

# **MANUAL DE GOVERNANÇA DA JUSTIÇA FEDERAL**

Brasília, novembro 2015

## Sumário

1. Apresentação .....	3
2. Elementos teóricos do Modelo de Governança da Justiça Federal .....	6
I - Breve histórico da Administração Pública.....	6
II – Desafios da Administração Pública.....	10
III – Modelo de Gestão do BSC .....	14
a. Desenvolver a Estratégia .....	16
b. Planejar a Estratégia.....	16
c. Alinhar a Estratégia .....	18
d. Planejar as Operações .....	18
e. Monitorar e aprender .....	19
f. Testar e Adaptar a Estratégia .....	19
IV – Modelo Referencial de Governança do TCU .....	20
V – Outras metodologias de Gestão.....	23
3. Modelo de Governança da Justiça Federal .....	27
I – Estrutura e Funcionamento da Rede de Governança .....	28
II – Gestão de Pessoas e da Informação.....	29
III – Execução da Estratégia – Melhoria e Inovação .....	30
IV – Monitoramento e Avaliação dos Resultados .....	31
V – Comunicação, Relacionamento Institucional e Transparência .....	31
4. Metodologia de Avaliação da Pesquisa .....	38
5. Conceitos .....	41
6. Estrutura de Governança da Justiça Federal.....	43
7. Principais normativos .....	45
8. Referenciais bibliográficos.....	47

## 1. Apresentação

A Justiça brasileira passa por uma espécie de crise de “super-demanda”, caracterizada pelo excessivo número de casos novos remetidos ao Poder Judiciário diuturnamente. No Brasil, todos os anos são mais de 30 milhões de processos que chegam aos tribunais, quantidade que é muito superior à capacidade dos órgãos do sistema de justiça de encaminhar solução para esses litígios.

Segundo dados publicados no Observatório da Estratégia (CJF 1), repositório de dados da Justiça Federal, em 2014 ingressaram 4 milhões de casos novos e foram resolvidos, no mesmo período, cerca de 3,7 milhões, com acervo que é crescente e já ultrapassa os 8 milhões de casos pendentes de julgamento, a desvelar um indesejado descompasso entre a demanda judicial e os casos efetivamente resolvidos. Conforme se constata nos relatórios publicados pelo Conselho da Justiça Federal - CJF, o número de novos processos cresceu nesses últimos 5 anos, em média, 11%, enquanto a produtividade foi incrementada em 7,9% em média nesse mesmo período. O padrão de produtividade dos magistrados, pode-se dizer, é bastante elevado: um juiz de juizado especial chega a julgar anualmente mais de 10 mil processos e na jurisdição comum, um magistrado soluciona mais de 3 mil casos, processos que tem tempo médio para receber a primeira decisão tendente a por fim a lide (meta 2) entre 3 a 5 anos, a depender da jurisdição (juizado especial ou jurisdição comum).

Para a consecução desses resultados, são gastos anualmente cerca de 0,17% do PIB brasileiro com a estruturação e o funcionamento da Justiça Federal, o que representou, em 2014, despesa de cerca de R\$ 9 bilhões. Desses números, é possível deduzir que na Justiça Federal o custo médio/anual de um processo é de aproximadamente de R\$ 2.432,00.

Da avaliação desses dados, é razoável admitir que mesmo com o alto nível de produtividade, é evidente que há certa desarmonia entre a expectativa do cidadão em relação à atuação do judiciário e o real desempenho da justiça, visto que o tempo para a solução definitiva de um caso judicial pode ultrapassar 15 anos, a um custo total para os cofres públicos de mais de R\$ 36.486,49 no final desse período, isso para a solução de apenas um processo.

Decorre desses fatos, a constatação de que os serviços ofertados pelo sistema Judicial ainda não estão em plena sintonia com as necessidades do cidadão, uma vez que não é possível afirmar que o judiciário concretize, na plenitude, a missão de realizar a pacificação social a um custo razoável, de forma acessível em um tempo adequado.

Mesmo sabendo que a atuação do Poder Judiciário alcança mais o efeito que a causa dos problemas sociais e econômicos do país, pois se manifesta quando já se estabeleceu o conflito, ou já houve descumprimento de um direito, o Estado não pode se furtar a melhorar continuamente esses serviços, aplicando o remédio da boa governança judicial.

Ao examinar esse quadro de multiplicação em escala geométrica da demanda por serviços judiciais, percebe-se um país ainda desorganizado e injusto e, portanto, qualquer tentativa de equalizar esses desequilíbrios, imagina-se, deve ser bem recebida.

Diante desse quadro, ao comando do Plenário CJF, vem-se desenvolvendo um modelo de governança que pretende direcionar os órgãos do Sistema de Justiça Federal à consecução de suas prioridades, expressas em um plano estratégico que sintetizam macrodesafios, tais como: o julgamento mais célere dos processos; a gestão dos grandes litigantes e das demandas repetitivas; o

aperfeiçoamento do sistema de gestão criminal; o incentivo à composição não litigiosa de conflitos (conciliação e mediação); entre outras, tudo sobre o manto regulamentador da Resolução CJF n. 313 de 22 de outubro de 2014, que definiu a estratégia da Justiça Federal (Alterada pela Resolução 354/2015).

Mas como saber se o modelo de governança idealizado para orientar e impulsionar os órgãos da justiça federal no cumprimento de suas prioridades está sendo colocado em prática e, ainda, como avaliar se esse modelo tem sido suficiente para garantir a consecução desses macrodesafios?

É desse cenário, portanto, que decorre a proposta de se documentar um referencial de governança na forma de instrumento de avaliação, que permita aferir o grau de adesão e de eficácia das práticas de gestão adotadas.

A aplicação desse instrumento possibilita, portanto, verificar o nível de maturidade em governança alcançado em cada Regional e nas 27 Seccionais, e, ainda, permite a validação do modelo de governança adotado, o que favorece a delimitação pontual de eventuais medidas necessárias à melhoria da administração judicial, com o fim de prover melhores serviços aos cidadãos, traduzidos numa prestação jurisdicional, transparente, econômica e acessível.

## **2. Elementos teóricos do Modelo de Governança da Justiça Federal**

### **I - Breve histórico da Administração Pública**

A administração pública no Brasil e no mundo passou por três grandes estágios: 1 - a administração patrimonialista, presente principalmente nos estados absolutistas e monárquicos, que tem como característica principal a de que não há distinção entre o patrimônio público e o privado; 2- a administração burocrática, desenvolvida a partir das reflexões de Max Weber, na qual o elemento central é o controle, a organização e a padronização procedimental; e, como estágio atual, 3 - a administração gerencial, com foco em resultados finalísticos em complemento ao simples controle burocrático.

Nos anos 70, o mundo passava por profundas transformações, ocasionadas, principalmente, pelo aparecimento de um novo modelo econômico que se impunha, impulsionado pela globalização e pela mudança acelerada da tecnologia que, entre outros efeitos, ampliara significativamente as possibilidades das relações econômicas, com o rompimento de barreiras entre os mercados dos vários países. Esse novo modelo exigia respostas rápidas de empresários e do próprio Estado para que não se tornassem obsoletos, colocando em risco a própria sobrevivência.

A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 50).

É nesse contexto que surge a ideia da administração gerencial em complemento à administração burocrática, principalmente por que o modelo burocrático havia provocado significativo aumento do Estado, ocasionando a chamada crise fiscal, representada por

governos que gastavam mais do que arrecadavam, incapazes, portanto, de suportar seu próprio peso.

O excesso de burocracia associado a um modelo de estado de excessiva proteção social acabara por produzir efeitos deletérios ao funcionamento estatal. Bresser Pereira (1997) comenta que os modelos de organização estatal, até então vigentes, estavam falidos, pois nem o Estado do Bem Estar Social (*welfare state*) adotado pelos países desenvolvidos, nem o Modelo de Industrialização por Substituição dos países em desenvolvimento, e, tampouco, o Estatismo dos países comunistas davam conta da nova realidade mundial.

Em consequência da captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado, e do processo de globalização que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise do Estado, cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo, (...) A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do *welfare state*, no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição na maioria dos países em desenvolvimento e o colapso do estatismo nos países comunistas. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 56 e 57).

Segundo Costa (2009), no Brasil, o modelo de administração pública burocrática teve como ponto de destaque a criação, no final da década de 30, do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, que buscava a reorganização do Estado, com a definição das estruturas de carreira e remuneração, a obrigatoriedade de realização de concursos públicos para seleção de pessoal, o estabelecimento de normas para gestão patrimonial e financeira etc., medidas que pretendiam a profissionalização do serviço público. Costa (2009) descreve o quanto foi importante esse órgão nesse período da administração burocrática.

De todas essas medidas, a mais emblemática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, (...). O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o

objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção. Essa primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano. Estava voltada para a administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho. A ênfase maior era dada à gestão de meios e às atividades de administração em geral, sem se preocupar com a racionalidade das atividades substantivas. (COSTA, 2009, p. 845)

Houve enormes benefícios com a adoção desse modelo, posto que permitiu a padronização de procedimentos, favoreceu o controle das contas públicas e a seleção de pessoal mais qualificado para o exercício das funções públicas.

Mesmo com todos esses resultados, por outro lado, com o passar dos anos, o excesso de burocracia no Brasil acabou se tornando um empecilho mais que uma vantagem para a administração pública. A situação ficou tão indesejável, que no final da década de 80, ainda no período militar, criou-se o Ministério da Desburocratização, comandado, nos seus primeiros anos, pelo Ministro Hélio Beltrão.

As mudanças mais significativas do modelo de Estado burocrático para o gerencial só começaram a ser introduzidas, com maior intensidade, em meados dos anos 90, no processo de redemocratização do País. O instrumento referencial dessa transformação foi o Plano Diretor de Reforma do Estado – PDRAE do Governo Fernando Henrique Cardoso, idealizado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, Bresser Pereira.

Nessa época, ensina Bresser Pereira (1997), o Brasil vivia forte crise fiscal, um Estado grande demais, com poupança pública negativa, insuficiente para permitir a realização de investimentos e, portanto, sem capacidade de transformar em realidade decisões de governo. Segundo Bresser Pereira (1997), o modelo burocrático-racional, até então vigente na administração pública, não era mais suficiente



para lidar com um mundo em intensa transformação tecnológica, senão vejamos:

(...) No século dezenove quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Entretanto, no século vinte quando o Estado cresceu e assumiu novos papéis, ficou patente a ineficiência inerente a esse tipo de administração. Ao mesmo tempo em que a burocracia estatal, ou seja, o conjunto de administradores públicos profissionais, via sua posição estratégica na sociedade aumentar, ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 80).

A essa altura, a administração pública no mundo ganhava outros contornos, uma vez que o novo modelo (*new public management*) preconizava a maior participação do cidadão contribuinte na gestão pública, a busca por resultados ao invés do simples controle de procedimentos, a criação de unidades autônomas com competência para a formulação de políticas públicas, a redução das funções estatais, a terceirização de atividades auxiliares e o controle da gestão por indicadores de desempenho entre outras inovações.

O Judiciário, nessa época, também começava a dar sinais de que o modelo burocrático estava gerando excessos, provocadores de ineficiência e de morosidade judicial. Uma medida concreta que buscou liberar o judiciário das amarras procedimentais e do excesso burocrático foi a criação, por meio da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, dos Juizados Especiais. Também conhecido como juizado de pequenas causas, teve como princípios para seu funcionamento a simplicidade, a informalidade, a celeridade, a economia processual e a oralidade. Em 2014, os juizados responderam por mais de 60% da demanda da Justiça Federal.

Os primeiros passos da administração pública na melhoria da gestão iniciaram-se com forte ênfase no controle administrativo e financeiro, fundando sua atuação nos princípios da administração

burocrática. No decorrer da evolução da administração há uma transformação no modelo de gestão pública e, para além do simples controle burocrático, passa-se a definir e avaliar objetivos e metas direcionadoras da missão institucional.

Nessa nova fase da administração, agregam-se os fundamentos da administração gerencial, primando pelo alcance de resultados finalísticos e não apenas pelo controle administrativo e financeiro, procurando desenvolver uma melhor governança, tal como preconizava Bresser Pereira.

## II – Desafios da Administração Pública

A administração pública pode ser classificada com uma organização prestadora de serviços, mantida por trabalhadores do conhecimento, cujo principal desafio é entregar produtos (por exemplo processos julgados), com duas características intrínsecas: quantidade e qualidade, não sendo aceitável que a presença de uma dessas características impeça ou prejudique a concretização da outra.

Há autores, como Peter Druker, que afirmam que a aplicação dos paradigmas da ciência da administração proporcionou enormes avanços em termos de produtividade em relação ao trabalho manual, principalmente aquele realizado em fábricas. Entretanto, esse mesmo incremento de produtividade ainda não se observou no trabalho do conhecimento.

A mais importante, na verdade, a única contribuição da Administração no século XX foi o aumento, em 50 vezes, da produtividade do trabalhador manual em fabricação.

A mais importante contribuição que a Administração precisa fazer no século XXI é, analogamente, elevar a produtividade do **trabalho do conhecimento** e do **trabalhador do conhecimento**.

Os ativos mais valiosos de uma empresa do século XX eram seus **equipamentos de produção**. Os mais valiosos ativos de uma instituição do século XXI, seja empresa ou não, serão seus **trabalhadores do conhecimento** e sua **produtividade**. (Drucker, 2001, p. 111) (grifo nosso).

Um dos mais importantes teóricos da ciência da administração foi Frederick Winslow Taylor (1856-1915). Segundo Drucker (2001), a grande contribuição para o mundo do trabalho, produzida por Taylor, foi, além de ter fundado o que mais tarde convencionou-se chamar Administração Científica, foi perceber que o que tornava produtivo um trabalhador manual não era o seu talento inato, ou certa habilidade especial, como pensavam os teóricos do trabalho até então, como, por exemplo, Karl Marx (1818-1883). O que verdadeiramente tornava produtivo um trabalhador era “a maneira pela qual movimentos simples e inábeis eram reunidos, organizados e executados” (DRUKER, 2001, p. 114). É desta constatação que surge a disciplina na ciência da administração chamada de gestão dos processos de trabalho.

Drucker (2001) enaltece Taylor declarando que todos os métodos pensados durante os últimos 100 anos e que obtiveram êxito na melhoria da produtividade, basearam-se nos princípios de Taylor e que o desenvolvimento mundial, a partir de 1950, aconteceu em decorrência da aplicação dos princípios da Administração Científica norte-americana.

O desenvolvimento econômico fora do Mundo Ocidental a partir de 1950 baseou-se, em grande parte, em copiar o que os Estados Unidos fizeram na II Guerra Mundial, isto é, aplicando a Administração Científica para tornar produtivo o trabalhador manual. Anteriormente, o desenvolvimento econômico havia se baseado em inovações tecnológicas – inicialmente na França no século XVII, depois na Grã-Bretanha de 1760 até 1850 e, finalmente, nas novas grandes potências econômicas, Alemanha e Estados Unidos, na segunda metade do século XIX. Os países não-ocidentais que se desenvolveram depois da II Guerra, começando pelo Japão, evitaram a inovação tecnológica. Em vez disso, eles importaram o treinamento desenvolvido pelos Estados Unidos durante a II Guerra, apoiando-se nos princípios de Taylor. (DRUCKER, 2001, p. 116).

A grande questão colocada por Peter Drucker é a de que no século XXI “o desafio central não é mais tornar produtivo o trabalho manual – afinal, sabemos como fazê-lo – mas sim tornar produtivo os trabalhadores do conhecimento” (DRUCKER, 2001, p. 116). Isso porque no mundo moderno, principalmente nos países desenvolvidos, não se está mais limitado apenas ao trabalho manual, mas principalmente ao trabalho do conhecimento.

Drucker (2001) ensina que há seis elementos essenciais que determinam a produtividade de um trabalhador do conhecimento, quais sejam:

1. identificação da tarefa que a organização deve realizar (negócio);
2. garantia de autonomia para o trabalhador;
3. inovação contínua;
4. aprendizado e ensino permanente;
5. equilíbrio entre qualidade e quantidade; e
6. o entendimento de que o trabalhador é um ativo da organização e não um elemento de custo.

Drucker (2001) afirma que não há grande dificuldade em proporcionar autonomia ao empregado, estimular a inovação e o aprendizado contínuo, valorando o trabalhador como um importante ativo da organização. Por outro lado, ainda é muito controverso o conceito de qualidade no âmbito do trabalho do conhecimento e que a definição desse parâmetro (de qualidade) dependerá de qual tarefa ou missão a organização escolhe realizar.

Para ilustrar esse pensamento, compara dois modelos de ensino das escolas norte-americanas: o das escolas particulares (com desempenho melhor que o das escolas públicas), cuja tarefa (negócio) é propiciar àqueles que querem aprender, aprendizagem

e o das escolas públicas (com desempenhos desastrosos), focadas na tarefa (negócio) de ajudar os desprivilegiados:

Assim, definir qualidade em trabalho do conhecimento e converter a definição em produtividade do trabalhador do conhecimento é, em grande parte, uma questão de definir a tarefa. Isto requer a difícil, arriscada e sempre controversa definição do que são “resultados” para uma dada organização e uma dada atividade. Portanto, **sabemos** como fazê-lo. Contudo, a pergunta é totalmente nova para a maior parte das organizações e também dos trabalhadores do conhecimento. E sua resposta **exige** controvérsia e dissensão. (DRUCKER, 2001, p. 121).

Drucker (2001) quer alertar para o fato de que, no trabalho manual, o fundamento da produtividade está em realizar da forma mais rápida e precisa possível os movimentos de uma tarefa, e nesse caso, a preocupação é de como melhor fazer o trabalho.

Isto era verdade para a administração científica de Frederick W Taylor, assim como para o pessoal da Sears Roebuck ou da Ford Motor Company, que concebeu a linha de montagem e para o Controle de Qualidade total de W. Edwards Deming. (DRUCKER, 2001, p. 118).

Por outro lado, para o trabalhador do conhecimento, perguntar-se como é a melhor maneira de fazer o trabalho é muito menos importante que, de fato, perguntar o que se deve realizar.

Uma razão para isso é que o trabalho do conhecimento, ao contrário do trabalho manual, não programa o trabalhador. O operário na linha de montagem de carros que instala uma roda é programado pela chegada simultânea do chassi do carro numa linha e da roda na outra. O agricultor que ara um campo em preparação para o plantio não desce do trator para dar um telefonema, participar de uma reunião ou escrever um memo. O que deve ser feito é sempre óbvio no trabalho manual. (DRUCKER, 2001, p. 118)

Das reflexões de Drucker (2001) sobre os desafios gerenciais para o século XXI, é possível inferir que a ciência da administração ainda precisará de tempo para preencher a lacuna metodológica que existe sobre como melhorar a produtividade das organizações do conhecimento. Intui que as organizações saibam, ao menos, definir qual é o seu negócio (tarefa), entender que é vital a valorização do capital intelectual, estimular a inovação, com garantia de

autonomia de seus trabalhadores, mas, fundamentalmente, incluir como critério de avaliação do trabalho não apenas a produtividade, mas a qualidade da produção.

Portanto, a produtividade do trabalho do conhecimento precisa visar, em primeiro lugar, a obtenção de qualidade e não a qualidade mínima, mas ótima ou máxima. Só então se pode questionar: O que é o volume, a quantidade de trabalho?

Isto significa não só que abordamos a tarefa de tornar produtivo o trabalhador do conhecimento a partir da qualidade do trabalho, ao invés da quantidade, mas também que teremos de aprender a definir a qualidade. (DRUCKER, 2001, p. 118).

### III – Modelo de Gestão do BSC

Além do estudo sistemático dos modelos de administração pública (burocrática e gerencial) e da avaliação crítica realizada por Peter Drucker em relação ao trabalho/trabalhador do conhecimento, serviu de base para este referencial de governança uma das metodologias de gestão da estratégia mais consagradas na academia, com enorme aplicação no serviço público brasileiro, selecionada como modelo de monitoramento e gestão do desempenho institucional do Judiciário. Trata-se *do Balanced Scorecard* – BSC.

O BSC foi desenvolvido nos anos 90 pelos professores da *Harvard Business School*, Robert Kaplan e David Norton. Esse modelo consagrou-se no Brasil nos anos 2000 e passou a ser utilizado com grande profusão pela nossa Administração Pública nos últimos seis anos. Acessando-se o portal dos principais órgãos da administração direta, do Poder Executivo Federal e da Justiça da União, é fácil encontrar a publicação do Mapa Estratégico desses órgãos.

O Mapa Estratégico é a principal marca da metodologia do BSC (KAPLAN; NORTON, 2004). Nesse documento, desenha-se o caminho da estratégia para o alcance da missão institucional, que é

expresso por meio de temas e objetivos, agrupados em perspectivas. A grande inovação dessa metodologia foi a orientação para que as organizações priorizassem, de forma equilibrada, balanceada, outras perspectivas que não apenas a financeira (KAPLAN; NORTON, 2004).

A concepção original do Mapa Estratégico, aplicável às organizações privadas, contém quatro perspectivas básicas, as quais são bem delineadas na obra de Kaplan e Norton (2004), Mapas Estratégicos, abaixo transcrito:

(...)

- Desempenho Financeiro – indicador de resultado (lag indicator) é o critério definitivo de sucesso da organização (...)
- O sucesso com os Clientes (...). A escolha da proposição de valor para os clientes é o elemento central da estratégia.
- Os Processos Internos criam e cumprem a proposição de valor para os clientes. O desempenho dos processos internos é o indicador de tendência de melhorias que terão impacto junto aos clientes e nos resultados financeiros
- (...) Os objetivos de aprendizado e crescimento descrevem como pessoas, tecnologia e clima organizacional se conjugam para sustentar a estratégia. (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 7)

Para as organizações públicas, alertam esses autores, o critério definitivo de sucesso é o cumprimento da missão, com ênfase nos aspectos sociais e não nos resultados financeiros, senão vejamos:

As organizações do setor privado, em qualquer setor econômico, podem adotar uma perspectiva financeira homogênea: aumento do valor para os acionistas. Já as organizações do setor público e as entidades sem fins lucrativos abrangem um conjunto amplo e diversificado de missões e, portanto, devem definir seu impacto social e seus objetivos maiores de maneira diferente. (KAPLAN E NORTON, 2004, p. 9)

Logo, na metodologia do BSC se estabelecem quatro preocupações básicas que devem ser atendidas de forma balanceada, para que se garanta o sucesso e a sobrevivência em longo prazo da organização, quais sejam: satisfazer as necessidades dos usuários dos serviços (clientes); aprimorar constantemente os processos críticos de trabalho (processos internos); desenvolver pessoas com ambiente

de trabalho adequado e com uso racional da tecnologia (aprendizado e crescimento) e, finalmente, gerenciar as finanças, ou custos (financeiro). Essas devem ser as preocupações permanentes de uma organização de sucesso (KAPLAN; NORTON, 2004).

O padrão de implementação do BSC foi sintetizado na obra intitulada “A execução *premium*” (KAPLAN e NORTON, 2008), em seis etapas:

#### **a. Desenvolver a Estratégia**

Nesta fase inicial deve-se realizar o diagnóstico para saber qual é a situação em que a organização se encontra, analisando-se o cenário (interno e externo), tomando-se como base as variáveis restritivas e impulsionadoras ao alcance dos resultados esperados pela instituição.

Segundo os autores do BSC, são fatores que fornecem os insumos para a verificação do cenário externo, variáveis políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais e legais. Na verificação do ambiente interno é recomendado avaliar o capital humano disponível, a qualidade da operação e a capacidade de inovação da organização. É nesta fase também que se inicia a formulação da Estratégia.

#### **b. Planejar a Estratégia**

Nesta etapa é que desenhamos o Mapa Estratégico, onde devemos abranger as várias dimensões da mudança organizacional. O Mapa é a representação visual em uma página de todas as dimensões da estratégia, que denominamos temas/objetivos estratégicos. Durante o planejamento da estratégia também são definidos os



meios para medir nosso plano. Nessa fase é que convertemos os objetivos em indicadores balanceados e definimos a visão de futuro. “O salto de valor estabelecido pela visão de futuro quando do desenvolvimento da estratégia é desdobrado em *gaps* de desempenho que cada tema deve fechar ao longo de 3 a 5 anos”.

Uma pergunta que também devemos fazer nesta fase é que programas de ação nossa estratégia necessita? Nesta fase, selecionamos todas as iniciativas (ações, projetos, programas) que consideramos essenciais para alcançar os resultados esperados (metas), que por sua vez, vão dar a medida do alcance dos objetivos/temas estratégicos.

Para o sucesso dessa fase é imprescindível que seja realizado o alinhamento orçamentário às iniciativas estratégicas. Deve-se proceder de modo que o orçamento não seja pensado em termos de unidades funcionais, mas em termos de iniciativas, que, não raro, permeiam várias unidades. Os investimentos estratégicos em iniciativas que perpassam as diversas áreas da organização devem ser separados dos orçamentos operacionais e gerenciados à parte pela equipe executiva.

Outra definição importante é a escolha dos líderes da estratégia. A metodologia determina que sejam designados executivos como donos dos temas estratégicos/objetivos e que, de preferência, recebam os fundos orçamentários e o apoio de equipes temáticas compostas por pessoas vindas das diversas áreas da organização. Os donos dos temas/objetivos e as equipes temáticas assumem a responsabilidade, prestam contas e fornecem *feedback* sobre a execução da estratégia em cada tema/objetivo.

### **c. Alinhar a Estratégia**

É nesta etapa que se estabelecem as bases para que a estratégia se transforme em ação. É o momento em que se inicia a comunicação das diretrizes estabelecidas pela alta direção aos membros da organização, fazendo o pensamento estratégico chegar às unidades de negócio da organização. As ações essenciais nesta etapa, segundo Kaplan e Norton, são: garantir sinergia entre as estratégias das várias unidades com a estratégia corporativa, alinhar as unidades de apoio e motivar equipes para o alcance da estratégia. É nesse momento, portanto, que elaboramos os Mapas Estratégicos das unidades de negócios, desdobrados do Mapa Corporativo. É quando se negocia com as unidades de apoio os níveis de serviço que devem ser praticados, para propiciar o alcance das estratégias. No alinhamento, motivar os empregados é fundamental, pois, como ensinam Kaplan e Norton, em última instância, são os funcionários que melhoram os processos e executam os projetos, programas e iniciativas estratégicas interligando, com sucesso, suas operações do dia-a-dia com a estratégia.

### **d. Planejar as Operações**

O grande desafio nessa etapa é alinhar as atividades de melhoria dos processos e as rotinas do cotidiano, com as prioridades estratégicas. Duas questões básicas devem ser observadas durante o planejamento das operações: identificação de quais melhorias nos processos são mais críticas para a execução da estratégia e realização da integração entre os planos e orçamentos operacionais com a estratégia.

Identificados os processos críticos que devem ser melhorados, criam-se indicadores específicos para os tais processos (*dashboards* dos processos). Esses indicadores permitem que os funcionários

recebam *feedback* relativo aos esforços empregados na melhoria dos resultados. No que tange à integração entre planos e orçamentos operacionais e a estratégia, três componentes devem ser observados: previsão de receitas; plano da capacidade dos recursos; e orçamento de despesas operacionais e de investimentos. Na prática, significa que precisamos saber quanto produzir, quanto gastar em custeio e quanto investir. Na realidade do serviço público judiciário, é possível traduzir essas diretrizes em: quanto julgar e em que tempo e quanto precisamos gastar/investir para alcançar esses resultados.

#### **e. Monitorar e aprender**

Nesta fase devemos começar a executar os planos estratégicos, monitorar os resultados e agir para melhorar as operações e a estratégia, com base nas novas informações e no aprendizado contínuo. O recomendado é realizar reuniões de análise da operação - RAO, para verificar o desempenho departamental e funcional e para tratar de problemas emergentes ou persistentes. Também se realizam reuniões de análise da estratégia para debater os indicadores e iniciativas do BSC das unidades, para avaliar o progresso e os obstáculos de sua execução. É neste momento, também, que são realizadas ações para garantir que as operações estejam sobre controle e que a estratégia esteja sendo executada.

#### **f. Testar e Adaptar a Estratégia**

Segundo Kaplan e Norton, além das reuniões de análise da operação e da estratégia, a empresa deve promover reunião específica para verificar se os pressupostos estratégicos básicos continuam válidos. Podem surgir, neste momento, a rejeição de componentes da estratégia e a criação de novos elementos. Nesta

fase devemos avaliar se a estratégia ainda está funcionando. Esse tipo de avaliação deve ocorrer anualmente, podendo ser até trimestral. A partir desta avaliação, podem surgir novas metas, e novas iniciativas, inclusive.

#### **IV – Modelo Referencial de Governança do TCU**

Outro fundamento importante ao modelo de Governança da Justiça Federal é o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União - TCU. Esse referencial preconiza que para o exercício pleno das funções de governança, mecanismos de liderança, estratégia e controle devem ser adotados. A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta ou indiretamente para o alcance dos objetivos. São eles:

##### **a. Relacionamento com as partes interessadas**

- Estabelecer modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades.
- Estabelecer e divulgar canais de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
- Publicar, para conhecimento de todas as partes interessadas, a estrutura de governança vigente na organização, assim como os papéis e as responsabilidades definidos.
- Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras instituições e com auditores.
- Assegurar que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número

possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

### **b. Estratégia organizacional**

- Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados.
- Estabelecer modelo de gestão que favoreça o alinhamento de operações à estratégia e possibilite aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas.
- Estabelecer a estratégia da organização e formalizá-la.
- Comunicar às partes interessadas a estratégia da organização.
- Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização.

### **c. Alinhamento transorganizacional**

- Estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas.
- Estabelecer, de comum acordo, objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados.

### **d. Estruturas de governança**

- Estabelecer e manter política de delegação e de reserva de poderes, de forma a assegurar a capacidade de avaliar, dirigir e monitorar a organização.
- Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a

garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.

- Definir, de forma clara, procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle.
- Definir instâncias internas de apoio à governança.

## V – Outras metodologias de Gestão

Em 2010, Humberto Martins Falcão, lançou um Guia de Governança para Resultados na Administração (Martins e Marini, 2010) em que pretendeu reunir as principais metodologias de gestão. Nessa obra, ele destaca, além do *Balanced Scorecard*, já comentado anteriormente, outras 10 metodologias, quais sejam:

1. Modelo de Gestão da Bain & Company, metodologia que enfatiza a importância do uso de Planos de Ação para conduzir a organização de um ponto ao outro, delimitando o “caminho” para os resultados esperados.
2. Prisma de Desempenho metodologia desenvolvida por Neely e Adams, apresenta um modelo integrado de mensuração de resultados, cujo foco está na criação de valores para as partes interessadas (clientes, fornecedores, parceiros, empregados, comunidade e governo). Para tanto, destaca 5 facetas do desempenho: satisfação dos *Stakeholders* (*partes interessadas*); Estratégias; Processos; Capacidades; Contribuição dos *Stakeholders*.
3. Modelo de Hoshin Kanri, desenvolvido inicialmente no Japão nos anos 60, aborda o gerenciamento por meio de diretrizes da alta administração, como desdobramento das metas da cúpula. “A implementação do Modelo Hoshin Kanri, inicia-se pelo planejamento estratégico, que permite à alta direção determinar a visão e os objetivos da organização. A média gerência estuda esses objetivos e determina a forma como eles serão alcançados, traduzindo-os em planos de ação” (Martins e Marini, 2010).

4. Gestão da Qualidade Total, metodologia de gestão que enfatiza o atendimento às necessidades e expectativas dos clientes, com preocupação na eliminação de erros, na realização de produtos e serviços adequados ao uso (fazer a coisa certa), e na conformidade (fazer certo a coisa). As práticas da qualidade total também consagram o ideal da melhoria contínua que pode ser “obtido por meio do modelo clássico de planejamento, execução, controle/avaliação, e reorientação (PDCA)” (Martins e Marini, 2010).
5. Rummler & Brache, contempla a construção de “um **mapa** para dirigir a organização considerando um projeto para a melhoria da operação e um **motor** para a melhoria contínua do sistema”. (Martins e Marini, 2010). Enxerga a organização por duas dimensões: I - níveis de desempenho, que ressalta o relacionamento da organização com o ambiente externo, os processos de trabalho e a coordenação do trabalho e; II – necessidade de desempenho, com foco na satisfação do cliente, na qualidade, no custo e disponibilidade dos bens e serviços e na gestão de projetos.
6. Cadeia de Valor, idealizada por Michael Porter, tem o intuito de facilitar a identificação das vantagens competitivas no setor industrial. O processo de implantação do modelo de Porter se dá a partir da identificação das atividades primárias ou finalísticas da organização (logística, marketing, vendas) e das atividades secundárias ou de suporte (compras, tecnologia, gestão de pessoas, administração e infraestrutura). Com a identificação das atividades primárias e secundárias, parte-se para a aferição do desempenho, a fim de identificar os valores gerados ao processo finalístico e compreender a relevância dos processos de suporte. Segundo Humberto Falcão, a principal vantagem da Cadeia de Valor é



permitir a orientação das atividades primárias e secundárias para o desenvolvimento de produtos com maior eficiência e eficácia.

7. Gestão por Projetos (PMBOK), metodologia desenvolvida pelo *Project Management Institute (PMI)*, o *Project Management Body Of Knowledge (PMBOK)* é um guia de melhores práticas que destaca 9 áreas de conhecimento necessárias à excelência na gestão de projetos: 1 - tempo (assegurar o término do projeto no tempo proposto); 2 - custo (para atender à estimativa de custo aprovada); 3 - escopo (para garantir a inserção de todos os trabalhos necessários para completar o projeto); 4 – comunicação (para garantir a geração, coleta, armazenagem e distribuição das informações sobre o projeto); 5 – recursos humanos (para organizar e gerenciar a equipe do projeto); 6 - riscos (para identificar, analisar, monitorar e controlar riscos dos projetos); 7 - integração (para identificar, combinar e coordenar as ações essenciais do projeto); 8 - aquisições (para comprar ou adquirir produtos e serviços necessários ao projeto); 9 - qualidade (para atender às necessidades propostas pelo projeto).
  
8. Cadeia de Suprimento: Desempenho Logístico, desenvolvido por Lambert, representa o esforço de gestão dos relacionamentos por meio da administração compartilhada de processos internos e externos que interligam a organização na perspectiva intraorganizacional, que considera as áreas da própria instituição (compras, logística, *marketing* etc.) e na perspectiva extraorganizacional, que abrange desde o fornecedor até os clientes/beneficiários e outras partes interessadas. “A principal vantagem do modelo da Cadeia de Suprimentos (*Supply Chain*) está na abordagem sistêmica de

elevada complexidade baseada em processos, apropriada para pensar iniciativas ou organizações em rede, uma vez que permite uma interação coordenada das diversas partes interessadas, a partir da sintonia das ações (*timing*) dessas organizações em prol do desempenho coletivo desejado.” (Martins e Marini, 2010).

9. Planejamento Estratégico Situacional desenvolvido pelo chileno Carlos Matus, parte do pressuposto de que a essência das atividades de alta direção envolve a dinâmica do enfrentamento de problemas, a partir de uma seleção criteriosa. Esse modelo propõe quatro momentos que ocorrem durante a operacionalização da estratégia: I - Momento explicativo (Identificação das causas relevantes ou nós críticos a partir do uso do fluxograma situacional); II - Momento normativo (caracteriza-se pelo desenho do plano, em que se define o seu conteúdo propositivo a partir das operações e ações necessários para resolver os problemas, com análises de cenários e elaboração de planos de contingências); III - Momento estratégico (ocasião em que é construída a viabilidade do plano considerando as dimensões econômica, política e o conhecimento organizacional) e; IV - Momento tático-operacional em que é definido como fazer o que queremos fazer. “Significa fazer, calcular e corrigir” (Martins e Marini, 2010).

10. Criação de Valor Público, desenvolvido por Mark Moore, busca responder à questão de como os gerentes públicos devem pensar e fazer para criar valor público a partir da explicitação de três tipos de enfoques: estabelecimento de uma filosofia de gestão pública; criação de estruturas de diagnóstico e identificação dos tipos especiais de intervenções. Destaca três aspectos fundamentais para

criação de valor público: Gestão estratégica; Gestão política (a estratégia deve ser legítima e politicamente sustentável); e Gestão da eficiência (estratégia precisa ser operacional e administrativamente factível).

Do estudo sistemático dos elementos que norteiam a administração burocrática e gerencial, atento aos desafios que precisam ser superados para a melhoria da produtividade dos trabalhadores do conhecimento, e considerando a metodologia de gestão do BSC, o referencial do TCU em governança e as mais consagradas e modernas metodologias de gestão, apresenta-se a seguir o referencial de avaliação da governança da Justiça Federal.

### 3. Modelo de Governança da Justiça Federal

Ao que se pôde demonstrar, há três funções básicas que se extraem dos momentos pelos quais passou a administração pública: a função organizadora do Estado, a de controle procedimental (eficiência) e a do foco em resultados (efetividade e eficácia da administração). É a partir desses elementos essenciais e amparado pelas metodologias de gestão desenvolvidas no âmbito da ciência da administração, que surge a proposta de instituir um modelo de governança da Justiça Federal.

Esse modelo pretende reunir práticas de gestão que devem preservar a função organizadora do Estado, a partir da constituição de uma arquitetura bem montada de governança; o controle da administração com a inspeção permanente dos processos críticos e a transparência dos atos públicos e; o foco nos resultados finalísticos, com garantia da realização da missão do Poder Judiciário de pacificar a sociedade e de garantia dos anseios da sociedade por um serviço público profissional. Essas dimensões se

realizarão a partir do investimento no capital humano, da disseminação da tecnologia e da prática obsessiva por melhorar os processos e inovar na prestação dos serviços.

Fundado nessas premissas, nos requisitos da gestão estratégica da metodologia do BSC, no modelo de governança do Tribunal de Contas da União e nas modernas práticas de gestão, foi idealizado um instrumento de avaliação que abarca cinco dimensões, a saber: I - Estrutura e Funcionamento da Rede de Governança; II - Gestão de Pessoas e da Informação; III - Execução da Estratégia – Melhoria e Inovação ; IV - Monitoramento e Avaliação dos Resultados; e V - Comunicação, Relacionamento Institucional e Transparência.

Detalhamento das dimensões:

### **I – Estrutura e Funcionamento da Rede de Governança**

A construção dos requisitos dessa dimensão baseou-se fortemente nas diretrizes estabelecidas pelas Resoluções CNJ n. 198, de 1º de julho de 2014 e CJF n. 313, de 22 de outubro de 2014, que dispuseram, respectivamente, sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário Nacional e da Justiça Federal. Também é fundamento dessa dimensão a Portaria CNJ n. 138, de agosto de 2013, que instituiu a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, tudo plenamente alinhado ao modelo de governança do TCU que preconiza o estabelecimento da cadeia de delegação de reserva de poderes.

Os atos referidos, calcados na melhor prática gerencial e na boa teoria da ciência da administração, estabelecem um modelo de governança que não permite o afastamento da alta administração da condução (de forma direta ou delegada) da estratégia e faz garantir a participação de servidores, magistrados e demais agentes

do sistema judicial como formuladores das diretrizes essenciais ao exercício pleno das competências do Poder Judiciário.

Os requisitos dessa dimensão buscam, portanto, verificar a capacidade que as organizações da Justiça Federal têm de engajar os dirigentes máximos dos órgãos no direcionamento da estratégia e, ainda, de avaliar se há espaço efetivo de participação destinado aos operadores dos serviços judicantes e parceiros externos que influenciam ou são influenciados pelo sistema judicial, tais como o Ministério Público, a advocacia pública e privada, as associações de classe e a própria sociedade, de opinarem sobre as prioridades de gestão, permitindo, ainda, que se avalie se os gastos públicos estão sendo planejados em consonância com a estratégia.

## II – Gestão de Pessoas e da Informação

Serviu de referência para o delineamento desta dimensão a metodologia de gestão e avaliação da estratégia adotada pelo Judiciário Brasileiro que é a do *Balanced Scorecard - BSC*. Por esta metodologia, são sustentáculos e principais impulsionadores da estratégia os talentos humanos e a tecnologia da informação disponível e implementada. Complementam essa dimensão as conclusões de Peter Drucker a respeito do papel imprescindível do capital humano organizacional na melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos trabalhadores do conhecimento.

Em relação à gestão de pessoas, a aplicação desse diagnóstico permite avaliar a capacidade dos Tribunais e das Seções Judiciárias em realizar práticas voltadas ao desenvolvimento técnico dos operadores dos serviços judiciais e para formação de líderes. Possibilita verificar, ainda, a capacidade de melhorar a qualidade das relações humanas no trabalho e as condições de bem-estar organizacional.

Em relação à Tecnologia da Informação, o instrumento permite aferir se há uso racional dos recursos de informática para o aperfeiçoamento dos instrumentos de administração e se há uma boa gestão das informações relacionadas aos principais usuários dos serviços judiciais e as demandas mais recorrentes, práticas essenciais à aceleração do fluxo processual. É nessa dimensão também que se avalia o nível de implantação da gestão eletrônica de processos judiciais (processo judicial eletrônico).

### **III – Execução da Estratégia – Melhoria e Inovação**

São fundamentos para essa dimensão os princípios da administração racional-burocrática, as metodologias de gestão de projetos e de processos da Justiça Federal, além dos ensinamentos de Peter Drucker quanto aos elementos que determinam a produtividade do trabalhador do conhecimento. Norteou essa dimensão a premissa de que a execução da estratégia deve se dar em consonância com duas orientações centrais: a busca pela melhoria de processos de trabalho e a inovação.

A melhoria dos processos e dos resultados operacionais será verificada a partir das seguintes práticas, entre outras: delineamento dos macroprocessos (cadeia de valor), modelagem, desenho, implantação, monitoramento e gestão de riscos dos processos críticos; aperfeiçoamento da gestão de custos, inclusive aqueles relacionados aos serviços de engenharia; e o desdobramento da estratégia nos níveis operacionais da organização.

A inovação, por sua vez, será medida a partir da verificação das práticas de gestão de projetos adotadas pelos Tribunais e Seccionais, que garantam, entre outros requisitos: autonomia decisória aos gestores das iniciativas estratégicas; uso de

metodologia padrão para gestão de iniciativas; implantação sistemática de novos serviços ou produtos e; disponibilidade orçamentária para as ações estratégicas.

#### **IV – Monitoramento e Avaliação dos Resultados**

Um dos mais importantes teóricos da ciência da administração, que se notabilizou por desenvolver o modelo japonês da gestão pela qualidade, o norte-americano William Edwards Deming tornou mundialmente conhecida a seguinte frase: *“Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”* .

É a partir dos ensinamentos de Deming e das recomendações de Kaplan e Norton para a execução das etapas 5 e 6 do modelo de gestão do BSC (Kaplan e Norton 2008), que surgem os requisitos definidos para a avaliação dessa dimensão, que busca verificar se a alta administração participa efetivamente da avaliação de objetivos, metas e iniciativas estratégicas; se há responsáveis pela coleta sistemática e tempestiva de dados e informações relacionadas ao desempenho institucional; e se a avaliação da estratégia favorece a manutenção de níveis adequados do desempenho institucional ou a melhoria dos resultados, quando possível. O processo de monitoramento e avaliação da estratégia também deverá permitir a identificação de estratégias emergentes, e a necessidade de eventual redirecionamento de rumos.

#### **V – Comunicação, Relacionamento Institucional e Transparência**

Ensinam Kaplan e Norton, que só há sucesso na implementação de estratégias organizacionais quando ela se transforma em tarefa de todos. Essa é uma espécie de utopia gerencial que deve ser obsessivamente buscada por meio de um sistema de comunicação

eficiente, capaz de fazer chegar a todos os propósitos organizacionais estabelecidos nos planos estratégicos. O processo de comunicação é um dos principais elementos motivadores para a execução da estratégia e deve servir também para alinhar as expectativas dos usuários dos serviços quanto a real capacidade de entrega da organização.

Desse modo, delineou-se essa dimensão com a finalidade de verificar se existem práticas relacionadas à divulgação periódica e direcionada dos elementos da estratégia, realizadas de forma distinta conforme o público-alvo e conteúdo que se queira divulgar.

Com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12,527, de 18 de novembro de 2011) e às práticas recomendadas pelo referencial de governança do Tribunal de Contas da União, também foram estabelecidos requisitos para verificar se os Tribunais e as Seccionais mantêm de forma atualizada e irrestritamente acessíveis, independente de solicitação, informações sobre o desempenho institucional e outras de interesse público, práticas recomendadas de prestação de contas à sociedade (*Accountability*).

Por fim, em sintonia com as diretrizes das Resoluções que regulamentaram o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, verifica-se nessa dimensão se o Tribunal e as respectivas Seções Judiciárias realizam eventos com participação de servidores e magistrados para divulgar e avaliar a estratégia, bem como se aplica periodicamente pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços judiciais.

Para cada uma das cinco dimensões, foram estabelecidos requisitos que permitiram sua avaliação. Na Tabela 2 estão apresentados os 55 questionamentos que serão apresentados aos Tribunais e suas Seccionais para apuração dos resultados.



Quadro 1- Dimensões e Critérios da Governança do Judiciário

**DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA DA JUSTIÇA FEDERAL – 2015- PRÁTICAS DE GESTÃO RECOMENDADAS**

<b>1 - ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA REDE DE GOVERNANÇA</b>
1.1 – O órgão define formalmente sua rede de governança colaborativa.
Informe a Portaria/Resolução:
1.2 – Ao formular a estratégia, é realizada análise de cenário considerando a estratégia Nacional.
1.3 - A alta administração (Presidente; Conselho de Administração; Secretário-Geral; Diretor-Geral) participa da formulação da estratégia.
1.4 - Há participação efetiva de magistrados do primeiro e do segundo grau na formulação da estratégia do órgão.
1.5 - Há participação efetiva de servidores na formulação da estratégia.
1.6 - Há participação efetiva de atores externos (Ministério Público, OAB, associações de classe, outros órgãos do Judiciário, cidadão) na formulação da estratégia.
1.7 - O órgão implantou formalmente sua rede de governança colaborativa de orçamento (Resolução CNJ n. 195/2014).
Informe a Portaria/Resolução:
1.8 - O planejamento orçamentário está alinhado à estratégia.
<b>2 - GESTÃO DE PESSOAS E DA INFORMAÇÃO</b>
2.1 - O Plano de Capacitação do órgão prioriza o desenvolvimento de competências relacionadas à estratégia.
2.2 – O órgão planeja e executa ações para formação e desenvolvimento de líderes.
2.3 - O órgão dispõe de servidores/equipes com competência (habilidade, conhecimento e atitude) para realizar a gestão da estratégia do Tribunal.
2.4 - O órgão dispõe de programa regular de treinamento de servidores e/ou magistrados em gerenciamento de projetos, que inclua gestão de riscos.
2.5 - O órgão dispõe de programa regular de treinamento de servidores e magistrados em gerenciamento de processos, que inclua gestão de riscos.
Informe a Portaria ou Resolução que aprovou o Plano de Capacitação do Regional e/ou Seccional.
2.6 - O órgão monitora o clima organizacional e realiza ações para mantê-lo em níveis desejáveis ao bom desempenho das tarefas.
Informar o ano e o resultado da última avaliação de Clima Organizacional realizada.
2.7 - O órgão definiu, formalizou e aplica critérios objetivos para o estabelecimento do quantitativo da força de trabalho das unidades organizacionais.

Informar a Portaria/Resolução:

2.8 – O órgão alinha o Planejamento de TI ao Planejamento Estratégico do órgão.

Informe o resultado de ao menos 3 indicadores referentes às metas do Planejamento Estratégico de TI, cujos resultados geram impacto na estratégia do órgão.

2.9 – Há um Plano Diretor de Tecnologia - PDTI que prioriza atendimento às iniciativas estratégicas.

Informar a Portaria/Resolução que aprovou o PDTI.

2.10 - O órgão utiliza *software* para gerenciamento de projetos.

2.11 - O órgão gerencia a informação (classifica e recupera) judicial referente aos grandes demandantes e às demandas repetitivas.

Informar os 5 maiores litigantes e os 10 principais assuntos em relação aos processos em tramitação.

2.12 - A área responsável pela gestão estratégica utiliza algum *software* para monitorar ou apoiar a estratégia?

2.13 – O Órgão tramita os processos judiciais em formato digital.

Informar o percentual de casos novos em formato eletrônico, ingressados no ano corrente, em relação ao número total de casos novos (eletrônicos e físicos): até 10%; de 11 a 25%; 26 a 50%; de 51 a 75%; e acima de 75%.

2.14 – A organização designa formalmente responsáveis da área de negócio para a gestão dos respectivos sistemas informatizados.

### 3 - EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA – MELHORIA E INOVAÇÃO

3.1 - O órgão realiza melhoria nos processos de trabalho observando metodologia específica.

Informe um processo de redesenhado nos últimos 12 meses em que ocorreu eliminação de etapas ou serviços desnecessários, redefinição de responsáveis e/ou outras providências que permitiram redução de tempo, de custos ou de falhas (erros ou omissões).

3.2 - Os macroprocessos de trabalho foram mapeados e publicados.

Informar o endereço eletrônico onde consta a publicação dos macroprocessos do órgão.

3.3 - O **órgão elabora plano de riscos** e implementa ações de controles internos para mitigar riscos relacionados à execução dos processos de trabalho críticos. (por exemplo, aqueles relacionados: à execução da função judicante; ao planejamento, execução e monitoramento da estratégia; ao planejamento e à execução orçamentário; à aquisição de serviços e produtos de TI e de serviços e materiais de engenharia; à gestão da folha de pagamento etc.)

3.4 – O órgão desenvolve e implanta inovações (produtos e serviços novos) no âmbito da Região.

Informe o(s) produto(s) ou serviço(s) novo(s) implantado(s) nos últimos 24 meses.
3.5 - O órgão realiza o gerenciamento de projetos observando metodologia específica.
3.6 - A unidade responsável pelo gerenciamento de projetos recebe regularmente informações sobre o andamento das iniciativas estratégicas (projetos, programas e ações).
3.7 - Os gerentes de projetos são formalmente designados.
Informar a Portaria/Resolução.
3.8 - Os gerentes de projetos possuem atribuições específicas formalmente definidas.
Informar a Portaria/Resolução.
3.9 - Os gerentes de projetos possuem remuneração específica ou adicional pelas atribuições designadas.
3.10 - São garantidos recursos orçamentários para todas as iniciativas estratégicas.
3.11 - É priorizada a alocação de recursos humanos para execução das iniciativas estratégicas.
Informe o percentual de projetos executados no prazo: Nenhum; até 15%; de 16 a 30%; de 31 a 55%; de 56 a 80%; acima de 80%.
3.12 - Na execução orçamentária e financeira, o Órgão define critérios para aprimorar a qualidade do gasto.
Informe a vantagem financeira aferida com a melhoria da gestão do gasto.
3.13 - Na execução do Plano de Obras (reforma e novas construções), o Órgão prioriza aquelas de maior impacto na estratégia.
3.14 - O órgão realiza o alinhamento e desdobramento da estratégia em suas unidades organizacionais.
Informe o tipo de desdobramento 1- Mapas setoriais; 2 - Plano de Contribuição; 3 - Outros.
<b>4 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA</b>
4.1 - O Órgão realiza a avaliação da estratégia (Reuniões de Análise da Estratégia).
Informe a periodicidade em que ocorre a avaliação da estratégia:
4.2 - A avaliação da estratégia é liderada pelo presidente/Diretor do Foro ou comitê/comissão composta por magistrado.
4.3 - A avaliação da estratégia contempla o desempenho dos objetivos estratégicos.
4.4 - A avaliação da estratégia contempla indicadores e metas nacionais.
4.5 - A avaliação da estratégia contempla indicadores e metas locais.
4.6 - A avaliação da estratégia contempla a situação dos projetos e das ações estratégicas.
4.7 - Há indicadores e metas para monitorar a performance dos processos de trabalho críticos.
4.8 - O Órgão designou responsáveis pela coleta avaliação e divulgação da situação

dos indicadores e metas.
4.9 - As informações sobre a situação das metas relacionadas à atividade jurisdicional são coletadas diretamente do sistema de andamento processual.
4.10 - As informações sobre a situação das metas e dos projetos são encaminhadas aos órgãos centrais (CJF e CNJ) tempestivamente (art. 11-b, da Resolução do CJF nº CJF-RES-2014/00313, de 22 de outubro de 2014, alterada pela Resolução do CJF nº CJF-RES-2014/00354, de 12 de agosto de 2015).
4.11 - O Órgão avalia, anualmente, a pertinência da estratégia face à evolução do cenário externo (testar a estratégia).
Informar o endereço eletrônico onde foi publicada a última reunião de análise da estratégia.
<b>5 - COMUNICAÇÃO, RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL E TRANSPARÊNCIA</b>
5.1 - O Órgão executa um plano de comunicação da estratégia.
5.2 - Há algum tipo de pesquisa/avaliação interna para saber quantos servidores/magistrados compreendem a estratégia do Tribunal.
Informe o resultado da pesquisa/avaliação.
5.3 - Na execução do plano de comunicação são atendidos os objetivos, a periodicidade das ações planejadas, o público alvo (conforme o tema) e a os custos projetados para implantação do plano.
5.4 - O Órgão promove, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral (ex. informações orçamentárias, de pessoal, sobre a estratégia em vigor etc.) por ele produzidas ou custodiadas (Transparência ativa).
Explique as formas de divulgação adotadas.
5.5 - O Órgão mantém informações sobre seu desempenho (produtividade de magistrados, congestionamento, metas outras relacionadas à atividade jurisdicional), irrestritamente disponíveis, atualizadas e em formato de dados abertos.
5.6 - O Órgão promove, ao menos trienalmente, pesquisa de satisfação ou de imagem, com os usuários de seus serviços, solicitando sugestões de melhoria.
Informe percentual de ações de melhorias sugerida na última pesquisa, consideradas viáveis, que foram implantadas : até 10%; de 11 a 25%; 26 a 50%; de 51 a 75%; e acima de 75%.
5.7 - O Órgão promove, ao menos anualmente, encontro com magistrados e servidores para divulgação da estratégia.
5.8- O Órgão realizou neste ano ações de cooperação com outros órgãos oferecendo ou solicitando apoio técnico/gerencial, para resolver de forma sistêmica demandas judiciais?
Informe o número do(s) termo(s) de cooperação firmados no ano.



## 4. Metodologia de Avaliação da Pesquisa

Tendo em vista a necessidade de aplicação do instrumento apresentado na seção 3 que servirá para diagnosticar o nível de governança da Justiça Federal, será realizado um levantamento quantitativo com as 27 seções judiciárias e os 5 tribunais regionais federais.

Em cada seção judiciária e cada tribunal será designado um responsável para responder ao questionário. O pressuposto básico do levantamento é de que as respostas obtidas traduzem a real situação da governança do tribunal e não uma mera opinião dos respondentes, motivo pelo qual torna-se vital que as respostas sejam embasadas e que haja a participação de servidores da alta administração do tribunal e de magistrados.

O acesso ao questionário será realizado por meio de um link acessado na página do Observatório da Estratégia da Justiça Federal e respondido por meio do software de coleta de dados utilizado pelo CJF: *LimeSurvey*.

Após a etapa de coleta, os dados serão organizados e analisados estatisticamente de forma a se obter um indicador que possibilite a mensuração de um índice geral de governança das unidades judiciárias da JF – iGovJF – e um índice de cada uma das dimensões que compõem o modelo de governança da JF.

Para o cálculo do iGovJF foram definidos pesos para cada uma das cinco dimensões, distribuídos conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1- Dimensões da Governança do Poder Judiciário.

DIMENSÃO	PESO
D1 - Estrutura e Funcionamento da Rede de Governança	20%
D2 - Gestão de Pessoas e da Informação	25%
D3 - Execução da Estratégia – Melhoria e Inovação	20%
D4 - Monitoramento e Avaliação dos Resultados	20%
D5 – Comunicação, Relacionamento Institucional e Transparência	15%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Os itens do questionário podem assumir os seguintes valores, de acordo com a resposta assinalada, constantes na Tabela 2.

Tabela 2. Valores atribuídos a cada categoria de resposta do questionário.

Nível de adoção da prática	VALORES
Não adota	0
Decidiu adotar	0,1
Adota em parte	0,5
Adota integralmente	1

Isto posto, a fórmula do iGovJF, até o nível de dimensão, pode ser observada na Tabela 3, onde o índice em cada dimensão será dada pela média aritmética dos valores obtidos em cada perguntada respectiva dimensão.

Tabela 3. Fórmula de cálculo do iGOV<sub>JF</sub>.

$D1 = \frac{\sum_{i=1}^8 Qi}{8}$
$D2 = \frac{\sum_{i=1}^{13} Qi}{14}$
$D3 = \frac{\sum_{i=1}^{14} Qi}{14}$
$D4 = \frac{\sum_{i=1}^{10} Qi}{11}$
$D5 = \frac{\sum_{i=1}^8 Qi}{8}$

Dessa forma, o índice de governança da Justiça Federal será dado pela média ponderada dos valores resultantes das fórmulas da Tabela 3 pelos seus respectivos pesos definidos na Tabela 1, da seguinte forma:

$$iGovJF = (D1 \times 0,2) + (D2 \times 0,25) + (D3 \times 0,20) + (D4 \times 0,20) + (D5 \times 0,15).$$

Para validar algumas respostas, utilizou-se de questões abertas que caso não sejam respondidas, elas anularão as respostas das perguntas a que se referem. As questões abertas estão assinaladas no questionário na cor cinza.

3.5 – O Órgão desenvolve e implanta inovações (produtos e serviços novos) no âmbito da Região.

Informe o(s) produto(s) ou serviço(s) novo(s) implantado nos últimos 24 meses.

Por exemplo, na questão 3.5, se o respondente assinalar a opção “Adota em grande parte ou totalmente” e não explicitar um produto ou serviço novo implantado nos últimos 24 meses na questão aberta, então sua resposta será convertida em “Não adota a prática”.



## 5. Conceitos

### **Governança:**

Para efeitos desse referencial será compreendida como um conjunto de práticas de gestão que permita às organizações da Justiça Federal melhorar sua capacidade transformar suas políticas públicas em ação concreta, com melhores serviços para a sociedade.

### **Planejamento estratégico:**

Planejamento estratégico será compreendido como o processo de trabalho no qual se analisa a organização para definir seus rumos por meio de um direcionamento (estratégia) que possa ser monitorado por meio de metas e ações concretas, utilizando-se, para tanto, de um instrumento formal denominado Plano Estratégico.

### **Estratégia:**

Estratégia, segundo MINTZBERG e QUINN (2001), pode ser definida como um plano, uma rota, um curso de ação conscientemente elaborado para guiar a organização através do tempo. “Por esta definição, as estratégias têm duas características essenciais: são preparadas previamente às ações para as quais se aplicam e são desenvolvidas consciente e deliberadamente”.

### **Perspectivas do BSC:**

A palavra perspectiva tem sua origem do latim PERSPICERE “ver através” (e é uma tradução literal da palavra grega OPTIKÉ), de PER, “através”, mais SPECERE, “olhar para”. Portanto, num mapa estratégico, cada perspectiva aponta para os componentes da

organização entendidos como fundamentais. KAPLAN e NORTON (1997) as tratam como novos ativos que devem ser explorados pelas organizações para o alcance de resultados e sustentabilidade no longo prazo.

## 6. Estrutura de Governança da Justiça Federal

A Estrutura de Governança da Justiça Federal tem a seguinte conformação:

### I – Comissão de Gestão Estratégica do CNJ

- Finalidade: coordenação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário
- Componentes:
  - ✓ Membros do Conselho Nacional de Justiça

### II - Comitê Gestor Nacional

- Finalidade: interlocução com o Conselho Nacional de Justiça
- Integrantes da Justiça Federal:
  - ✓ Magistrado indicado pelo Presidente do CJF;
  - ✓ Um representante eleito entre os TRFs.

### III - Comitê Gestor do Segmento - COGEST

- Finalidade: Coordenação do Planejamento da Justiça Federal
- Componentes:
  - ✓ Presidente do Conselho da Justiça Federal – CJF;
  - ✓ Corregedor Geral da Justiça Federal;
  - ✓ Secretário-Geral da do CJF;
  - ✓ Diretor-Geral do CJF;
  - ✓ Presidentes dos cinco Tribunais Regionais (ou magistrados designados);
  - ✓ Diretores-Gerais dos cinco Tribunais Regionais.

### IV - Comitê Gestor de Planejamento do CJF – CGI

- ✓ Finalidade: coordenação do Planejamento do CJF.
- ✓ Componentes:
  - ✓ Secretário-Geral (Coordenador).
  - ✓ Diretor-Geral;

- ✓ Magistrado da Corregedoria;
- ✓ Secretários do CJF.

#### V – Comitê Gestor Regional - CGER

- Finalidade: coordenação do Planejamento dos Regionais.
- Componentes:
  - ✓ Presidente do Tribunal Regional Federal ou um magistrado, membro do COGEST;
  - ✓ Corregedor regional ou um magistrado por ele indicado;
  - ✓ Coordenador dos Juizados Especiais ou um magistrado por ele indicado;
  - ✓ Coordenador do Sistema de Conciliações ou um magistrado por ele indicado;
  - ✓ Diretor da Escola de Magistratura Federal da Região ou um magistrado por ele indicado;
  - ✓ Pelo menos dois diretores de foro, em forma de rodízio anual entre as seções judiciárias, conforme regulamentado pelo tribunal;
  - ✓ Diretor-geral.

#### VI – Comitê Gestor Institucional Local – Regionais

- Finalidade: elaborar propostas de políticas e diretrizes, recomendações, planos, iniciativas e metas, alinhadas à estratégia da Justiça Federal.
- Componentes:
  - ✓ Presidência do Tribunal Regional ou um magistrado por ele designado.
  - ✓ Representantes do 1º e Segundo Grau, conforme regulamentado pelo Regional (art. 8º da Resolução CJF – RES - 2014/00313 de 22 de outubro de 2014).

## 7. Principais normativos

### **Resolução do CJF nº CJF-RES-2014/00356, de 12 de agosto de 2015**

Dispõe sobre a aprovação do Glossário de Metas do Planejamento Estratégico da justiça Federal para o período de 2015 a 2020.

### **Resolução do CJF nº CJF-RES-2014/00354, de 12 de agosto de 2015**

Dispõe sobre a alteração da Resolução nº CJF-RES-2014/00313, de 22 de outubro de 2014.

### **Portaria do CJF nº CJF-POR-2015/00274, de 06 de julho de 2015**

Dispõe sobre a alteração na designação de Gestores de Iniciativas Estratégicas da Justiça Federal.

### **Portaria nº CJF-POR-2015/00092, de 02 de março de 2015**

Dispõe sobre a designação de Gestores de Iniciativas Estratégicas da Justiça Federal.

### **Resolução do CJF nº CJF-RES-2014/00313, de 22 de outubro de 2014**

Dispõe sobre a Gestão da Estratégia da Justiça Federal e dá outras providências.

### **Resolução do CJF nº 207, de 28 de setembro de 2012**

Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI para o biênio 2012-2014.

### **Resolução do CJF nº CF-RES-2012/00194, de 20 de julho de 2012**

Dispõe sobre a revisão dos Planejamentos Estratégicos de que tratam as Resoluções n. 96, de 30 de dezembro de 2009, e 103, de 23 de abril de 2010, para o período de 2010 a 2014.

### **Resolução do CJF nº 103, de 23 de abril de 2010**

Aprova o Planejamento Estratégico do Sistema de Tecnologia da Informação da Justiça Federal.

### **Resolução do CJF nº 096, de 30 de dezembro de 2009**

Aprova o Planejamento Estratégico da Justiça Federal.

### **Resolução do CJF nº 086, de 11 de dezembro de 2009**

Dispõe sobre a organização e as diretrizes de funcionamento do Sistema de Desenvolvimento Institucional da Justiça Federal.

### **Resolução do CJF nº 073, de 26 de agosto de 2009**

Aprova o Mapa Estratégico da Justiça Federal.

Resolução do CJF nº 069, de 31 de julho de 2009  
Dispõe sobre as diretrizes básicas para a elaboração e gestão do Planejamento Estratégico da Justiça Federal.

**Resolução nº 148 de 26 de Maio de 2011**

Dispõe sobre a implantação e operação dos escritórios de projetos estratégicos e da gestão de projetos, programas e portfólio no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

**Portaria nº CF-POR-2012/00113 de 30 de abril de 2012**

Dispõe sobre aprovação da Metodologia de Gerenciamento de Projetos e do Modelo de Gestão de Portfólio e Operação dos Escritórios de Projetos da Justiça Federal.

**Resolução do CNJ nº 198, de 1 de julho de 2014**

Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

**Resolução do CNJ nº 195, de 03 de junho de 2014**

Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências.

**Resolução do CNJ nº 194, de 26 de maio de 2014**

Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências.

**Resolução do CNJ nº 90, de 29 de setembro de 2009**

Dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário.

**Resolução do CNJ nº 70, de 18 de março de 2009**

Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

**Resolução do CNJ nº 49, de 18 de dezembro de 2007**

Dispõe sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relacionados no Art. 92 incisos II ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil.

## 8. Referenciais bibliográficos

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço público, v. 47, n. 1, p. 58-64, 1996.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, W e Sachs (Org.). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2001: 222-259.

DEMING, W. E. **Out of the Crisis**. Cambridge, MIT Center for Advanced Engineering Study, 1986.

DRUCKER, Peter. **Peter Drucker na Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2004

DRUCKER, P. F. **Desafios Gerenciais para o Século XXI**/Peter Ferdinand Drucker;(tradução de Nivaldo Montingelli Jr). São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

KAPLAN, Robert.; NORTON, D. **Mapas Estratégicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Execução Premium**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. "Brasil: **200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas**." Revista de Administração Pública 42.5 (2009).

MARTINS, H Falcão; Marini, Caio. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**, Publifx Editora, 2010.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Bookman, 2006.

MINTZBERG, Henry et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2006.

OCDE, Avaliações da OECD sobre governança Pública, impressão preliminar, 2015. Disponível em: [http://www.oecd.org/gov/ethics/SAls-and-Good-Governance-Highlights Preliminary-PT.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/SAls-and-Good-Governance-Highlights_Preliminary-PT.pdf)

OLIVEIRA, Jeferson Duarte, **Escritório Enxuto** (*Lean Office*). Disponível em [http://www.lean.org.br/comunidade/artigos/pdf/artigo\\_57.pdf](http://www.lean.org.br/comunidade/artigos/pdf/artigo_57.pdf).

PINTO Almir Pazzianotto, **Constituição e CNJ**, 2012. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI148027,21048-Constituicao+e+CNJ>. Acessado em 18 de fevereiro de 2014. Acessado em 18 de fevereiro de 2014.