampliou a demanda trazida e realizou pesquisa junto a primeira instância e após a resposta encaminhou ao setor competente:

“3. CORREIO ELETRÔNICO ENCAMINHADO PELO JUIZ (...) 3.1 INSTALAÇÃO DE TV PARA SER COLOCADA NO ESPAÇO ONDE AS PARTES/ADVOGADOS FICAM ESPERANDO O HORÁRIO DA AUDIÊNCIA: (...) Os membros, por unanimidade, determinam pelo encaminhamento de correio eletrônico às Direções dos Fóruns das Comarcas do Estado do Rio de Janeiro para que indiquem se há interesse na instalação de televisões em locais públicos e com grande movimentação de pessoas, e em caso positivo, se há local apropriado para instalação dos aparelhos” (Ata nº. 3, 2019, pg. 3)

“(...) apresenta a consolidação das respostas apresentadas pelas Direções dos Fóruns, esclarecendo que 29 Comarcas responderam a indagação do Comitê, desse quantitativo apenas 31% demonstrou desinteresse na instalação dos aparelhos (...) os membros do Comitê determinam por autuar a consolidação das respostas (...) e encaminhar à DGLOG para ciência e providências cabíveis” (Ata nº. 5, 2019, pg. 5)

Notou-se nesse caso uma proatividade do Comitê Gestor em assunto fica muito à margem das causas que levaram à edição da Política Nacional, qual seja: redução da taxa de congestionamento, sobrecarga de trabalho, mau funcionamento e morosidade sistêmica (CNJ, 2014).

O Comitê chegou a considerar possibilidade necessidade de ouvir outros profissionais e instituições que compõem o sistema de justiça e que atuam na primeira instância, o que seria coerente com os propósitos da Política Nacional. Contudo, muito embora tenham sido enviados ofícios a tais órgãos, dentro do recorte temporal da pesquisa não houve menção nas atas às respostas ou participação de tais profissionais e instituições:

“(...) Sr. José Roberto propõe que o Comitê abra espaço para ouvir sugestões de outras instituições, como o Ministério Público, Defensoria Pública, AOJA, entre outros, considerando que estes Órgãos poderão contribuir para a melhoria dos serviços da primeira instância. Os membros reconhecem a importância de ouvir outras instituições, porém considerando os números de assuntos pendentes, deliberam por incluí-la na planilha de deliberações para que seja avaliada em momento oportuno.” (Ata nº. 03, 2019, pg. 6, 7)

“(...) Em continuidade, Sr. José Roberto relembra a deliberação contida na ata nº. 03/2019, no sentido de ouvir outras instituições para melhoria nos serviços do primeiro grau. Destaca a importância de adotar essa prática para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no primeiro grau de jurisdição. Considerando os benefícios da proposta, o Comitê delibera pelo encaminhamento de Ofícios ao Ministério Público, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil, para que os Órgãos encaminhem sugestões para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no primeiro grau de jurisdição” (Ata nº 01, 2020, pg. 7)

Uma interação interessante foi a dos oficiais de justiça, através da presidente da Associação e do Sindicato dos Oficiais de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que participou de uma das reuniões do Comitê Gestor, demonstrando mobilização desta categoria:

“(...) Sra. Claudete Pessoa, Presidente da Associação e do Sindicato dos Oficiais de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (...) apresenta um manual de procedimentos de segurança elaborado pelo TRT do Estado da Bahia para formação de grupo especializado para apoio dos oficiais de justiça. Acredita que o Tribunal necessite de material semelhante, além do aprimoramento na capacitação destes servidores. Dr. Werson solicita que a Associação apresente a este Comitê um manual de procedimentos de segurança com as diretrizes adequadas às necessidades da categoria. Após a elaboração, o Comitê encaminhará o material a todos os oficiais de justiça para manifestações, no prazo de 15 dias. Findo o prazo (...) o encaminhamento do documento à Egrégia Corregedoria Geral da Justiça com a recomendação de publicação e distribuição. Ato contínuo, solicita ainda que a Associação encaminhe por correio eletrônico conteúdo programático para elaboração de cursos presenciais e à distância destinados à efetiva capacitação dos oficiais de justiça (...) proceder o encaminhamento da referida proposta à ESAJ solicitando a elaboração do curso, com horas de capacitação profissional.” (Ata nº. 05, 2018, pg. 3,4)

Nesta situação, uma entidade representativa (Sindicato e Associação dos Oficiais de Justiça do Estado do Rio de Janeiro) de uma categoria atuante na primeira instância, se fez presente em uma reunião apresentando um manual de procedimentos de segurança de outro tribunal para formação de grupo especializado para apoio dos oficiais de justiça. Sem que tenha constado um debate a respeito do conteúdo do material apresentado, o Comitê reencaminhou o referido material à Corregedoria-Geral de Justiça (órgão incumbido de organizar a primeira instância), bem como solicitou a referida Associação que elaborasse um conteúdo programático para capacitação dos oficiais de justiça.

Mais uma vez, o Comitê “rebate” uma questão não lapidada para outro órgão do Tribunal, sem se interessar em identificar os problemas e possíveis soluções e acompanhar a solução a ser dada pela Corregedoria. Contudo, foi interessante o fato de o Comitê Gestor ter reencaminhado o material para todos os oficiais de justiça para manifestação.

O tema “divulgação do Comitê Gestor Regional na 1ª Instância” abrangeu iniciativas para divulgação do Comitê Gestor, tais como visita às varas da primeira instância, disponibilização do *link* da página do Comitê Gestor no *site* do sindicato dos servidores e da associação dos magistrados do Estado do Rio de Janeiro, divulgação das reuniões na página principal do tribunal.

Principalmente no ano de 2017, o Comitê Gestor debateu a necessidade de sua divulgação mediante visita física de seus integrantes às varas da primeira instância e divulgação

nos sítios eletrônicos do sindicato dos servidores, da associação de magistrados do estado do rio de janeiro e do próprio Tribunal de Justiça:

“Acordam, ainda, que o Dr. Paulo Feijó, Sra. Carla Marques e o Sr. Antônio Carlos elaborarão cronograma de visita às serventias, com a finalidade de divulgação do Comitê (...) ressaltando o Des. Marcos Alcino que todos os membros contribuirão para os trabalhos, devendo ser ignorada, nesse caso, a ideia de titulares e suplentes.” (Ata nº. 01, 2017)

“Sr. Antônio sugere seja disponibilizado na página do Sindicato o *link* deste Comitê e, em sendo aceito pelo Presidente do Sindicato, o mencionado servidor ficará encarregado de proceder às gestões necessárias para sua implementação” (Ata nº. 02, 2017)

“(...) consigna Dra. Marcia Succi que ainda se encontra em andamento o projeto de disponibilização na página da AMAERJ, como notícia, de material relacionado ao Comitê.” (Ata nº. 03, 2017)

“(...) Dr. Paulo Feijó propõe dar maior publicidade às reuniões do Comitê, considerando ser um incentivo para a participação dos servidores. Diante disso, o Comitê delibera pela divulgação da próxima reunião do Comitê no sítio do TJRJ.” (Ata nº. 05, 2017)

À época a Política Nacional contava com algo em torno de três anos de existência, e observou-se no Comitê uma preocupação com sua divulgação junto aos servidores e magistrados da primeira instância.

O tema “taxa de congestionamento” abrangeu assuntos relacionados à divulgação na primeira instância do que seria a taxa de congestionamento e dos relatórios gerenciais a ela relacionados.

A taxa de congestionamento “mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano” e “quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos” (CNJ, 2024). É ponto relevante - já que as altas taxas de congestionamento na primeira instância tribunais brasileiros fazem parte do contexto que deu ensejo à edição Política Nacional - que se entrelaça com a sobrecarga de trabalho, o mau funcionamento e a morosidade sistêmica, todos eles mencionados na Resolução CNJ nº. 194/2014.

O tratamento dado pelo Comitê Gestor ao tema foi no sentido de fomentar a divulgação e a educação da primeira instância a respeito da taxa de congestionamento e dos relatórios gerenciais a ela atrelados, e não de buscar os principais motivos dessas altas taxas:

“(...) Dr. Paulo Roberto Correa explica que na gestão passada foi definido cronograma de visitação a Juízos e Comarcas, trabalho que realizou juntamente com a Sra. Carla Marques, cujo objetivo era esclarecer aos Magistrados e Servidores da necessidade de conhecimento do Sistema e seus relatórios, a fim de reduzir a Taxa de Congestionamento, monitorada por um dos indicadores do CNJ. Destaca que, uma vez conhecida a Taxa de Congestionamento, a serventia tenda a reduzir seu acervo. Os resultados apresentados à época foram bastante satisfatórios. Dra. Maria Paula Gouveia Galhardo entende que este não seria um papel a ser desempenhado pelo Comitê, já que existem outros setores com tal incumbência, tais como a Corregedoria e a COMAQ. Ressalta que, no seu entender, a DGJUR deve ir às serventias, eis que responsável pelo controle das Taxas de Congestionamento. No mesmo sentido, Dr. Paulo Mello Feijó consigna que o Comitê não pode substituir o TJRJ e ensinar aos Juízes e Servidores como utilizar o Sistema DCP, mas sim, informar ao Tribunal quanto à necessidade de capacitação desses agentes, para melhor qualidade do trabalho.” (Ata nº. 01, 2018, pg.)

“(...) a Corregedoria pretende realizar palestra para os magistrados sobre Taxa de Congestionamento, motivo pelo qual indaga aos presentes quanto à possibilidade de participação conjunta da CGJ, DGJUR e Comitê nesta empreitada. Dr. Paulo Mello Feijó entende que o Comitê tem o dever de solicitar e acompanhar o trabalho da DGJUR, mas que a execução não seria uma atribuição do Colegiado (...) Dra. Maria Paula Gouveia Galhardo concorda com o Magistrado (...) no sentido de que esta é uma tarefa institucional do DGJUR” (Ata nº. 02, 2018, pg.)

“(...) a Sra. Carla informa que foi convidada pela Corregedoria Geral da Justiça para ministrar aos magistrados, palestra sobre Taxa de Congestionamento e Relatórios, nos dias 04 e 11 de maio de 2018 (...)” (Ata nº. 03, 2018, pg.)

O tema “ranking das reclamações/sugestões recebidas pelo Comitê Gestor Regional” abarcou dois assuntos em que o Comitê organizou as reclamações e sugestões recebidas e divulgou tal relatório em seu portal no sítio eletrônico do tribunal:

“(...) Sugestões apresentadas pela Dra. Maria Cristina Slaibi: (...) h) Divulgação no Portal do Comitê, de quadro informativo dos pontos objeto das maiores reclamações/sugestões recebidas por este honroso Comitê Gestor de Boas Práticas. Sra. Jacqueline (DICOL) fará um estudo sobre a viabilidade de elaboração do quadro informativo, a ser apresentado oportunamente” (Ata nº. 02. 2018, pg. 5)

“(...) 1 - Análise e aprovação dos relatórios com as principais sugestões e/ou reclamações recebidas pelo Comitê (Relatório 2017 e Relatório 2018). O Comitê aprova a disponibilização dos referidos relatórios em seu Portal.” (Ata nº. 05, 2018, pg. 1)

Nesta situação, o Comitê foi provocado a elaborar o *ranking* das reclamações/sugestões recebidas, acolheu e disponibilizou em seu site, mantendo novamente uma postura passiva e restrita, sem utilizar a informação produzida para nenhuma finalidade.

Durante a análise de conteúdo das atas, observou-se que, na segunda reunião do ano de 2018, o Comitê Gestor se propôs a analisar as boas práticas recebidas por *e-mail*. A Política Nacional previu a possibilidade de o CNJ e os tribunais instituírem formas de reconhecimento, valorização ou premiação de boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política.

Diante disso, o Comitê Gestor abriu em sua página no sítio eletrônico do tribunal um canal para colher boas práticas desenvolvidas dentro dos cartórios e dos gabinetes das Varas, o que foi divulgado junto a primeira instância:

“(...) debatida a minuta de texto apresentada (...) a Comissão APROVA a redação abaixo: ‘Este espaço será o canal para colher sugestões de boas práticas ou boas ideias que possibilitem a melhoria no desenvolvimento das atividades dentro dos cartórios , e/ou dos gabinetes, que geram maior produtividade, otimização do tempo e melhoria na prestação do serviço aos usuários (...) As boas práticas e boas ideias poderão ser encaminhadas por correio eletrônico e serão analisadas por este Comitê (...) nos termos da Resolução CNJ 194/2014. As sugestões mais relevantes serão disponibilizadas através deste Portal. É importante a participação de todos para troca de experiências.’ (Ata nº. 01, 2018, pg. 1,2)

Contudo, ao analisar as boas práticas recebidas, o Comitê se deparou, na verdade, com sugestões de melhoria para a primeira instância: “Sugestões de boas práticas. O Colegiado analisa as propostas recebidas, concluindo que, na verdade, os participantes não apresentaram Boas Práticas, mas tão somente sugestões (...)” (Ata nº. 02, 2018, pg. 3).

As sugestões de melhoria para a primeira instância abrangeram os mais diversos temas: uso de teclas de atalho para evitar esforço repetitivo, simplificação no recolhimento de custas processuais, aperfeiçoamento do cumprimento de atos judiciais realizados pelos oficiais de justiça, criação de modelo de petição inicial para o primeiro atendimento e disponibilização de curso específico para os encarregados pelos Núcleos de Primeiro Atendimento dos Juizados Especiais Cíveis, melhoria no sistema de tramitação dos processos, aumento do quantitativo de acessos remotos ao sistema de tramitação dos processos, estudo para revisão do quantitativo de lotação das varas, reposição de servidores removidos das unidades para assunção de função gratificada ou decorrente de aposentadoria, capacitação dos servidores no próprio local de trabalho, divulgação de quadro informativo dos pontos objeto de maior reclamação/sugestão recebida pelo Comitê.

Talvez a divulgação da premiação de boas práticas tenha sido mais ostensiva do que para a participação no Comitê Gestor Regional, e a circunstância relatada seja sintomática de uma primeira instância que deseja ser ouvida.

No recorte temporal eleito, não se verificou no Comitê Gestor Regional uma iniciativa ampla e proativa de buscar traçar um diagnóstico dos problemas e possíveis soluções para a primeira instância do TJRJ, em conjunto com os servidores e magistrados da primeira instância e nem tampouco com outros órgãos e profissionais externos (advogados, defensores públicos, promotores de justiça, advogados públicos etc.), integrantes do sistema de justiça.

O Comitê Gestor teve uma iniciativa ouvir a primeira instância como um todo, mediante questionário enviado aos magistrados e servidores (Ata nº. 12/2017), mas não buscou nas respostas individualizar os problemas da primeira instância e nem tampouco discutir possíveis soluções, tendo simplesmente encaminhado o resultado consolidado da pesquisa para o presidente do tribunal. A mesma postura foi observada em várias ocasiões (Ata nº. 01, 2017, pg. 03; Ata nº. 2, 2017, pg. 2, 3; Ata nº. 05, 2018, pg. 1).

4.4.4. Um retrato da implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor Regional do TJRJ

O objetivo central da pesquisa foi o de analisar a implementação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente no âmbito de seu Comitê Gestor Regional, no período de 2017-2021.

O grande propósito da Política Nacional foi o de aperfeiçoar a qualidade, celeridade, eficácia e efetividade dos serviços judiciais da primeira instância dos tribunais brasileiros (artigo 1º). O que se buscou, portanto, foi melhorar a primeira instância e o contexto que deu causa a sua edição, sendo este marcado por altas taxas de congestionamento e uma morosidade sistêmica (CNJ, 2014).

A Política Nacional impôs aos tribunais brasileiros a incumbência de instituir um Comitê Gestor Regional, órgão colegiado, formado por desembargadores, juízes e servidores, para gestão e implementação da política. O TJRJ cumpriu tal incumbência através do Ato Executivo nº. 105/2015.

Concluimos que implementação da Política Nacional não cabe apenas ao Comitê Gestor Regional, mas também e principalmente à alta administração do tribunal, que possui o poder de dar os passos em direção à melhoria da primeira instância. Com isso, percebemos que o Comitê Gestor Regional é principalmente um órgão de interlocução entre a primeira instância e a alta administração do TJRJ e um lugar em que magistrados e servidores da primeira instância podem dialogar com os atores da implementação da Política.

Após a leitura, análise de conteúdo e sistematização dos dados obtidos das atas das 31 (trinta e uma) reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017 a 2021 foi elaborada a Tabela 3, onde foram organizados os temas abordados, com número de ocorrência dos assuntos por ele abrangidos. Além disso, cada um dos temas foi relacionado à uma das linhas da atuação da Política Nacional.

Dentro desse universo de informação, foram selecionados dois critérios para viabilizar a análise da implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor: o tema mais abordado (que foi “ergonomia laboral”) e todos os temas que puderam ser relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas” da Política Nacional. Esta linha de atuação pode ser definida como a “busca sobre causas e consequências do mau funcionamento da justiça de primeira instância e temas conexos, com a finalidade de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões” (art. 2º da Resolução CNJ nº. 194/2014).

A hipótese da pesquisa foi a de que o Comitê Gestor Regional teve uma atuação casuística (cuidando apenas de questões pontuais que lhe foram submetidas) e reativa (com atitudes mediante provocação), e não ampla (no sentido de traçar um diagnóstico e identificação dos problemas da primeira instância e promover a “construção”, com debate de ideias, para possíveis soluções e melhorias amplas) e proativa (cheia de iniciativas), criando uma ponte com a alta administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A hipótese se confirmou, tanto na análise do tema “ergonomia laboral” quando dos temas atrelados à linha de atuação “estudos e pesquisas”. O Comitê Gestor não teve uma postura ampla e proativa, pois não buscou traçar um diagnóstico e identificar os problemas da primeira instância e não promoveu debate para a construção de possíveis soluções, para só então dialogar com a alta administração do tribunal.

O fato de o tema “ergonomia laboral” ter sido o mais abordado pelo Comitê Gestor Regional foi indicativo de que houve uma dissociação entre a atuação deste órgão com os objetivos da Política Nacional neste primeiro quinquênio. Isto porque a expressão 'ergonomia laboral' evoca um primeiro sentido relacionado à mobília e equipamentos que mantenham o corpo do funcionário/servidor bem-posicionado, para evitar lesões musculoesqueléticas.

Discussões sobre o fornecimento de suporte para os pés ou de cadeiras e outros mobiliários ergonômicos não podem gerar como fruto a identificação das principais causas das altas taxas de congestionamento, sobrecarga de trabalho, mau funcionamento e morosidade sistêmica da primeira instância da justiça estadual fluminense. O mesmo raciocínio se aplica as

discussões sobre campanhas, materiais didáticos e cursos para promoção de saúde mental e física dos servidores e magistrados, sem deixar de reconhecer a importância dessas iniciativas.

No recorte temporal eleito, não se verificou no Comitê Gestor Regional uma iniciativa ampla e proativa de buscar traçar um diagnóstico dos problemas e possíveis soluções para a primeira instância do TJRJ, em conjunto com os servidores e magistrados da primeira instância e nem tampouco com outros órgãos e profissionais externos (advogados, defensores públicos, promotores de justiça, advogados públicos etc.), integrantes do sistema de justiça.

No que toca aos temas relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas”, todos eles revelaram pontos de contato do Comitê Gestor Regional com a primeira instância, mas sempre de forma limitada e restrita. Ainda que o Comitê tenha tido alguma iniciativa para ouvir a primeira instância, não trouxe para si a missão de, ouvindo as demandas, tornar claros os problemas específicos da primeira instância do TJRJ (comuns e específicas de determinadas competências e setores) para pensar possíveis soluções a serem sugeridas para a alta administração.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto da pesquisa foi o da de “crise do Poder Judiciário” ou “crise de gestão” e o CNJ, desde sua criação, atuou como protagonista no diagnóstico, planejamento e na coordenação do Poder Judiciário Nacional (Kim e Silva, 2020).

Dentro desta linha de atuação, o CNJ instituiu, em 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, através da Resolução nº. 194/2014, cujo objetivo primordial de melhorar os serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros. Os artigos da Resolução são precedidos por uma série de considerações que indicam o contexto fático que deu origem à edição dessa Política Nacional, como a de que “a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade sistêmica atual” (CNJ, 2014).

Passados dez anos da instituição dessa Política Nacional, os números ainda não apresentam progresso em relação à taxa de congestionamento. Conforme Relatório Justiça em Números de 2022, o primeiro grau de jurisdição concentrou 93,1% dos processos em tramitação, com uma taxa de congestionamento de 76,5% no primeiro grau e de 78,6% no ano seguinte. Ou seja, houve uma leve piora.

O objetivo central do trabalho foi o de analisar a implementação dessa importante política nacional judiciária no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente de seu Comitê Gestor Regional, no período de 2017-2021.

Essa análise foi realizada através de uma perspectiva analítica denominada de arranjos de implementação. Adotar essa perspectiva significa olhar para “os arranjos institucionais (formais e informais) que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos” (Gomide; Pires, 2014; 2016). Na implementação da Política Nacional no TJRJ, identificamos como instrumentos formais: Resolução CNJ nº. 194/2014 e Ato Executivo TJ nº. 105/2015. Também pudemos delinear quem são os principais atores na implementação da Política Nacional no TJRJ: membros do Comitê Gestor Regional do TJRJ e os componentes da alta administração do TJRJ (o Presidente, Corregedor-Geral de Justiça, Órgão Especial, Conselho da Magistratura e Tribunal Pleno).

Esta pesquisa focalizou na configuração relacional dos atores e instrumentos na implementação da Política Nacional, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ao invés de buscar um pacote de estrutura organizacional pré-definido, voltadas ao controle do

desempenho, buscou-se um retrato, ou um vídeo curto, que pudesse captar um indicativo de como a implementação da Política Nacional ocorreu dentro do Comitê Gestor Regional do TJRJ no período eleito.

Para tanto foi realizada a análise de conteúdo, na modalidade análise categorial, das atas do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017-2021. Após a leitura, análise de conteúdo e sistematização dos dados obtidos das atas das 31 (trinta e uma) reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017 a 2021 foi elaborada a Tabela 3 onde foram organizados os temas abordados, com número de ocorrência dos assuntos por ele abrangidos. Além disso, cada um dos temas foi relacionado à uma das linhas da atuação da Política Nacional.

Na seção 4.1, exploramos a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, tal como concebida pelo CNJ, através da Resolução CNJ nº. 194/2014 e o Ato Executivo TJRJ nº. 105/2015 (que instituiu o Comitê Gestor Regional no TJRJ). Concluímos que implementação da Política Nacional não cabe apenas ao Comitê Gestor Regional, mas também e principalmente à alta administração do tribunal, que possui o poder de dar os passos em direção à melhoria da primeira instância. Com isso, percebemos que o Comitê Gestor Regional é principalmente um órgão de interlocução entre a primeira instância e a alta administração do TJRJ e um lugar em que magistrados e servidores da primeira instância podem dialogar com os atores da implementação da Política.

Em relação à composição do Comitê Gestor Regional, a Política Nacional delineou uma composição mínima, deixando aos tribunais brasileiros uma flexibilidade na normatização da composição dos seus Comitês. A redação original da Política Nacional (Res. CNJ nº. 194/2014), trouxe como composição mínima, três magistrados e dois servidores. Na alteração realizada em 2019, a distorção numérica entre magistrados e servidores foi corrigida, passando a composição mínima do Comitê Gestor para quatro magistrados e quatro servidores. O TJRJ, por sua vez, nunca manteve uma paridade numérica entre magistrados e servidores na composição de seu Comitê Gestor Regional.

Na seção 4.2, nos debruçamos a primeira instância do TJRJ, alvo da implementação da Política Nacional por parte do Comitê Gestor Regional. Observou-se que a primeira instância é espalhada por todo o território fluminense, ao longo de 81 (oitenta e uma) comarcas, que abrangem os 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro, onde se localizam as Varas das mais diversas competências, além de alguns setores administrativos (como os cartórios distribuidores, protocolos-gerais, direções do fórum, equipes técnicas, comissários da

justiça). Concluiu-se, portanto, que implementar a Política Nacional significaria necessariamente olhar para a primeira instância buscando localizar dificuldades do cartório e do gabinete em cada uma das Varas, divididas em cartório e gabinete do juiz (nas mais variadas competências), bem como dos outros setores, que impactem na taxa de congestionamento, na sobrecarga de trabalho e no mau funcionamento da primeira instância.

Na seção 4.4 adentramos à análise das atas do Comitê Gestor Regional do TJRJ. Após a leitura, análise de conteúdo e sistematização dos dados obtidos das atas das 31 (trinta e uma) reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017 a 2021 foi elaborada a Tabela 3, onde foram organizados os temas abordados, com número de ocorrência dos assuntos por ele abrangidos. Além disso, cada um dos temas foi relacionado à uma das linhas da atuação da Política Nacional.

Dentro desse universo de informação, foram selecionados dois critérios para viabilizar a análise da implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor: o tema mais abordado (que foi “ergonomia laboral”) e todos os temas que puderam ser relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas” da Política Nacional. Esta linha de atuação pode ser definida como a “busca sobre causas e consequências do mau funcionamento da justiça de primeira instância e temas conexos, com a finalidade de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões” (art. 2º da Resolução CNJ nº. 194/2014).

A hipótese da pesquisa foi a de que o Comitê Gestor Regional teve uma atuação casuística (cuidando apenas de questões pontuais que lhe foram submetidas) e reativa (com atitudes mediante provocação), e não ampla (no sentido de traçar um diagnóstico e identificação dos problemas da primeira instância e promover a “construção”, com debate de ideias, para possíveis soluções e melhorias amplas) e proativa (cheia de iniciativas), criando uma ponte com a alta administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A hipótese se confirmou, tanto na análise do tema “ergonomia laboral” quando dos temas atrelados à linha de atuação “estudos e pesquisas”. O Comitê Gestor não teve uma postura ampla e proativa, pois não buscou traçar um diagnóstico e identificar os problemas da primeira instância e não promoveu debate para a construção de possíveis soluções, para só então dialogar com a alta administração do tribunal.

O fato de o tema “ergonomia laboral” ter sido o mais abordado pelo Comitê Gestor Regional foi indicativo de que houve uma dissociação entre a atuação deste órgão com os objetivos da Política Nacional neste primeiro quinquênio. Isto porque a expressão 'ergonomia

laboral' evoca um primeiro sentido relacionado à mobília e equipamentos que mantenham o corpo do funcionário/servidor bem-posicionado, para evitar lesões musculoesqueléticas.

Discussões sobre o fornecimento de suporte para os pés ou de cadeiras e outros mobiliários ergonômicos não podem gerar como fruto a identificação das principais causas das altas taxas de congestionamento, sobrecarga de trabalho, mau funcionamento e morosidade sistêmica da primeira instância da justiça estadual fluminense. O mesmo raciocínio se aplica as discussões sobre campanhas, materiais didáticos e cursos para promoção de saúde mental e física dos servidores e magistrados, sem deixar de reconhecer a importância dessas iniciativas.

No recorte temporal eleito, não se verificou no Comitê Gestor Regional uma iniciativa ampla e proativa de buscar traçar um diagnóstico dos problemas e possíveis soluções para a primeira instância do TJRJ, em conjunto com os servidores e magistrados da primeira instância e nem tampouco com outros órgãos e profissionais externos (advogados, defensores públicos, promotores de justiça, advogados públicos etc.), integrantes do sistema de justiça.

No que toca aos temas relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas”, todos eles revelaram pontos de contato do Comitê Gestor Regional com a primeira instância, mas sempre de forma limitada e restrita. Ainda que o Comitê tenha tido alguma iniciativa para ouvir a primeira instância, não trouxe para si a missão de, ouvindo as demandas, tornar claros os problemas específicos da primeira instância do TJRJ (comuns e específicas de determinadas competências e setores) para pensar possíveis soluções a serem sugeridas para a alta administração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB, São Paulo, ano 2019, n. 89, p. 1-28, agosto 2019

Araujo, Edmir Netto de. Curso de direito administrativo. 3. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 100.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. [S. l.], 14 mar. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 23 out. 2024

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. GOVERNANÇA PÚBLICA:: DAS PRESCRIÇÕES FORMAIS À CONSTRUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL. BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL, [s. l.], n. 19, Dezembro 2018.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-MERIT Working Paper Series, [s. l.], 10 out. 2013

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2013: ano-base 2012/ Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2013.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2022 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2022.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2024 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2024.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 194/2014. Brasília, 28 maio 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 23 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Giovanni Olsson. 26/03/2024. ATO NORMATIVO - 0007227-65.2023.2.00.0000: Voto do Relator, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/34800-cnj-aprova-alteracao-de-resolucoes-com-base-na-politica-nacional-de-atencao-prioritaria-ao-primeiro-grau-de-jurisdicao>. Acesso em: 23 out. 2024.

FALCÃO, Joaquim. Apresentação. In: ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA: Gestão Cartorária. Brasília: ENFAM, 2011.

FILHO, José Marçal Jackson. Desenho do trabalho e patologia organizacional: um estudo de caso no serviço público. Revista Produção, Volume 14, nº. 3, p. 058-066, Set./Dez. 2004

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. Boletim de Análise Político-Institucional, [s. l.], n. 29, Jun. 2021.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121-143, Junho 2016.

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

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA: Gestão Cartorária. 1ª edição. ed. Brasília: ENFAM, 2011. 156 p.

Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar. A IMPORTÂNCIA DO CONSTANTE APRIMORAMENTO DO PERFIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO. Administração Pública e Gestão do Poder Judiciário, FGV PROJETOS | FGV/EBAPE | INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO (IDP, ano 05, ed. 15, Maio 2012.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia *et al.* ...e o Poder Judiciário continua a ser pouco estudado pela Administração Pública brasileira (mas há avanços). EnANPAD 2019: XLIII Encontro da ANPAD, [s. l.], 2019. Disponível em: http://arquivo.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=1665&cod_evento_edicao=96&cod_edicao_trabalho=26855. Acesso em: 30 mar. 2023.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. Revista Eletrônica DÍKE, [s. l.], v. 1, ed. 1, jan/jul 2011.

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

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6956, de 23 de outubro de 2024. Dispõe sobre a Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. [S. l.], 15 jan. 2015. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/7954a68a437095b983257dcf00599dda?OpenDocument>. Acesso em: 23 out. 2024.

Serrano Junior, Odone. Responsabilidade civil do estado por atos judiciais. Curitiba: Jurua, 1996. p. 104.

SOBRE o EnAJUS. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/sobre-o-enajus/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada / Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi; p. 51-105 - Rio de Janeiro: Ipea, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Ato Executivo nº. 105/2015. Rio de Janeiro, 26 maio 2015. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/186146?integra=1. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Ato Executivo nº. 198/2017. Rio de Janeiro, 17 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/3934630/ato-executivo-198-2017.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Ato Executivo nº. 165/2019. Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2019. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/3934630/ato-executivo-n-165-2019.pdf?_=10. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Novo Regimento Interno. Rio de Janeiro, 09 de março de 2024. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/regimento-interno-atual-1>. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Portaria nº. 1073/2020. Rio de Janeiro, 12 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/3934630/portaria-n-1073-2020-altera-composicao-comite-1-grau.pdf/a1ae73f6-c755-10dc-920c-873a7cce67fb?version=1.0&t=1605540940062>. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Portaria nº. 1655/2021. Rio de Janeiro, 14 de junho de 2021. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/283835?integra=1. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Portaria nº. 1960/2021. Rio de Janeiro, 20 de julho de 2021. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/284843?integra=1. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Regimento Interno. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/394161028/Regimento-Interno-12-12-2023.pdf/e601f958-28c8-8999-15a3-13a3142d0d0d?t=1702416317723>. Acesso em: 23 out. 2024.

Werneck, Ana Carla. Administração Judiciária: um novo modelo de microgestão a partir da experiência norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

APÊNDICE 1 – Produto Técnico-Tecnológico (Policy Brief)



Universidade
Federal
Fluminense



PROFIAP

MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Comite Gestor Regional do Tribunal de Justiça: facilidades e dificuldades para traçar um diagnóstico amplo dos problemas da primeira instância

Relatório técnico apresentado pela mestrande Patrícia Almeida de Souza ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Andrés del Rio, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Volta Redonda

2024

Resumo

O Conselho Nacional de Justiça instituiu, em 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, através da Resolução nº. 194/2014, cujo objetivo primordial de melhorar os serviços judiciais da primeira instância dos tribunais brasileiros. Os artigos da Resolução são precedidos por uma série de considerações que indicam o contexto fático que deu origem à edição dessa Política Nacional: altas taxas de congestionamento, sobrecarga de trabalho, mau funcionamento e morosidade sistêmica. No âmbito de cada tribunal (a nível local), a gestão e a implementação da Política foram atribuídas ao Comitê Gestor Regional (art. 4º da Resolução CNJ 194/2014), que deveriam ser instituídos por todos os tribunais brasileiros.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Gestão do Poder Judiciário. Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Instituição/Setor

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)

Público-Alvo da Iniciativa

Juizes de Direito e servidores da primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público, Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, Procuradoria dos Municípios, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Sociedade.

Descrição da situação-problema

Há no Poder Judiciário Brasileiro uma crise, que é chamada de “crise do Poder Judiciário” ou “crise de gestão”. A justificativa adotada pelo EnAJUS (Encontro de Administração da Justiça) demonstra bem essa crise ao afirmar que os sistemas de justiça são, regra geral, “caros, congestionados, lentos e pouco efetivos”¹ (Enajus, 2023). As palavras “taxa de congestionamento”², “lentidão” e “baixa efetividade” são representativas dessa crise do Poder Judiciário.

Como uma das respostas à crise de gestão do Poder Judiciário, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fruto da Reforma do Poder Judiciário realizada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (Kim e Silva, 2020), com a finalidade primordial de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juizes.

Desde sua criação, o CNJ atuou como protagonista no diagnóstico, planejamento e na

coordenação do Poder Judiciário Nacional, participando ativamente do processo de modernização da gestão. Tudo isso, sem se substituir à administração dos Tribunais em si (Kim e Silva, 2020).

Dentro desta linha de atuação, o CNJ instituiu, em 2014, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, através da Resolução nº. 194/2014, cujo objetivo primordial de melhorar os serviços judiciais da primeira instância dos tribunais brasileiros. A Política Nacional impôs aos tribunais brasileiros a incumbência de instituir um Comitê Gestor Regional, órgão colegiado, formado por desembargadores, juízes e servidores, para gestão e implementação da política.

Objetivos

O objetivo central é o de traçar as facilidades e dificuldades para que o Comitê Gestor Regional do TJRJ realize um diagnóstico dos problemas da primeira instância.

Análise/Diagnóstico da situação-problema

Após a leitura das atas das 31 (trinta e uma) reuniões do Comitê Gestor Regional do TJRJ, no período de 2017 a 2021, e enorme esforço para análise e sistematização dos dados das 189 (cento e oitenta e nove) páginas, encontramos os seguintes dados:

Ocorrência das Categorias nas Reuniões do Comitê Gestor Regional no período 2017-2021

Tabela 03

Ocorrência das Categorias nas Reuniões do Comitê Gestor Regional no período 2017-2021

Temas abordados pelo Comitê Gestor Regional							
Tema (Categorias Semânticas)	Ocorrências						Correlação com as Linha de Atuação da Política Nacional (Res. CNJ nº. 194/2024)
	Total	2017	2018	2019	2020	2021	
Ergonomia Laboral	46	6	18	15	6	1	Infraestrutura e Tecnologia
Melhorias nos Processos de Trabalho	32	3	11	11	-	7	Infraestrutura e Tecnologia
Melhorias no Sistema de Tramitação de Processos da 1ª Instância	24	1	8	14	-	1	Infraestrutura e Tecnologia
Valorização/Direitos dos Servidores	19	2	1	9	5	2	Infraestrutura e Tecnologia
Simplificação das Custas Processuais	14	-	11	2	-	1	Infraestrutura e Tecnologia/Estudos e Pesquisas
Levantamento/análise de sugestões para a 1ª instância	14	3	4	4	3	-	Estudos e Pesquisas
Resolução CNJ nº. 219/2016	13	6	6	-	1	-	Equalização da Força de Trabalho

Busca por convênios	13	2	3	1	-	7	Diálogo Social e Institucional
Força de Trabalho na 1ª Instância	12	-	3	4	1	4	Infraestrutura e Tecnologia
Capacitação de Servidores	11	3	6	1	1	-	Formação Continuada
Fornecimento de Mobiliário, Material de Consumo e Equipamentos de Informática	9	-	6	3	-	-	Infraestrutura e Tecnologia
Boas Práticas	8	3	3	-	-	2	Boas Práticas
Organização e Divisão do Trabalho entre Comarcas e Varas	8	3	1	1	-	3	Prevenção e Racionalização de Litígios
Divulgação do Comitê Gestor Regional na 1ª Instância	6	6	-	-	-	-	Estudos e Pesquisas
Publicidade e Transparência da Atuação do Comitê Gestor Regional	6	1	1	4	-	-	X
Taxa de Congestionamento	5	1	4	-	-	-	Estudos e Pesquisas
Teletrabalho	4	1	1	-	-	2	Infraestrutura e Tecnologia
Instalação de Salas de Aula/Laboratórios de Informática na 1ª Instância	3	-	2	1	-	-	Infraestrutura e Tecnologia
Cumprimento da Resolução CNJ nº. 195/2014	3	-	3	-	-	-	Adequação Orçamentária
Movimentação dos Juízes na 1ª Instância	3	-	2	-	-	1	Infraestrutura e Tecnologia
Enfrentamento ao Assédio	2	-	-	1	1	-	Infraestrutura e Tecnologia
Identificação de Fraudes Processuais e Demandas Repetitivas	2	-	-	-	-	2	Prevenção e Racionalização de Litígios
Ranking das reclamações/sugestões recebidas pelo Comitê Gestor Regional	2	-	2	-	-	-	Estudos e Pesquisas
Representação do Comitê Gestor Regional em outros Comitês/Comissões do TJRJ	2	-	2	-	-	-	Adequação Orçamentária
Valorização dos Magistrados	2	-	-	-	-	2	Infraestrutura e Tecnologia
Cargos e funções dos servidores na 1ª instância	2	1	-	-	-	1	Infraestrutura e Tecnologia
Capacitação de Magistrados	1	1	-	-	-	-	Formação Continuada
Melhoria nas Instalações Físicas da 1ª Instância	1	-	1	-	-	-	Infraestrutura e Tecnologia

Premiação do CNJ	1	-	1	-	-	-	X
Sugestão para os processos de trabalho da Defensoria Pública	1	-	1	-	-	-	Diálogo Social e Institucional
TOTAL	269	43	101	71	18	36	-

Fonte: elaborada pelos autores

Dentro desse universo de informação, foram selecionados dois critérios para viabilizar a análise da implementação da Política Nacional pelo Comitê Gestor: o tema mais abordado (que foi “ergonomia laboral”) e todos os temas que puderam ser relacionados à linha de atuação “estudos e pesquisas” da Política Nacional. Esta linha de atuação pode ser definida como a “busca sobre causas e consequências do mau funcionamento da justiça de primeira instância e temas conexos, com a finalidade de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões” (art. 2º da Resolução CNJ nº. 194/2014).

Tanto na análise do tema “ergonomia laboral” quando dos temas atrelados à linha de atuação “estudos e pesquisas”. O Comitê Gestor não teve uma postura ampla e proativa, pois não buscou traçar um diagnóstico e identificar os problemas da primeira instância e não promoveu debate para a construção de possíveis soluções, para só então dialogar com a alta administração do tribunal.

Este produto-técnico tecnológico é, portanto, uma indicação para que o Comitê Gestor Regional do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro adote uma postura proativa para traçar um diagnóstico da primeira instância de forma ampla, abrangendo os seus mais diversos setores e competências, mediante incentivo à participação dos servidores e magistrados através da ampla divulgação das reuniões ou, ainda, através de formulários eletrônicos previamente formatados.

I. FACILITADORES

- Possibilidade de que o Comitê Gestor Regional se reúna de forma *online*, possibilitando maior participação daqueles que se encontram no interior do Estado do Rio de Janeiro;

- Possibilidade de que o Comitê Gestor Regional busque a ampla participação dos servidores e magistrados através de formulários eletrônicos, tal como o *Forms* disponibilizado pela Microsoft 365;

- Alto engajamento dos servidores e magistrados individualmente considerados, que encaminharam sugestões.

II. DIFICULTADORES

- Os membros do Comitê Gestor Regional não atuam exclusivamente neste Comitê, o fazendo concomitantemente às suas mais diversas atividades do Tribunal;
- Baixo engajamento do Sindicatos dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro e da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro para traduzir de forma ampla as dificuldades enfrentadas pela categoria na primeira instância.

Recomendações de intervenção

Em relação ao primeiro dificultador, sugere-se a redução da carga horária as suas lotações de origem, possibilitando maior tempo para dedicação às atividades do Comitê Gestor Regional.

Quanto ao segundo dificultador, sugere-se seja formatada uma campanha do Comitê para ouvir a primeira instância, através de formulários online, com perguntas organizadas por comuns a toda a primeira instância organizada por temas como (gestão de pessoal, sistemas de informática, jornada de trabalho, atendimento ao público etc.) e por competência (cível, família, criminal etc.), para identificar os principais problemas e pensar as possíveis soluções para posterior encaminhamento à alta administração do Tribunal.

Responsáveis

O presente Relatório Técnico foi elaborado pela discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF), Patrícia Almeida de Souza, sob orientação da Prof. Dr. Andrés del Rio.

Contatos

pasouza@id.uff.br
andresdelrio@id.uff.br

Data de realização do relatório

Outubro de 2024.

Referências

Conselho Nacional de Justiça (CNJ).. **Resolução nº 194/2014**. Brasília, 28 maio 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 23 out. 2024.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). **Ato Executivo nº. 105/2015**. Rio de Janeiro, 26 maio 2015. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/186146?integra=1. Acesso em: 23 out. 2024.

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