

## A POLÍTICA NACIONAL DE PRIORIDADE DE ATENÇÃO A COMPETÊNCIA DA INSTÂNCIA DE PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

Barbara Lou da Costa Veloso Dias<sup>1</sup>

---

*Fecha de publicación: 24/04/2017*

**Sumário:** Introdução. **1.** Breves comentários sobre a resolução nº 194, de 26 de maio de 2014 do conselho nacional de justiça. **2.** A implementação da resolução nº 194, de 26 de maio de 2014 do conselho nacional de justiça pelo tribunal de justiça do estado do Pará. Conclusão. Bibliografia.

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise, através de pesquisa bibliográfica, descritiva e documental, sobre a aplicação da Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014 do Conselho Nacional de Justiça que instituiu a política pública conhecida como Política Nacional de Priorização da Justiça de Primeiro Grau de Jurisdição, bem como a administração judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Pará na implementação da supracitada norma e sua principal dificuldade: a procrastinação, já que levou mais de um ano para implementar a principal ação prevista, a implantação do Comitê Gestor Regional. O artigo foi dividido em duas partes sendo a primeira apresentando breves comentários sobre a Resolução nº 194/2014 do CNJ, posteriormente, na segunda parte temos, os comentários são voltados para as ações da política de priorização do primeiro grau desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará com breve análise dos resultados apresentados, infelizmente os dados apresentados

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro- IUPERJ/RJ, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro- PUC/RJ e professora do programa da graduação e da pós-graduação da Universidade Federal do Pará- UFPA. [bvdias@gmail.com](mailto:bvdias@gmail.com)

pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará em seu sítio eletrônico não incluem o ano de 2016, sendo a análise realizada com os dados disponíveis do ano de 2015.

**Palavras-chave:** Judiciário, política, priorização.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze, through descriptive and documentary bibliographical research, the application of Resolution No. 194, of May 26, 2014, of the National Council of Justice, which instituted the public policy known as the National Prioritization Policy Court of Justice of the State of Pará in implementing the abovementioned norm and its main difficulty: procrastination, since it took more than a year to implement the main Regional Steering Committee. The article was divided into two parts, the first presenting brief comments on CNJ Resolution 194/2014, later, in the second part, the comments are focused on the actions of the first-level prioritization policy developed by the Court of Justice of the State of Pará with a brief analysis of the results presented, unfortunately the data presented by the Court of Justice of the State of Pará on its website do not include the year 2016, and the analysis was performed with the data available for the year 2015.

**Key-words:** Judiciary, politics, prioritization.

## INTRODUÇÃO

A reforma da Administração Pública brasileira, a partir do final da década de 1990, trouxe inovações e conceitos diversos para essa área de estudo, como: governança colaborativa, *accountability*, nova administração pública, reforma gerencial, gestão pública empreendedora, planejamento e gestão estratégica. Pretendia-se não apenas a eficiência, mas novas formas de controle, mesmo este sendo uma característica da administração burocrática. A partir da reforma tem-se a responsabilização de políticos pela má formulação de políticas e de gestores públicos pela implementação e gerenciamento ineficaz delas (BENTO, 2003, pg. 85-86)

Nos estudos que se iniciaram com o novo foco proposto, que a partir da reforma seria o cidadão, procurou-se identificar os gargalos da administração pública, onde era ineficiente, onde se deveria mudar e como seria essa mudança.

Entre as várias instituições pesquisadas o Poder Judiciário foi incluído e seus vários Tribunais foram alvo de estudos, através de pesquisas financiadas pela extinta Secretaria de Reforma do Judiciário ligada ao Ministério da Justiça, por Instituições de Ensino Superior – IES e seus programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), onde algumas IES` s criaram os chamados “Observatórios da Justiça” para refletir sobre a atuação do Poder Judiciário e suas consequências nos seus respectivos estados ou regiões e até mesmo em âmbito nacional. Até pelo fato de na década de 1980 ter começado um movimento de insatisfação com a demora, a extrema lentidão do Poder Judiciário em resolver os conflitos que lhes eram apresentados através dos processos judiciais.

Percebeu-se que as técnicas de gestão processual eram ineficazes diante do aumento das demandas, principalmente com os dados apresentados através do Relatório Justiça em Números, era impossível fazer frente à imensa judicialização dos conflitos que ocorria no Brasil, todo tipo de conflito estava batendo as portas do Poder Judiciário, e este não conseguia dar conta do que lhe era apresentado, sendo comprovado pelas altas taxas de congestionamento apresentadas pelo Relatório Justiça em Números desde sua implementação, porém não se tomavam iniciativas para a solução do impasse, principalmente os Tribunais de Justiça

Estaduais onde, na primeira instância de jurisdição, ocorria a maior parte da judicialização dos conflitos.

Os membros do Judiciário tem uma grande responsabilidade em suas decisões, pois estas produzem impactos econômicos, políticos e sociais que alteram as relações de poder na sociedade, é exigida responsabilidade na atividade jurisdicional, se há erros os autores devem ser responsabilizados e uma atividade com esse poder precisava ser controlada. Porém a sociedade não tinha em suas mãos uma forma de controlar o Poder Judiciário, este sempre foi muito fechado, tanto que mesmo parte de seus membros, no caso os Juízes, não possuíam força em sua cúpula, já que apenas os Desembargadores e Ministros escolhem os Presidentes de Tribunais, diferente do que ocorre com outros integrantes do sistema de justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública em que todos os seus membros escolhem seus dirigentes.

Objetivando trazer eficiência e celeridade na prestação jurisdicional, foi elaborada a chamada reforma do judiciário, implementada através de uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC, sendo que após treze anos de tramitação, em 17 de novembro de 2004 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45/2004, sendo uma de suas principais novidades a criação do Conselho Nacional de Justiça, sendo um órgão do poder Judiciário, com sede na Capital federal, com competência, nos termos do artigo 103-B da Constituição Federal de 1988, para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres institucionais dos juízes.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ passou então a exercer o controle administrativo e financeiro de todo o Poder Judiciário brasileiro, porém passou também a elaborar políticas públicas que deveriam ser aplicadas por todas as instituições integrantes do Poder Judiciário, está previsto no artigo 92, I-A, da Constituição da República Federativa do Brasil, inciso este acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45 de 08 de dezembro de 2004, que instituiu a chamada “REFORMA DO JUDICIÁRIO”. Sendo a competência deste órgão colegiado prevista no artigo 103-B, § 4º, CF, ou seja:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução...

...

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes,

cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Pela importância de se entender o conceito de políticas públicas e sua elaboração, de forma objetiva, para compreender o trabalho do CNJ apresentamos os seguintes: políticas públicas são “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, pag. 241), já para o processo de elaboração de políticas públicas temos “que, nesse processo, as necessidades e objetivos sejam previamente definidos de maneira democrática, pela utilização dos mais diversos mecanismos de participação popular” (DIAS & MATOS, pag. 61).

Entre as políticas públicas instituídas pelo Conselho Nacional de Justiça está “A POLÍTICA DE PRIORIZAÇÃO DA JUSTIÇA DE PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO”. É importante observar o que diz o terceiro e quarto “considerandos” da Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014 do Conselho Nacional de Justiça que institui a supracitada política pública:

**CONSIDERANDO** que, de acordo com o relatório Justiça em Números 2013, 90% (noventa por cento) dos processos em tramitação no Judiciário estão nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando taxa de congestionamento média de 72% (setenta e dois por cento), 26 (vinte e seis) pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau;

**CONSIDERANDO** que a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as causas principais da morosidade sistêmica atual;

Sendo o Brasil é um país continental com várias culturas diferentes, vários problemas que precisam de soluções diferentes, em cada região o Poder Judiciário enfrenta situações que trazem dificuldades peculiares na administração da Justiça. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina possui problemas diferentes do tribunal de Justiça do Amapá, são populações diferentes com orçamentos diferentes para se administrar. Nesse sentido, na elaboração de suas políticas públicas o CNJ busca a participação através de audiências públicas para a manifestação das diversas correntes de opiniões sobre o tema a ser debatido, sendo publicada a Resolução nº 213, de 29 de novembro de 2013, que regulamenta às audiências públicas no âmbito do CNJ.

Com o intuito de investigar quais circunstâncias a resolução que institui a política de priorização do primeiro grau de jurisdição foi implementada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, a presente análise será exposta, primeiramente, com uma breve exposição sobre a Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014 onde será apresentada sua importância para a concretização do princípio constitucional da celeridade processual, previsto no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, incluído através da Emenda Constitucional nº 45/2004, que estabeleceu no ordenamento pátrio a reforma do judiciário. Em seguida traremos as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Pará para implementação da política de priorização do primeiro grau, os resultados apresentados e suas consequências.

## **1 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A RESOLUÇÃO Nº 194, DE 26 DE MAIO DE 2014 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Durante vinte anos o país esteve sob uma ditadura militar, onde direitos eram suprimidos e as liberdades restringidas pelo próprio Estado, com a redemocratização a população passou a procurar o judiciário para dirimir todo tipo de conflito, havendo uma excessiva judicialização dos conflitos que aumentou consideravelmente o número de processos em tramitação no Brasil, com consequências como a morosidade na tramitação processual e a

generalizada crítica a lentidão judicial. Maria Tereza Sadek (2004, pg. 13 e 23-24), fez estudos sobre o tema e constatou que:

Apesar das críticas, todos os números referentes ao Judiciário são grandiosos. São milhares de processos entrados a cada ano e milhares de julgados. De fato, quando se observa tanto a movimentação judicial anual quanto a evolução do número de processos entrados de 1990 a 2002, não há como fugir de uma primeira constatação: a demanda por uma solução de natureza judicial tem sido extraordinária. Ainda que em magnitude relativamente menor, o mesmo pode ser dito no que se refere à quantidade de processos julgados: o volume de trabalho da justiça tem sido apreciável.

...

Além da instabilidade legal que tem marcado o país nos últimos anos, o excesso de formalidades também contribui para retardar o trabalho da justiça. Depoimentos de vários membros do Judiciário e de estudiosos apontam na direção da necessidade de uma reformulação na lei processual vigente, buscando simplificá-la e removendo diversos óbices legais que impedem a agilidade dos diversos juízes, nos vários graus de jurisdição. Com este mesmo objetivo, há demandas de implantação de ritos sumários, reduzindo o número de audiências e de pronunciamentos das partes.

Quando observamos dados consolidados no Relatório Justiça em Números de 2013 percebemos que havia em tramitação no Judiciário brasileiro cerca de 95 (noventa e cinco milhões) de autos em tramitação, sendo que 92% (noventa e dois por cento), ou seja, mais de 87 (oitenta e sete milhões) tramitam na justiça de primeiro grau. A taxa de congestionamento processual, no ano de 2013, é bem superior no primeiro grau, sendo 73% (setenta e três por cento) neste e 47% (quarenta e sete por cento) no segundo grau.

No relatório Justiça em Números de 2013, foi constatado que o primeiro grau de jurisdição apresentava uma alta taxa de congestionamento processual, sendo este um problema estrutural, gerado pelo baixo investimento de recursos orçamentários e falta de recursos humanos indispensáveis para a celeridade processual, objetivando sanar tais problemas estruturais foi instituído pelo CNJ, por meio da Portaria nº 155, de 6 de setembro de 2013, um grupo de trabalho – GT com o objetivo de elaborar estudos e formular propostas para a implementação da política nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros, sendo o Relatório Final apresentado em dezembro de 2013.

Constatou-se a necessidade de aplicação através de norma de uma “Política Nacional de Atenção Prioritária ao primeiro Grau de Jurisdição”, com projetos de médio e longo prazo de caráter permanente para modificar a visão negativa que a falta de celeridade processual no primeiro grau causa

ao poder Judiciário. Assim nasce a Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014 do Conselho Nacional de Justiça que institui a política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição e dá outras providências.

O conselho Nacional de Justiça, cumprindo sua missão institucional percebe que há demanda e dá um passo importante com a política pública instituída com a Resolução nº 194/2014 – CNJ, que traz importantes conceitos de gestão para o âmbito do Poder Judiciário como a instituída no artigo 2º, V, da Resolução que dispõe sobre a “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”.

Para Leonardo Valles Bento o termo governança (BENTO, 2003, pg. 85-86):

...diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas...

...

...tem haver com os aspectos mais adjetivos ou instrumentais do exercício do poder, seu fator determinante já não reside no apoio dos cidadãos, mas na competência dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas governamentais definidas politicamente.

Já José Matias-Pereira leciona que (Matias-Pereira, 2012, pg. 78):

...a fonte direta da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e a implementação adequada das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.

Através da governança colaborativa se objetiva descentralizar, democratizar, engajar e comprometer membros e servidores do Poder Judiciário com a implementação da política pública, ou seja, implantar o *empowerment* ou empoderar para que a implementação e gestão da política não fique nas mãos da elite do Judiciário, o modelo de gestão deixa de ser hierárquico e passa a ser democrático.

Ao se analisar os dados do Relatório Justiça em Números de 2013, principalmente a parte que trata dos orçamentos dos tribunais que compõem o Poder Judiciário, foi verificado grandes distorções, principalmente nos Tribunais dos Estados, onde se verificou Tribunais



Estaduais que gastaram até 60% (sessenta por cento) do seu orçamento com a justiça de segundo grau, deixando para a justiça de primeiro grau apenas os 40% (quarenta por cento) restantes, sendo que a maior parte da demanda em tramitação encontrava-se no primeiro grau, comprovando uma das distorções que contribuía para a morosidade judicial, falta de investimento onde se concentrava a maior demanda. Ou seja, a elite de alguns Tribunais, que tinham o poder de decisão sobre o orçamento utilizava-o em benefício de si, mesmo que tais decisões acarretassem uma sobrecarga de trabalho para quem estava na base da pirâmide.

Com o objetivo de evitar a repetição desse descompasso orçamentário a Resolução nº 194/2014 – CNJ, em seu artigo 2º, III, dispõe que: “A implementação da política será norteadada pelas seguintes linhas de atuação: III – adequação orçamentária: garantir orçamento adequado ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância, bem como adotar estratégias que assegurem excelência em sua gestão”. Com a elaboração da Resolução nº 194/2014 – CNJ procurou-se combater as elites judiciárias dos Tribunais brasileiros, que se apoderavam de recursos escassos e utilizavam de políticas de aplicação desses recursos que prejudicavam seus próprios jurisdicionados.

No mesmo ano de 2014, em 03 de junho foi publicada a Resolução 195/2014-CNJ, que dispõe sobre a distribuição orçamentária dos Órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências, sendo que entre suas motivações está:

...a importância de se garantir que os recursos organizacionais sejam utilizados equitativamente em todos os segmentos da instituição e com mobilidade suficiente para atender às necessidades temporárias ou excepcionais dos serviços judiciários, como pressuposto do princípio constitucional da eficiência da administração.

Entre os grandes avanços trazidos pela Resolução nº 195/2014-CNJ está a chamada Governança Colaborativa do Orçamento, determinando que:

Art. 5º Os tribunais devem constituir Comitê Orçamentário de primeiro grau e Comitê Orçamentário de segundo grau com as seguintes atribuições:

- I. auxiliar na captação das necessidades ou demandas;
- II. realizar encontros, preferencialmente no primeiro quadrimestre de cada ano, para discutir as necessidades ou demandas, bem como para auxiliar na definição das prioridades, de modo a alinhá-las à possibilidade orçamentária;
- III. auxiliar a elaboração da proposta orçamentária;

IV. auxiliar a execução do orçamento, notadamente por meio do acompanhamento de projetos, iniciativas e contratações.

§ 1º Os Comitês Orçamentários de primeiro e de segundo graus contarão com o apoio técnico das áreas de orçamento e de gestão estratégica e trabalharão em permanente interação entre si e com os demais comitês temáticos.

§ 2º Os encontros de que trata o inciso II devem ser amplamente divulgados, de modo a favorecer o comparecimento dos magistrados e servidores, sem prejuízo, quando possível, da participação por videoconferência ou instrumentos tecnológicos análogos.

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.

Art. 7º O Comitê Orçamentário de segundo grau terá a composição definida pela Presidência, assegurada a participação de 1 (um) desembargador e 1 (um) servidor indicados pelas respectivas associações, sem direito a voto.

Dessa forma se pretende rever a histórica falta de investimentos na justiça de primeiro grau.

Podemos observar que a política nacional de priorização do primeiro grau não se esgota na Resolução nº 194/2014 – CNJ, outras resoluções vieram após a resolução que implementou a política de priorização de primeiro grau, como exemplo a Resolução nº 195/2014-CNJ, outras ainda virão, pois a política é permanente e sempre que houver necessidade de normatizar ações que beneficiarão a celeridade processual no primeiro grau de jurisdição estudos serão propostos para a necessária regulamentação.

O Poder Judiciário é uma instituição jurídico-política que tem por objetivo a aplicação das leis, a defesa dos direitos e a proteção do cidadão contra todo tipo de abuso, mas para que isso se concretize se faz necessário o apoio da população, porém se está não percebe a atuação do Judiciário em seu favor inicia-se um processos de questionamento que enfraquece a instituição, podendo repercutir no orçamento que essa instituição tem a seu dispor. Nos últimos anos se percebe propostas de emenda constitucional com o objetivo de diminuir o repasse constitucional ao Poder Judiciário, por mais que se possa discutir a constitucionalidade de tais propostas, se houver um Judiciário forte, com apoio e confiança da população tais propostas seriam rechaçadas pela própria opinião pública.

No inciso II do artigo 2º da Resolução nº 194/2014 – CNJ, que dispõe sobre a equalização da força de trabalho, proporcionalmente à demanda de processos, percebemos como a norma pretende diminuir o poder dos

Desembargadores quanto à gestão dos Tribunais, que sempre foi extremamente centralizada e pouco receptiva para demandas dos servidores e dos juízes e da própria sociedade em geral, pois não havia um controle externo da administração, das decisões administrativas, como hoje ocorre com o Conselho Nacional de Justiça, o que havia apenas era o controle externo efetivado pelos Tribunais de Contas e Poderes legislativos que não controlavam decisões administrativas.

Visando atingir a meta de equalização da força de trabalho foi publicada a Resolução N° 219 de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Entre suas motivações destacamos:

**CONSIDERANDO** a competência constitucional do CNJ de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como a coordenação do planejamento e da gestão estratégica;

**CONSIDERANDO** que também compete ao CNJ zelar pela observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Carta Constitucional, dentre eles os da impessoalidade e da eficiência da administração pública;

**CONSIDERANDO** que eficiência operacional e gestão de pessoas são temas estratégicos do Poder Judiciário;

**CONSIDERANDO** a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, instituída pela Resolução CNJ 194, de 26 de maio de 2014, e a necessidade de estabelecer instrumentos efetivos de combate às causas dos problemas enfrentados pela primeira instância;

**CONSIDERANDO** que “equalizar a distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo grau, proporcionalmente à demanda de processos” é uma das linhas de atuação estabelecidas na Resolução CNJ 194, de 26 de maio de 2014;

**CONSIDERANDO** que os Presidentes e Corregedores dos tribunais brasileiros, reunidos no VII Encontro Nacional do Judiciário, aprovaram diretriz estratégica com o objetivo 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 grau, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais;

**CONSIDERANDO** a Meta Nacional 3 de 2014, aprovada no VII Encontro Nacional do Poder Judiciário, de se estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim;

**CONSIDERANDO** o diagnóstico das inspeções da Corregedoria Nacional de Justiça, de que em vários tribunais há indevida lotação no segundo grau de cargos vinculados ao primeiro, além de desproporção na alocação de pessoas, cargos em comissão e funções de confiança entre essas instâncias;

**CONSIDERANDO** que a presente Resolução foi posta em consulta pública no período de 8 de janeiro a 10 de março de 2014, tendo recebido diversas sugestões de aperfeiçoamento;

**CONSIDERANDO** a audiência pública realizada pelo CNJ nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2014, sobre “Eficiência do Primeiro Grau de Jurisdição”, quando foi debatido, entre outros, o subtema "alocação equitativa de servidores, cargos em comissão e funções de confiança”;

Percebemos, pelos “considerandos” em destaque que havia uma indevida distribuição de cargos no Poder Judiciário brasileiro, entendida como umas das causas para o congestionamento processual na justiça de primeiro grau, já que havia uma desproporcionalidade entre a força de trabalho disponível no primeiro grau e segundo grau.

Para a implementação da política a Resolução nº 194/2014 - CNJ criou, em seu artigo 3º, a Rede de priorização do primeiro Grau, constituída de representantes de todos os tribunais brasileiros, sob a coordenação do Conselho nacional de justiça, objetivando disseminar em todo o Judiciário nacional as boas práticas realizadas nos diversos Tribunais pelo país, entendendo como boas práticas todas as ações que contribuíram para a celeridade processual no âmbito do primeiro grau de jurisdição.

Apresentaremos as tendências quanto a efetividade na prestação jurisdicional no ano de 2015: 1 – incentivo as soluções alternativas de litígio; 2 – Aumento da quantidade de julgados; 3 – Julgamento de processos antigos; 4 – melhoria do sistema criminal; 5 – profissionalização da gestão; 6 – Intensificação do uso de tecnologia da informação; 7- Probidade e combate a corrupção.

Já o cenário desejado para 2020, trabalha-se para que seja de: 1 – Justiça mais acessível; 2 – Desjudicialização; 3 – Descongestionamento do poder Judiciário; 4 – probidade pública; 5 – Justiça tempestiva; 6 – Garantia da legitimidade do sistema eleitoral; 7 – Maior racionalização do sistema judicial; 8 – Melhoria do sistema de segurança pública; 9 – Valorização profissional; 10 – Melhoria da qualidade do gasto público; 11 – Equalização das estruturas de 1º e 2º graus de jurisdição; 12 – Disseminação da justiça eletrônica.

Essa é a estratégia nacional do Poder Judiciário, prevista para o quinquênio 2015-2020, desta forma a efetividade na prestação jurisdicional é alinhada ao plano estratégico sendo normatizada na Resolução nº 198 – CNJ.

Sendo a diretriz estratégica prevista no Encontro nacional do Poder Judiciário:

É diretriz estratégica do Poder Judiciário, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais, 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.

## **2 A IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 194, DE 26 DE MAIO DE 2014 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

A primeira observação que fazemos, nesta parte do artigo, é de que o Tribunal de Justiça do Estado do Pará levou mais de um ano para implementar as determinações contidas na Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014 do Conselho Nacional de Justiça, sendo que o artigo 3º, § 2º da mencionada resolução, determina que os Tribunais indicarão, no prazo de 30 (trinta) dias um magistrado, membro do Comitê Gestor Regional, que o representará na Rede de Priorização do Primeiro Grau, como o TJ/PA só instituiu seu Comitê Gestor Regional no final de 2015, podemos concluir que por mais de um ano o TJ/PA não participou da gestão de tão importante política pública, não encontramos justificativa para esta falta. Porém, segundo dados do CNJ do ano de 2015, 78 (setenta e oito) Tribunais cumpriram integralmente ou em parte as determinações da Resolução nº 194/2014 – CNJ e 22 não haviam cumprido nem um item da resolução, entendemos que o CNJ teve de usar seu poder sancionador para obrigar os Tribunais a implementar as determinações da política nacional de priorização do primeiro grau de jurisdição.

Ao analisarmos a Resolução nº 194/2014 – CNJ, temos em seu artigo 4º a determinação aos Tribunais para a instituição de seus respectivos “Comitê Gestor Regional”, com as seguintes atribuições: fomentar, coordenar e implementar os programas, projetos e ações vinculadas à Política; atuar na interlocução com o CNJ, a rede de priorização do Primeiro Grau e as instituições parceiras, compartilhando iniciativas, dificuldades, aprendizagens e resultados; interagir permanentemente como representante do tribunal na Rede de Governança colaborativa do poder Judiciário e com a comissão e/ou unidade responsável pela execução do plano estratégico; promover reuniões, encontros, e eventos para desenvolvimento dos trabalhos e monitorar, avaliar e divulgar os resultados alcançados.

O Comitê Regional de Priorização ao Primeiro Grau de Jurisdição tem reuniões trimestrais, sendo efetivado medidas necessárias para proporcionar aos membros do Comitê Regional condições adequadas ao desempenho de suas atribuições, sendo facultado a designação de equipe de

apoio às suas atividades, sendo ainda destinados recursos orçamentários para o desenvolvimento de programas, projetos e ações vinculados a política, nos termos da Resolução nº 194/2014 – CNJ.

Percebemos que os Tribunais de Justiça de todo o país devem dar o suporte necessário para que o Comitê Gestor Regional possa desenvolver suas atividades, como os servidores que darão apoio as atividades desenvolvidas já fazem parte do quadro de recursos humanos, não haverá impacto orçamentário com novas nomeações para os Tribunais, houve uma preocupação no desenvolvimento da Política Nacional de Priorização da Justiça de Primeiro Grau de Jurisdição quanto ao impacto econômico nos orçamentos dos Tribunais, justamente para não se criar barreiras orçamentárias na aplicação da política pública.

Já no artigo 5º da Resolução nº 194/2014 – CNJ é definida a composição mínima dos mencionados Comitês Gestores Regionais, sendo: um magistrado indicado pelo tribunal; um magistrado escolhido pelo tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; um magistrado eleito por votação direta entre os magistrados do primeiro grau, da respectiva jurisdição, a partir de lista de inscrição; um servidor escolhido pelo tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; um servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição. Todos devem ter suplentes, sendo esta a formação mínima, os Tribunais se entenderem necessário podem ampliar a formação dos Comitês, tal se faz necessário pela diferença de tamanho que existe entre os diversos Tribunais existentes na estrutura do Judiciário nacional. Mais uma vez se demonstra a preocupação com o baixo custo orçamentário na implementação da política pública, já que todos os membros do Comitê devem ser do quadro dos Tribunais de Justiça, não sendo necessária a criação de novos cargos para a concretização da política instituída pela Resolução nº 194/2014 – CNJ.

Como já foi exposto, com tais medidas o CNJ pretendeu diminuir a excessiva centralização administrativa dos Tribunais nas mãos dos Desembargadores, instituindo a governança colaborativa, todo o processo é muito recente, e ainda carece de uma análise sobre os seus resultados, isso decorre do atraso do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em implementar a política de priorização da justiça de primeiro grau de jurisdição, como exemplo, só no final de 2015 é que o Tribunal de Justiça do Estado do Pará implantou o seu comitê gestor, sendo que através da Portaria nº 715/2015 – GP/TJ/PA foi instituído um Grupo de Trabalho para elaborar o plano de ação acerca das determinações das Resoluções 194/2014 e 195/2014 do CNJ.

Na apresentação do Plano de Ação, disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, de janeiro de 2016, é informado que:

O plano de ação de priorização do 1º grau foi estabelecido com fulcro no resultado obtido a partir do Plano de gestão do biênio 2015-2017 e de outras iniciativas do TJ/PA, devidamente alinhados ao Planejamento Estratégico Nacional e estadual.

Ao envolver magistrados e servidores de todos os municípios do estado para participar no desenvolvimento do planejamento estratégico 2015-2020, visou seguir a diretriz nacional de gestão compartilhada.

O primeiro grau é a porta de entrada do judiciário, momento em que o cidadão procura uma resposta jurisdicional para seus conflitos, sendo, também, onde muitos dos processos terminam. Representa, portanto, a maior parcela na estrutura do poder judiciário, o que revela sua grande importância e prioridade nos investimentos de recursos físicos, tecnológicos e humanos.

Nesse contexto, caberá ao Poder Judiciário melhorar os seus processos de trabalho, estrutura funcional, tecnológica, de relacionamento e de racionalização. Para tanto, devemos dominar a complexidade, gerir de forma eficiente os riscos envolvidos, a segurança jurídica, além de observar o uso que faz dos recursos disponíveis, bem como, racionalizar custos, arquitetura, para otimizar os tempos de atendimento e disponibilização dos serviços.

Com o Objetivo de atender a política de priorização do 1º grau foi constituído através da portaria nº 2.766/2015 – GP o Comitê Único Gestor Regional e Orçamentário de Primeiro Grau, com composição definida no artigo 4º da Resolução nº 7/2015.

Para efetivar a participação de todo o Poder Judiciário no desenvolvimento da política nacional de priorização do primeiro grau foi determinado no parágrafo único do artigo 2º da Resolução nº 194/2014 – CNJ, que o Conselho Nacional de Justiça, bem como os Tribunais poderão estabelecer indicadores, metas, programas, projetos e ações vinculadas a cada linha de atuação, dessa forma é oportunizado aos Tribunais a chance de elaboração de suas próprias políticas públicas de atenção a justiça de primeiro grau de jurisdição, mais abaixo exemplificaremos com algumas ações desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Pará.

No Relatório de acompanhamento da política pública, disponibilizado no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Pará, que abrange o período de julho a dezembro de 2015 estavam em andamento 34 (trinta e quatro) ações vinculadas as nove linhas de atuação previstas no artigo 2º da Resolução nº 194/2014 – CNJ, desses apenas 09 (nove) ações foram executadas em sua totalidade, atingindo 100% (cem por cento) de execução. Sendo as seguintes ações:

1	Integrar e alinhar os planos estratégicos, plurianual e de gestão do Poder Judiciário do Estado do Pará (PJPA).
2	Elaborar projeto para definição de cargos entre aqueles criados na Lei nº 7.884/2014, objetivando a formação de equipes multidisciplinares em Varas com competência para os feitos em infância e juventude.
3	Criar as boas práticas na execução das rotinas em execução fiscal.
4	Aprimorar o banco de dados de decisões judiciais; Constituir o Comitê Único.
5	Gestor Regional e Orçamentário do 1º grau.
6	Criar grupo de trabalho (GT) para apoiar o julgamento de ações coletivas.
7	Elaborar minuta de reestruturação do NUPEMEC.
8	Fomentar a prática de conciliação judicial no âmbito da execução fiscal.
9	Realizar eventos de sensibilização e capacitação dos conciliadores, mediadores e conflitantes.

Tais ações por estarem totalmente executadas trouxeram, respectivamente, os seguintes benefícios para o primeiro grau de jurisdição, segundo o supracitado relatório:

1	Alinhamento entre o planejamento estratégico, plano plurianual e plano de gestão.
2	Varas da infância e Juventude dotadas de equipes multidisciplinares.
3	Aumento da produtividade com ações institucionais voltadas à solução de litígios em execução fiscal.
4	Otimização da gestão da informação.
5	Criação de um canal de comunicação entre magistrados e servidores e administração, contribuindo com a política nacional de atenção prioritária ao 1º grau de jurisdição.
6	Maior celeridade processual pertinente às ações coletivas.
7	Fortalecimento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs implantados.
8	Maior celeridade e eficiência na solução dos conflitos fiscais
9	Fortalecimento nas práticas de conciliação e mediação com o objetivo de reduzir o número de demandas submetidas ao Poder Judiciário.

Enquanto que 10 (dez) ações que ficaram abaixo dos 50% (cinquenta por cento) de implementação, sendo:



1	Implementação do PJe no sistema dos juizados especiais cíveis e varas cíveis (190 unidades).
2	Promover integração entre os sistemas de controle da execução penal.
3	Melhorar os serviços de comunicação de dados.
4	Realizar protocolos de intenções com o ministério Público Estadual e Secretaria Pública de Segurança Pública para contribuir com a celeridade processual.
5	Implantar círculos restaurativos.
6	Modernizar Varas privadas da Fazenda Pública.
7	Fortalecer a rede de proteção à Criança e ao Adolescente vítima de violência.
8	Realizar estudo para tratar da redefinição de competências das varas agrárias especializadas.
9	Criar grupo gestor de metas e justiça em números.
10	Realizar estudos de gestão por competências.

Quanto à implementação de círculos restaurativos, destacamos a Resolução nº 225 de 31 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, sendo a implantação da justiça restaurativa uma recomendação da Organização das Nações Unidas para os Estados membros, expressas nas Resoluções 1999/26, 2000/14 e 2002/12, que estabelecem os seus princípios básicos, destacamos entre as motivações da citada resolução:

**CONSIDERANDO** que o direito ao acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Carta Magna, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica o acesso a soluções efetivas de conflitos por intermédio de uma ordem jurídica justa e compreende o uso de meios consensuais, voluntários e mais adequados a alcançar a pacificação de disputa;

**CONSIDERANDO** que, diante da complexidade dos fenômenos conflito e violência, devem ser considerados, não só os aspectos relacionais individuais, mas também, os comunitários, institucionais e sociais que contribuem para seu surgimento, estabelecendo-se fluxos e procedimentos que cuidem dessas dimensões e promovam mudanças de paradigmas, bem como, provendo-se espaços apropriados e adequados;

**CONSIDERANDO** a relevância e a necessidade de buscar uniformidade, no âmbito nacional, do conceito de Justiça Restaurativa, para evitar disparidades de orientação e ação, assegurando uma boa execução da política pública respectiva, e respeitando as especificidades de cada segmento da Justiça;

**CONSIDERANDO** que cabe ao Poder Judiciário o permanente aprimoramento de suas formas de resposta às demandas sociais relacionadas

às questões de conflitos e violência, sempre objetivando a promoção da paz social;

Quanto à ação. Realizar estudos de gestão por competências, que teve um índice de implementação de apenas 22% (vinte e dois por cento), destacamos a Portaria nº 2002/2015 – GP, que dispõe:

**Art 1º** Instituir Comitê Técnico para a implantação da "Gestão por Competências" no Poder Judiciário do Estado do Pará, com atribuições para:

- I. acompanhar as ações e procedimentos inerentes à implantação da Gestão por Competências no Poder Judiciário Estadual;
- II. apresentar a Presidência propostas de atos normativos, medidas administrativas e quaisquer outras ações complementares necessárias ao êxito da implantação da metodologia de Gestão por Competências;
- III. disseminar a metodologia de Gestão por Competências entre os gestores das unidades e servidores do Poder Judiciário.

**Parágrafo único:** O Comitê Técnico contará com apoio técnico e jurídico das Secretarias Administrativas e institucional das demais unidades do Poder Judiciário

Infelizmente, ao verificarmos o índice de implementação alcançado pelo Comitê, não constatamos os efeitos desejados, seriam necessários estudos mais aprofundados para que possamos entender os motivos que ocasionaram um índice tão baixo de implementação, mesmo com a determinação constante no parágrafo único, onde é determinado que as Secretarias do Tribunal de Justiça do Pará dê apoio técnico e jurídico ao Comitê Técnico.

As referidas ações que atingirão menos de 50% (cinquenta por cento) de implementação deixaram de trazer os seguintes benefícios, segundo o supracitado relatório:

1	Celeridade e produtividade na Prestação Judicial.
2	Aprimoramento da gestão da Justiça Criminal.
3	Melhoria do tráfego de dados e tornar disponíveis diversas tecnologias e serviços nas diferentes regiões do Estado.
4	Maior celeridade. Ministério Público – possibilidade de substituição automática dos membros nos atos do processo em todas as unidades judiciais. Polícia civil – a possibilidade de devolução dos inquéritos policiais nos prazos fixados em lei.
5	Promoção de projetos da Justiça restaurativa.
6	Melhoria na estrutura de trabalho e gestão processual.

7	Aprimoramento das varas especializadas em crimes contra a crianças e adolescentes e vítimas de violência e as varas comuns que tenham essa atribuição.
8	Contribuição na efetividade da solução de conflitos fundiários urbanos, rurais, ambientais e minerários.
9	Contribuição na celeridade e produtividade na prestação judicial.
10	Melhoria na utilização da força de trabalho.

## CONCLUSÃO

A Política Nacional de Priorização da Justiça de Primeiro Grau de Jurisdição foi elaborada com base em dados fornecidos pelo Relatório Justiça em Números de 2013, tendo a participação dos diversos Tribunais do país, entre esses temos o Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

No VII Encontro nacional do Judiciário, realizado no ano de 2013 em Belém do Pará, foi aprovado pelos 90 (noventa) presidentes de Tribunais brasileiros reunidos na ocasião a seguinte: “É diretriz estratégica do Poder Judiciário, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais, 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”.

Porém o Tribunal de Justiça do Estado do Pará implementou, com atraso de mais de uma ano, a política de priorização da justiça de primeiro grau, prevista na Resolução nº 194/2014 – CNJ, não apresentando justificativa para tamanho atraso, é possível que apenas após pressão do Conselho Nacional de Justiça o TJ/PA empreendeu esforços para concretizar as determinações da Resolução nº 194/2014 – CNJ, até quando fazemos uma análise mais apurada do relatório de acompanhamento da política pública, disponível no sítio eletrônico do TJ/PA, observamos um baixo índice de implementação em importantes ações previstas no plano de ação.

A Resolução nº 194/2014 – CNJ é também uma política de gestão, pois traz importantes elementos para a gestão do Poder Judiciário, avançados conceitos que a muito tem sido implementados na gestão pública são agora exigidos na gestão judiciária dos diversos Tribunais pelo país.

Quando analisamos os diversos orçamentos do Poder Judiciário percebemos que este possui recursos, que se bem aplicados trarão benefícios a uma parte considerável da população, a falta de verbas não é

um problema para os Tribunais brasileiros, mas sua correta aplicação, os Juízes e Desembargadores não tem formação em Gestão da coisa pública, sua formação nessa área ocorre quando já estão gerindo recursos públicos, percebendo essa falha institucional, hoje se realizam cursos de Gestão pública no âmbito do Poder Judiciário para sanar esse que é considerado um grave problema no Judiciário nacional.

A política pública hora analisada é recente, porém de vital importância para o desempenho da administração judiciária, com reflexos para a vida de milhões de cidadãos que aguardam uma decisão judicial. Ela não se esgota apenas na Resolução nº 194/2014 – CNJ, outras resoluções foram apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça, metas estão sendo cobradas a mais de dois anos, com dificuldades encontradas na sua efetivação, por isso entendemos a “POLÍTICA DE PRIORIZAÇÃO DA JUSTIÇA DE PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO” como um processo inconcluso, principalmente quando reduzimos sua atuação na vida dos jurisdicionados do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

- BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014, que institui a Política nacional de Atenção Prioritária ao primeiro Grau de jurisdição e dá outras providências.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 240, de 09 de setembro de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº198 de 01 de julho de 2014, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº225 de 31 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº195 de 03 de junho de 2014, que dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências.
- PARÁ. Portaria nº 715/2015 – Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, de 09 de fevereiro de 2015, que institui o

Grupo de Trabalho – Comitê Gestor Regional e Orçamentário 1º e 2º Graus.

PARÁ. Portaria nº 2002/2015 – Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, de 25 de maio de 2015, que institui o Comitê de Gestão por Competências.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF Senado, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado Para a Cidadania: A Reforma Gerencial brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 16. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

COSTIN, Cláudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DIAS, Reinaldo & MATOS, Fernanda. POLÍTICAS PÚBLICAS: princípios, propósitos e processos. São Paulo: ATLAS, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. (coord.) O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

LENZA, Pedro. DIREITO CONSTITUCIONAL ESQUEMATIZADO. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 4ª ed. São Paulo: atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Rizzato. Manual da Monografia Jurídica: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese. 7ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena Pública: Um Olhar a Partir da ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. (coord.) O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 01-62.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho científico. 23 ed.ver. E atual.: São Paulo: Cortez, 2007.