

SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA PESQUISA

POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO

UMA ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO
PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO (PJe) NA PRODUTIVIDADE DOS TRIBUNAIS



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente: Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha
Corregedor Nacional de Justiça: Ministro João Otávio de Noronha
Conselheiros: Aloysio Corrêa da Veiga
Maria Iracema Martins do Vale
Márcio Schiefler Fontes
Daldice Maria Santana de Almeida
Fernando César Baptista de Mattos
Rogério José Bento Soares do Nascimento
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior
André Luiz Guimarães Godinho
Valdetário Andrade Monteiro
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral: Júlio Ferreira de Andrade
Diretora-Geral: Julhiana Miranda Melhoh Almeida

EXPEDIENTE

Departamento de Pesquisas Judiciárias

Diretora Executiva Maria Tereza Aina Sadek
Diretora de Projetos Fabiana Luci de Oliveira
Diretora Técnica Gabriela de Azevedo Soares
Pesquisadores Igor Stemler
Danielly Queirós
Lucas Delgado
Rondon de Andrade
Estatísticos Filipe Pereira
Davi Borges
Jaqueline Barbão
Apoio à Pesquisa Pâmela Tieme Aoyama
Pedro Amorim
Ricardo Marques
Thatiane Rosa
Alexander Monteiro
Estagiária Doralice Assis

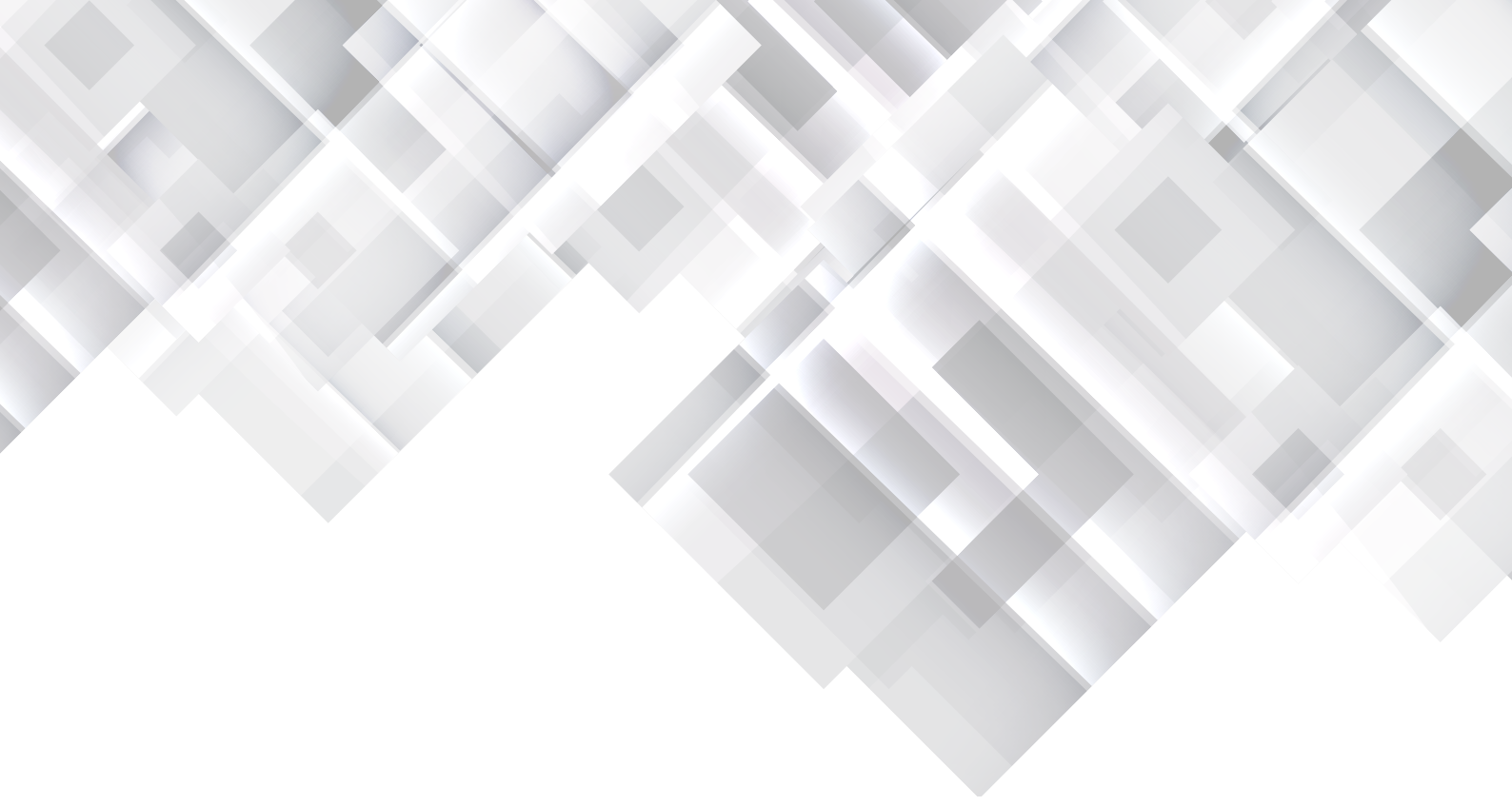
Secretaria de Comunicação Social

Secretário de Comunicação Social Luiz Cláudio Cunha
Projeto gráfico Eron Castro
Revisão Carmem Menezes

2017

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br



SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA PESQUISA

POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO

UMA ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO
PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO (PJe) NA PRODUTIVIDADE DOS TRIBUNAIS

O Conselho Nacional de Justiça contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada.

REALIZAÇÃO:

Fundação Getúlio Vargas

Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio)

Joaquim Falcão

Ivar A. Hartmann

Clara Iglesias Keller

Escola de Matemática Aplicada da Fundação Getulio Vargas (FGV EMap)

Renato Rocha Souza

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE)

Gregory Michener

Ana Paula Jelihovschi



APRESENTAÇÃO

A Série Justiça Pesquisa foi concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a partir de dois eixos estruturantes complementares entre si:

- i) Direitos e Garantias fundamentais;
- ii) Políticas Públicas do Poder Judiciário.

O Eixo “Direitos e Garantias fundamentais” enfoca aspectos relacionados à realização de liberdades constitucionais, a partir da efetiva proteção a essas prerrogativas constitucionais.

O Eixo “Políticas Públicas do Poder Judiciário”, por sua vez, volta-se para aspectos institucionais de planejamento, gestão de fiscalização de políticas judiciárias, a partir de ações e programas que contribuam para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

A finalidade da série é a realização de pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos, incumbidas estatutariamente da realização de pesquisas e projetos de desenvolvimento institucional.

O Conselho Nacional de Justiça não participa diretamente dos levantamentos e das análises de dados e, portanto, as conclusões contidas neste relatório não necessariamente expressam posições institucionais ou opiniões dos pesquisadores deste órgão.



SUMÁRIO

Resumo	9
1	
Introdução e Objeto	11
2	
Análise Documental	13
3	
Análise Qualitativa	19
4	
Análise Quantitativa	23
5	
Conclusão	29



RESUMO

O Processo Judicial Eletrônico (PJe) foi desenvolvido para uniformizar e automatizar os trâmites processuais, visando ganhos significativos em termos de eficiência, efetividade e redução de custos. Estudamos, utilizando métodos qualitativos e quantitativos, o impacto do PJe na produtividade dos tribunais brasileiros, utilizando 6 tribunais de acordo com o seu porte e localização geográfica. Bancos de dados fornecidos pelos próprios tribunais e listas de processos fornecidas pelo CNJ, possibilitaram que o tempo de processamento dos casos fosse avaliado por métodos quantitativos. Levantamento de documentos permitiram identificar, em documentos secundários, informações que serviram de subsídio para identificação da forma de planejamento, regulação e execução do processo de implantação do PJe. Finalmente, a realização de entrevistas e aplicação de questionários em usuários e desenvolvedores do sistema complementaram o estudo com o fornecimento de informações sobre o processo de implantação, adequação e qualidade do PJe. Os resultados mostram que, notados os custos existentes tanto em termos financeiros quanto logísticos, a expansão da implantação do PJe é não apenas viável, como desejável por parte dos usuários. Oferecemos também sugestões de políticas públicas e aprimoramento do sistema.

Palavras-chave: Processo Judicial Eletrônico; Acesso à Justiça; PJe; Metodologia Quantitativa; Metodologia Qualitativa.



1

INTRODUÇÃO E OBJETO

O uso de tecnologia da informação na Racionalização da Gestão Processual pelos tribunais já é uma realidade que o Poder Judiciário brasileiro vem enfrentando nos últimos anos. O processo eletrônico, já utilizado em todos os processos no STJ e no STF está inserido nas graduais e profundas mudanças da gestão dos processos judiciais no Brasil e é um exemplo muito significativo de como a tecnologia da informação pode tornar a prestação jurisdicional mais eficiente e transparente.

Sua implementação se deu a partir da Lei 11.419/2006, que tendo a maior celeridade e eficiência do processo civil em vista, buscou a otimização dos feitos a partir da digitalização dos autos. Junto a ela, é importante destacar a MP 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas - ICP. Publicada cinco anos antes da Lei do PJe, a Medida institucionalizou esta que é uma tecnologia essencial à segurança jurídica do processamento dos feitos eletrônicos.

Atualmente há mais de quatro milhões de processos que tramitam em pelo menos 2,2 mil órgãos julgadores¹. Nesse contexto, o Processo Judicial Eletrônico (PJe), foi desenvolvido para uniformizar e automatizar os trâmites processuais, possibilitando ganhos significativos em termos de eficiência, efetividade e redução de custos. Essas vantagens estão diretamente relacionadas com os destinatários do produto, que dentro dos tribunais, são os usuários e

¹ Conselho Nacional de Justiça. Edital de convocação pública e de seleção 2ª edição da série Justiça Pesquisa, 2015.

desenvolvedores do sistema, notadamente, servidores e magistrados, e externamente, os advogados e partes envolvidas em um processo. Cabe notar, ainda, que o PJe, como alternativa aos processos físicos, gera ganhos significativos em relação à sustentabilidade, uma pauta especialmente relevante na atualidade.

Apesar do sistema eletrônico possibilitar ganhos evidentes para o jurisdicionado e a coletividade como um todo, a concretização de um projeto que visa padronizá-lo para todos os tribunais do Brasil pode gerar uma série de contingências, e se revelar, assim, um grande desafio.

Segundo o Artigo 2º da Resolução CNJ 185/2013, o PJe tem como objetivo permitir o controle do sistema judicial nos aspectos de manejo da tramitação processual; padronização de todos os dados e informações compreendidas pelo processo judicial; produção, registro e publicidade dos atos processuais; e fornecimento de dados que sejam essenciais para a gestão das informações necessárias aos diversos órgãos de supervisão, controle e uso do sistema judiciário. Considerando a amplitude da proposta do sistema e o quanto ela almeja alcançar, ou seja, todo o judiciário brasileiro, é esperado que haja obstáculos para a concretização do projeto.

Diante do exposto, o objeto do relatório de pesquisa produzido por essa equipe é o processo de implementação do PJe, os benefícios do sistema e os desafios para sua utilização, diante da prerrogativa de assegurar uma prestação jurisdicional de qualidade aos cidadãos. O PJe foi lançado oficialmente no dia 21 de junho de 2011² e, a partir da Res CNJ 185/2013 do Conselho Nacional de Justiça³, tem sido implantado em diversos tribunais do Brasil apresentando vantagens e desafios importantes para o jurisdicionado que serão apresentados e discutidos aqui utilizando métodos qualitativos e quantitativos de estudo. É importante notar que esse artigo é uma versão bastante reduzida do relatório final de pesquisa, igualmente publicado, em sua versão completa, pelo Conselho Nacional de Justiça.

2 Conselho Nacional de Justiça. *Processo Judicial Eletrônico (PJE)*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao/processo-judicial-eletronico-pje>. Acesso em: 25/08/2017.

3 Conselho Nacional de Justiça. *Atos Administrativos*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2492>. Acesso em: 07/06/2017.



2

ANÁLISE DOCUMENTAL

2.1 Objetivos

O objetivo geral da análise documental realizada foi identificar, em documentos secundários, informações que sirvam de subsídio para identificação da forma de planejamento, regulação e execução do processo de implantação do PJe, além de promover uma comparação entre processos distintos de implementação.

A caracterização da implementação em cada tribunal buscou esboçar um panorama geral deste processo na forma como documentado pelos Tribunais. Especificamente, é possível listar como objetivos da análise documental:

- identificar os *status* do processo de implementação em cada tribunal, bem como a sua duração nos casos em que o mesmo já estivesse encerrado;
- identificar o cumprimento das diretrizes de implementação designadas pelo CNJ;
- identificar o envolvimento da alta direção dos tribunais no processo de implementação, bem como a importância institucional dada ao PJe por cada entidade;
- verificar o nível de transparência dos tribunais em relação ao processo de implementação do PJe e sua operação;

- verificar a permeabilidade dos tribunais em relação aos usuários do sistema, especificamente, em relação a disponibilização de manuais, tutoriais, videoaulas ou quaisquer tipos de apoio aos usuários internos e externos para utilização do sistema;
- identificar o impacto financeiro da implementação do PJe nos tribunais, tanto em relação ao momento de implementação especificamente, quanto em relação ao padrão de gastos gerais com tecnologia da informação pós implementação; e
- comparar os aspectos acima listados de forma que permitisse concluir sobre estratégias de implementação mais ou menos bem sucedidas.

2.2 Metodologia

A pesquisa foi feita a partir de consulta bibliográfica, consulta aos sites eletrônicos e solicitação de informações e documentos diretamente às equipes dos Tribunais em estudo. Uma vez em posse dos documentos, utilizou-se o método indutivo, partindo-se do contexto específico de cada tribunal para propor-se conclusões sobre o quadro geral.

Foram coletadas informações em relação ao CNJ e ao CSJT, especificamente aquelas sobre como se deu a implementação, documentos instrutórios disponibilizados e sobre a regulamentação do PJe no âmbito dos Conselhos. Em relação a estes últimos, foram destacados no texto os instrumentos normativos de maior relevância, e listada a totalidade dos que foram encontrados na análise, identificada a matéria de que tratam. Para os Tribunais eleitos pela pesquisa, foram obtidas as mesmas informações acima citadas, somadas a uma análise de dados orçamentários relativos a gastos com informática extraídos dos relatórios mensais por eles publicados.

Em relação à descrição dos processos de implementação, destacou-se os primeiros instrumentos normativos que trataram da matéria, a criação de Comitê Gestor e demais grupos de trabalho, o andamento do processo de implementação e a sua presença dentro dos documentos de planejamento estratégico dos tribunais. Os documentos utilizados neste levantamento foram obtidos nas páginas eletrônicas dos tribunais, e posteriormente à análise documental, foram testados em relação aos achados da análise quantitativa.

Em seguida, foi listada a disponibilização de manuais, com o objetivo de permitir uma avaliação de transparência, acessibilidade e suporte aos usuários finais do sistema (documentos acessados diretamente na página eletrônica dos órgãos consultados).

Nas seções reservadas à análise de gastos com tecnologia da informação, foram coletadas informações disponíveis nos relatórios na forma do Anexo II da Res CNJ 102/2009, compreendidos os dados de gastos mensais entre três anos antes e três anos depois da implementação em cada tribunal. Foram analisadas e compiladas as informações referentes a quatro rubricas: (i) serviços de informática, incluindo manutenção e locação de software, locação de equipamentos de processamento de dados, serviços de tecnologia da informação, aquisição de software sob encomenda, manutenção e conservação de equipamentos de processamento de dados, e comunicação de dados; (ii) aquisição de material de processamento de dados e de software; (iii) aquisição de material permanente – equipamentos de informática, e (iv) aquisição de material permanente – programas de informática. Também foi calculada e analisada a soma destes gastos. Tais relatórios foram acessados diretamente no sítio eletrônico dos Tribunais.

Considerando a solicitação do CNJ de levantamento dos gastos especificamente direcionados à implantação do PJe, e que tais valores não foram discriminados nos relatórios orçamentários disponíveis, tal informação foi solicitada diretamente aos Tribunais por correspondência eletrônica no dia 03/08/2017. Diante da ausência de resposta, em 22/08/2017 foi enviada solicitação de Acesso à Informação aos Tribunais, pedindo o envio das informações referentes aos gastos específicos com o PJe. Após uma série de tentativas de contato por e-mail, telefone e via Lei de Acesso à Informação, só foram obtidos os dados específicos do Tribunal de Justiça de Roraima – TJRR e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG.

Por fim, foi feita uma abordagem analítica da forma como cada órgão regulamentou o PJe, além de uma listagem com todos atos normativos a ele relativos que foram encontrados no levantamento. Além do acesso direto, parte destes documentos foram conhecidos através de menções em documentos secundários, tendo sido obtidos pela equipe através de solicitação direta aos Tribunais (através de correspondência eletrônica).

2.3 Resultados Alcançados

Considerando os objetivos da pesquisa e o material descrito, foram obtidos os seguintes resultados.

A identificação dos *status* do processo de implementação foi possível em todos os tribunais, além de também ter sido possível a identificação do cumprimento das instruções do CNJ em relação à criação de Comitê Gestor e grupos de trabalho para implantação do PJe (Res CNJ 185/2013). Outras obrigações notoriamente cumpridas e que espelham este resultado são a elaboração de plano e cronogramas de trabalho (Res CNJ 185/2013 art. 34⁴) e a publicação na imprensa oficial das unidades judiciárias em que o sistema foi implantado (Res CNJ 185/2013 art. 35⁵).

A análise documental isoladamente não foi suficiente para identificar o envolvimento da alta direção dos tribunais no processo de implementação. A importância institucional dada ao PJe por cada entidade também não permite conclusões definitivas a partir da análise documental apenas. No entanto, a conjugação da análise documental com alguns achados obtidos na análise qualitativa permite conclusões mais concretas sobre esses aspectos.

Em relação ao nível de transparência dos tribunais, a análise documental revela pouca preocupação dos tribunais em sistematizar estas informações em função do PJe e seu processo de implementação. De forma geral, as informações não estão reunidas em texto explicativo, à exceção do CSJT e do TJMG, onde o Relatório de Gestão 2014-2016 contém descrição do processo de implementação e seu estágio.

À exceção do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região - TRT10, foi verificada a permeabilidade dos tribunais em relação aos usuários do sistema, especificamente, em relação a

4 Art. 34. As Presidências dos Tribunais devem constituir Comitê Gestor e adotar as providências necessárias à implantação do PJe, conforme plano e cronograma a serem previamente aprovados pela Presidência do CNJ, ouvido o Comitê Gestor Nacional.

§ 1º Os Tribunais encaminharão à Presidência do CNJ e, quando houver, à do Conselho de seu segmento do Poder Judiciário, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, cópias do ato constitutivo do Comitê Gestor, do plano e do cronograma de implantação do PJe.

§ 2º O plano deve descrever as ações e contemplar informações sobre os requisitos necessários à implantação, como infraestrutura de tecnologia da informação e capacitação de usuários, observado modelo a ser disponibilizado pelo CNJ.

§ 3º O cronograma deve relacionar os órgãos julgadores de 1º e 2º Graus em que o PJe será gradualmente implantado, a contar do ano de 2014, de modo a atingir 100% (cem por cento) nos anos de 2016, 2017 ou 2018, a depender do porte do Tribunal no relatório Justiça em Números (pequeno, médio ou grande porte, respectivamente).

§ 4º No ano de 2014, o PJe deve ser implantado em, no mínimo, 10% (dez por cento) dos órgãos julgadores de 1ª e 2ª Graus.

5 Art. 35. O Tribunal ou Conselho deverá divulgar na página principal de seu sítio na internet e no respectivo veículo de comunicação oficial dos atos processuais, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias, os órgãos julgadores em que o PJe será implantado, incluindo informação sobre a amplitude da competência abrangida pela implantação.

disponibilização de manuais, tutoriais, videoaulas ou quaisquer tipos de apoio aos usuários internos e externos para utilização do sistema.

Por fim, não foi possível identificar o impacto financeiro da implementação do PJe nos tribunais a partir dos documentos disponibilizados para acesso.

2.4 Conclusão parcial

A análise documental revelou a sistematicidade do planejamento e normatização da implantação do PJe a nível nacional e dentro do ramo da Justiça do Trabalho. O levantamento de informações realizado permitiu a obtenção de alguns dos resultados pretendidos. No entanto, muitas inferências não foram possíveis de ser atingidas tão somente pela análise documental, sendo necessária a conjugação desta com os achados das análises quantitativa e qualitativa para atingir algumas conclusões.

De forma geral, é possível apontar que mesmo nos órgãos em que a implantação já foi encerrada, a demanda do sistema por planejamento, normatização e recursos é contínua, abrangendo aspectos como a operacionalização de novas ferramentas e aperfeiçoamento de funções, a necessidade de capacitação e atualização do corpo técnico e a regulamentação de novos aspectos. A pesquisa revelou, ainda, o grau de transparência e disponibilização de informações adotado em cada tribunal; o acúmulo de mais ou menos informações sobre os diferentes órgãos nada mais é do que um reflexo da quantidade de documentos tratando do PJe a que se teve acesso.

Em relação à implantação do sistema, os tribunais seguiram a regulação do CNJ no sentido de criação do Comitê Gestor do sistema de forma conjugada com a instituição de grupos de trabalho específicos, cujo objeto e competências variou em cada corte. Sobre a existência e atuação destes comitês, no âmbito da análise qualitativa foi possível apurar a dinâmica da interação entre as equipes durante o processo e como foram os procedimentos realizados para a implantação. Em todos os tribunais investigados, os comitês gestores regionais do sistema foram mencionados, o que está alinhado com os achados nos documentos analisados. Por outro lado, o conhecimento sobre esses comitês não é amplo para os usuários servidores e advogados.

A disponibilização de manuais e tutoriais voltados à facilitação para usuários finais do sistema foi quase unânime em conselhos e tribunais analisados, à exceção do TRT10, onde tais recursos não foram localizados. Os investimentos em tecnologia da informação mostraram diversidade nos valores brutos – o que é de se esperar dados os portes diferenciados dos seis tribunais analisados. Dada a indisponibilidade de dados, não foi possível obter conclusões sobre o impacto orçamentário do processo de implementação do PJe especificamente.

A análise da regulamentação realizada por órgão demonstra uma farta normatização em cada tribunal. À exceção do Tribunal Regional do Trabalho 1ª Região - TRT1, os tribunais editaram e continuam a editar dezenas de instrumentos normativos voltados ao PJe. A vasta multiplicidade de cenários e contextos, resultante das peculiaridades de cada vara ou região, bem como das situações orçamentárias particulares, faz com que cada tribunal produza portarias e resoluções bastante customizadas e em larga quantidade, de modo a atender a essa demanda complexa. No caso do TRF5, por exemplo, o Tribunal optou por uma breve regulamentação geral e vasta regulamentação específica realizada por cada seção judiciária, possivelmente devido a esta amplitude de contextos dentro de sua própria jurisdição. Quanto ao objeto, a análise também demonstrou que a normatização atende a diversas matérias: instituição e atualização de cronogramas, criação e alteração da composição de grupos de trabalhos, procedimentos de implementação (com base em matéria, classe processual, seção judiciária, comarcas e varas), aspectos processuais específicos (como publicação eletrônica, intimação e cumprimento de prazos) e até regulamentação de situações jurídicas decorrentes de indisponibilidade do sistema.

Não foi possível identificar, somente a partir das regulamentações visitadas, o grau de envolvimento da alta diretoria dos tribunais na implantação do PJe. Tais conclusões podem ser extraídas das análises qualitativas da presente pesquisa, a partir do relato dos entrevistados.

Partindo deste quadro de institucionalização, as entrevistas da análise qualitativa permitiram contextualizar a realidade formal retratada pela análise documental, dando voz a descrições sobre a suficiência e conveniência dos investimentos e cronogramas de implantação.



3

ANÁLISE QUALITATIVA

3.1 Objetivo

A parte qualitativa do projeto visa avaliar a efetividade do PJe, variável dependente do estudo⁶, para a produtividade dos tribunais durante o início e o atual período de implantação do sistema, complementando os achados das análises quantitativas. É necessário um desenho de pesquisa que seja relacional e possua uma estrutura coerente e, portanto, gere diagnósticos e dados intercomunicáveis. Para isso, agrupamentos temáticos foram realizados abordando os temas da implantação, adequação e qualidade do sistema.

3.2 Perguntas

A pergunta central da análise qualitativa é: em que medida determinado aspecto do PJe impacta positiva ou negativamente a produtividade da serventia e do tribunal? A partir disso, as perguntas secundárias têm relação com os possíveis fatores que influenciam a efetividade do sistema de forma direta ou indireta. Sobre a implantação, por exemplo, quais são os obstáculos para que a implantação seja efetuada com sucesso? Em relação a adequação do sistema, como é avaliada a experiência dos usuários? O PJe dispõe das funcionalidades

6 GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa social*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

necessárias para que esses usuários consigam realizar suas atividades diárias? Em relação à qualidade do sistema, quais seriam as opiniões e sugestões dos usuários e desenvolvedores do PJe?

3.3 Hipótese

Considerando que a variável independente do estudo é o processo de implantação do PJe, e que a variável dependente é a efetividade do sistema, a hipótese da parte qualitativa do projeto é de que a variável independente afetará a variável dependente de forma positiva e direta. Ou seja, caso as dimensões relacionadas ao processo de implantação apresentem resultados positivos como funcionalidades adequadas, treinamentos efetivos e investimentos financeiros satisfatórios, por exemplo, o PJe será um sistema mais efetivo.

3.4 Metodologia

Pesquisas de campo com usuários e desenvolvedores do sistema foram conduzidas em 6 tribunais do Brasil. Entre os usuários estão servidores de secretarias, como diretores e técnicos judiciários, assessores de juízes, juízes, desembargadores e advogados. Entre os desenvolvedores, encontram-se pessoas que estavam, durante o período da entrevista, envolvidas com o processo de implantação do PJe, como por exemplo, servidores da tecnologia da informação, chefes da divisão de apoio ao PJe, analistas judiciários, magistrados e integrantes das comissões gestoras do PJe.

Entrevistas representam a metodologia central para pesquisas empíricas qualitativas⁷. As entrevistas realizadas para este estudo seguiram um roteiro (ver Anexo 11) e foram semiestruturadas⁸ com caráter aberto. No total, 143 entrevistas foram realizadas resultando em 306 páginas de anotações a partir das transcrições⁹. Essas anotações foram codificadas¹⁰ de acordo com as dimensões de efetividade do PJe apresentadas acima. Além disso, cada entrevistado preencheu um questionário estruturado¹¹, aplicado com o intuito de permitir

7 MOSLEY, Layna. *Interview research in political science*. Cornell University Press, 2013.

8 LEECH, Beth L. Asking questions: techniques for semistructured interviews. *Political Science & Politics* 35, no. 04 (2002): 665-668.

9 As transcrições podem ser encontradas em <http://bon039.cloud.fgv.br/transcricoes.pdf>.

10 Sobre codificações de entrevistas, veja por exemplo, EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. *Academy of management review* 14, no. 4 (1989): 532-550.

11 JICK, Todd D. Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative science quarterly* 24, no. 4 (1979): 602-611.

maior robustez para as evidências decorrentes das entrevistas. Dois tipos de questionários foram desenvolvidos e aplicados: um para usuários e outro para desenvolvedores (ver Anexo 12). Todos esses questionários foram tabulados¹² posteriormente. Também foram efetuados levantamentos de documentos de cada tribunal.

3.5 Resultados

Em geral, os resultados mostram que as duas maiores dificuldades encontradas no início da implantação do PJe foram a resistência¹³ por parte dos usuários, principalmente os mais antigos, e a instabilidade do sistema (no sentido de relatos de que o PJe não estava suficientemente maduro e não operava adequadamente quando implementado).

Sobre a adequação do sistema, os entrevistados relataram conseguir exercer suas atividades rotineiras no PJe, apesar de algumas críticas operacionais, e percebem vantagens importantes do sistema em relação ao processo físico. Sobre a qualidade, os entrevistados mostraram um bom nível de satisfação com o sistema e sabem que ele está em fase de adaptação. Contudo, houve um consenso de que o sistema precisa ser mais rápido, prático e simples na execução de tarefas para usuários tanto do 1º quanto do 2º grau.

As análises dos questionários mostram que no TJMG os treinamentos iniciais não atenderam às expectativas dos usuários, cenário que não se mantém, já que atualmente os instrutores são considerados mais capacitados em relação aos seus conhecimentos jurídicos e de informática. Além disso, no TRT1, poucos servidores passaram por cursos de capacitação, considerando que a estratégia usada no tribunal foi de treinar apenas alguns usuários que seriam multiplicadores. Sobre a frequência dos treinamentos, a continuação dos cursos deveria acontecer de forma regular até a estabilização e capacitação de todos os usuários em todos os tribunais avaliados. Outra constatação importante foi a de que a propensão para utilizar outro sistema eletrônico (como o Projudi no TJRR) é alta, o que não acontece em relação ao processo físico em nenhum dos tribunais investigados. Finalmente, há um consenso entre os desenvolvedores do PJe de que o sistema ainda precisa de melhorias funcionais e

¹² Para discussões sobre os benefícios de utilizar entrevistas semiestruturadas e questionários em pesquisas, veja, MOSLEY, Layna. *Interview Research in Political Science*. Ithaca, NY: *Cornell University Press*, 2013.

¹³ Sobre a resistência às novas tecnologias, veja MICHENER, Gregory.; RITTER, Otavio. Comparing Resistance to Open Data Performance Measurement: Public Education in Brazil and the UK. *Public Administration*, p. 4–21, 1 nov. 2016.

sistêmicas para que ele se adeque ao que foi inicialmente proposto aos tribunais, ou seja, para que, principalmente, aumente a celeridade da tramitação processual.

3.6 Discussão e Análise Crítica

A partir dos dados apresentados é possível concluir que com melhorias e melhor desenvolvimento do PJe, o Judiciário terá ainda mais ganhos além do que foi possível perceber até o momento. Apesar de muitos usuários criticarem o sistema, os próximos passos parecem ser o aprimoramento de modo a deixar o sistema mais apto a garantir a celeridade na tramitação processual. A partir das análises quantitativas a seguir, será possível obter informações mais precisas sobre alguns dados coletados e analisados na parte qualitativa do projeto, principalmente a respeito da celeridade de tramitação processual utilizando o PJe.



4

ANÁLISE QUANTITATIVA

4.1 Introdução

A análise quantitativa proposta no presente artigo tem como objetivo verificar empiricamente a existência de uma melhora no trâmite processual atribuível à adoção do processo judicial eletrônico e, em caso de resposta afirmativa, quantificar qual o tamanho deste efeito. Para atingir esses objetivos e participando da hipótese afirmativa (de que o PJe de fato teria feito alguma diferença), colhemos dados a respeito dos 6 tribunais da amostra, com resultados bem documentados ao longo do corpo do relatório final da pesquisa, do qual este artigo é uma sumarização. Aqui, nos limitamos a expor, brevemente, o método adotado para a coleta e análise dos dados, seguido da apresentação dos resultados principais da análise integrada de todos os tribunais.

4.2 Metodologia

Tendo em vista os objetivos supracitados, buscamos avaliar como a adoção do PJe influenciou sobre 5 variáveis dependentes:

1. a duração total dos processos;

2. a duração média transcorrida entre andamentos, permitindo verificar o ritmo da marcha processual em cada um dos meios de processamento;
3. a duração média para a primeira decisão tomada;
4. a duração média de processamento “cartorário”, ocorrida desde qualquer evento decisório ou inaugural até o momento da conclusão;
5. a duração média de tempo ocioso do processo em conclusão.

Para investigar a hipótese de que a adoção do PJe traria benefícios à luz dessas 5 variáveis dependentes, criamos uma base de dados, nos moldes do recorte da pesquisa, que capturava esses aspectos do processo, além de variáveis controle que nos ajudaram a fazer inferências sobre os efeitos da adoção do PJe. Se os processos eletrônicos duram menos, mas foram protocolados em períodos mais recentes, por exemplo, é possível que a diferença nesta duração seja fruto exclusivo da existência de mais processos eletrônicos em curso (i.e., que esses processos, ao final, terão durado tanto quanto suas contrapartes físicas). Conhecendo a distribuição dos processos por ano de autuação, porém, temos como interpretar os dados colhidos de maneira a não incorrer em erros desse tipo.

Da mesma forma, pode ser que a variação na carga de trabalho do tribunal, no número de litigantes por processo ou no número de andamentos por processo influencie de maneira significativa na marcha processual. Assim, é necessário usar essas variáveis como controle para que possamos extrair conclusões robustas das análises amostrais realizadas.

Para popular essas bases de dados, utilizamos, nos casos do TRF5 e do TRT4, dados fornecidos diretamente pelos tribunais após solicitação por parte do CNJ. Nos demais casos, partimos de listas de processos fornecidas pelo CNJ através de correspondência eletrônica.

Para enriquecer os dados e permitir uma análise quantitativa dos efeitos da adoção do PJe sobre a tramitação dos feitos em cada tribunal, recrutamos uma equipe de alunos de graduação da Escola de Direito da FGV-Rio. Esta equipe, que conta com alunos treinados nesse tipo de estratégia de pesquisa, não só para a atuação específica no atual levantamento, mas também por experiência pregressa¹⁴ e por terem cursado a disciplina “Programação para

¹⁴ Um exemplo é o aluno Luciano Chaves, assistente de pesquisa do Projeto Supremo em Números e coautor do V Relatório Supremo em Números (FALCÃO, J., HARTMANN, I. A., ALMEIDA, G. F. C. F. & CHAVES, L. (2017) *V Relatório supremo em números: o foro privilegiado e o supremo*. Rio de Janeiro : Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas).

Advogados”, ministrada pelo prof. Ivar Hartmann, onde ocorre o treinamento dos alunos em manuseio, processamento e consulta de dados. Para coordenar a coleta de dados, realizamos diversas reuniões presenciais, com a demonstração do procedimento de codificação por parte de codificadores mais experientes e com a correção didática de dados fornecidos em formatos distintos do desejado para análise. Da mesma forma, mantivemos contato constante com os codificadores através de e-mail e um grupo de *whatsapp* criado especificamente com esse objetivo. Assim, maximizamos a uniformidade dos dados, garantindo sua comparabilidade.

Os codificadores foram, então, instruídos a acessar os sítios eletrônicos de cada um dos tribunais, onde deveriam buscar os números de processo constantes da amostra (já devidamente transformados em sequências de 20 caracteres) e obter informações relativas ao processo (tabela 1), andamentos do processo (tabela 2) e aos jurisdicionados envolvidos no processo (tabela 3). Esses dados eram transpostos pelos codificadores para planilhas de Excel.

Para garantir a qualidade dos dados, geramos um *overlap* contendo 5% dos processos da amostra referente ao TRT10. Esse *overlap* foi codificado por todos os três pesquisadores que participaram desta etapa e, conforme veremos oportunamente, mostrou a concordância completa dos pesquisadores com relação aos critérios de codificação. Um alto grau de concordância era esperado, ante à mecanicidade da tarefa de extração dos dados, mas a concordância perfeita nos deixa particularmente confiantes com relação à consistência da aplicação dos critérios de codificação com relação a todas as amostras.

A escolha das variáveis se deu de maneira a garantir a possibilidade de compararmos processos físicos e eletrônicos de acordo com algumas métricas de interesse. Em particular, desejamos verificar a premissa de que o PJe traria celeridade ao processo judicial, o que passamos a analisar em seguida.

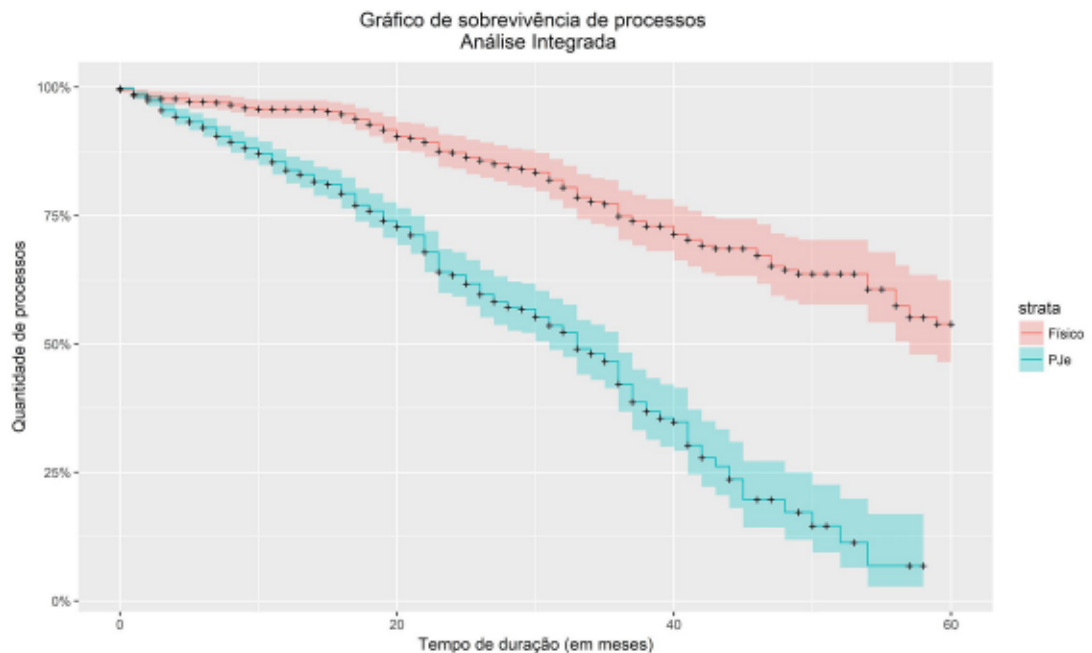
Posteriormente, para permitir uma análise mais granular dos dados, pedimos também aos codificadores que colhessem dados referentes ao assunto de cada processo (utilizando-se da tabela de assuntos do CNJ) e que classificassem os andamentos em categorias amplas (decisão/despacho, sentença, acórdão e conclusão).

Algumas opções metodológicas específicas foram inevitáveis durante a codificação de cada um dos tribunais em específico. Essas opções são demasiado numerosas e locais para que

fizessem sentido no presente artigo, de modo que remetemos o leitor ao relatório final da pesquisa com relação a elas.

4.3 Resultados

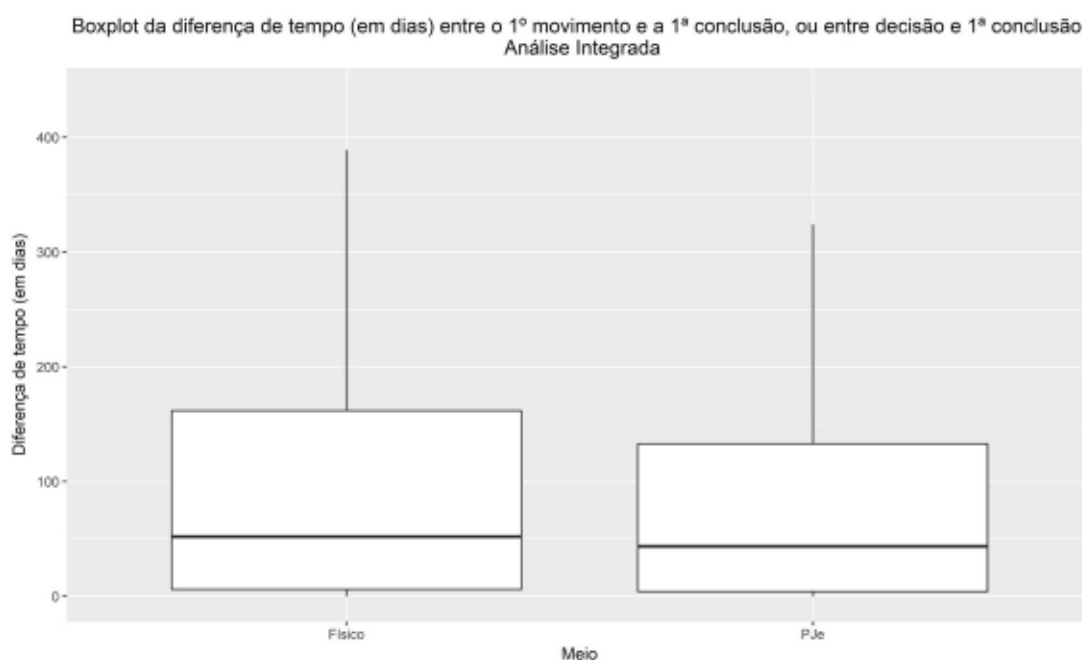
Dentre as variáveis dependentes colhidas a mais importante diz respeito à duração total dos processos. É possível afirmar que as demais variáveis têm como objetivo garantir que a interpretação dada à análise da variável principal não seja meramente uma função de características contingentes dos dados colhidos, como o fato de que os processos eletrônicos tendem a ser mais recentes do que os processos físicos, bem como discriminar em que momentos o PJe é mais efetivo. Assim sendo, temos que o gráfico de sobrevivência gerado a partir da análise integrada dos tribunais é eloquente:



Uma maneira intuitiva de representar graficamente a diferença entre o PJe e os processos físicos é utilizarmos um gráfico de sobrevivência, que plota os processos já terminados e considera, no eixo X, seu tempo de duração e, no eixo Y, a quantidade percentual de proces-

sos que chegaram àquela duração. No gráfico acima, a área colorida que acompanha a linha representa o intervalo de confiança de 95%¹⁵.

O gráfico acima indica que menos de 25% dos processos eletrônicos ultrapassam a barreira dos 50 meses (cerca de 4 anos) sem a indicação de algum andamento de término processual¹⁶. Em contraste, mais de 50% dos processos físicos ultrapassaram essa barreira, o que indica um ganho de eficiência considerável com a adoção do PJe.



Um ganho substancial foi percebido também com relação ao tempo “cartorário” do processo. Parte significativa do tempo que um processo judicial leva até o seu término envolve a movimentação cartorária. Esse tempo é compreendido como o tempo em que o processo não está aguardando uma decisão, mas sim a realização de alguma tarefa no cartório judicial, como, por exemplo, a certificação de algum decurso de prazo. Para tentar metrificar esse tempo,

¹⁵ O modelo utilizado para estimar a sobrevivência foi o modelo não-paramétrico Kaplan-Meier. Especificamente, utilizamos a função “survfit” do pacote “survival”. Ver THERNEAU, T. *A package for survival analysis in S*. 2015. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=survival>. Visitado em: 23/11/2017.

¹⁶ Com relação ao TRT da 4ª Região e ao TRF da 5ª Região, contamos com dados fornecidos diretamente pelos tribunais. Esses dados incluíam a procedência dos processos: se eles pertenciam à parcela de processos ativos ou baixados. Nesses casos, inferimos diretamente o fim ou não do processo. Nos demais casos, inferimos o término do processo a partir da presença (ou ausência) de qualquer andamento que indicasse o seu fim. Assim, consideramos igualmente andamentos que indicavam o trânsito em julgado, a baixa provisória ou definitiva e o arquivamento.

calculamos a distância temporal entre uma decisão e a próxima conclusão, e entre o início do processo (data de autuação) e a primeira conclusão.

O gráfico acima, mostra um ganho considerável gerado pela adoção do PJe na tramitação cartorária do processo. Há uma diferença significativa ($t(1201) = 4,62$, $p < 0,0001$) entre as médias (Físicos = 144,19¹⁷ dias; PJe = 97,36¹⁸ dias).

4.4 Discussão

Essas são apenas duas das análises que indicaram um ganho quantificável em celeridade processual com a adoção do PJe. Muitas outras estão presentes no relatório final da pesquisa, permitindo que se investigue hipóteses relativamente a tribunais específicos, ramos da justiça específicos e sobre assuntos específicos.

A análise quantitativa realizada fornece evidências robustas a favor da hipótese inicial e parece recomendar a adoção do PJe e de meios de tramitação eletrônico nos tribunais pátrios.

¹⁷ Mediana = 52.

¹⁸ Mediana = 43,54.

5

CONCLUSÃO

O presente artigo traz os principais objetivos e constatações obtidos a partir da pesquisa “Uma Análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais”, onde foi explorado o processo de implementação do PJe e seu impacto sobre a tramitação processual no judiciário brasileiro. O recorte escolhido incluiu 6 tribunais de diferentes ramos da justiça, abrangendo as diferentes regionalidades do Brasil e com peculiaridades em termos de abrangência, procedimentos internos e cargas de trabalho. Com isso, buscou-se estudar a implantação dos processos eletrônicos, conforme dirigida pelo CNJ através do PJe, nos tribunais brasileiros como um todo. A metodologia proposta envolveu a combinação de quatro métodos: levantamento bibliográfico, análise documental, análise qualitativa (com entrevistas e visitas) e, finalmente, análise quantitativa dos dados. A partir da diversidade de metodologias de estudo, o objetivo foi fornecer não só uma visão ampla com relação ao recorte, mas também metodologicamente. Através da combinação de métodos analíticos diferentes que se complementam por utilizarem diferentes fontes de dados e análises singulares, o presente artigo buscou mostrar a realidade da implantação do PJe nos tribunais brasileiros.

A partir da análise dos dados coletados, pudemos perceber que o processo de implantação não tem sido simples, tendo sido qualificado como “traumático” por alguns entrevistados. As entrevistas conduzidas nos tribunais do recorte mostraram que os usuários, inclusive os

servidores, muitas vezes opõem resistência à mudança no processo de trabalho imposto pela adoção do PJe. Essa resistência contribui para dificultar a transição da utilização do processo físico para o processo eletrônico para a tramitação processual, o que é algo comum.¹⁹ Da mesma forma, a instalação e implantação do sistema envolve desafios tecnológicos e logísticos não triviais que, em alguns casos (e.g., TJMG, TRT da 1ª Região), implica um período de transição com interrupções do serviço. Essas interrupções (períodos nos quais o sistema está “fora do ar”), por sua vez, reforçam os preconceitos em relação ao PJe por parte dos servidores e já chegaram a motivar protestos de setores da advocacia e jurisdicionados contra a implantação do PJe.

A análise documental corrobora parcialmente a visão de uma implantação com dificuldades, mostrando a revisão contínua de cronogramas e a criação periódica de normativas e termos de cooperação envolvendo o PJe. Verificou-se, no entanto, uniformidade em relação ao cumprimento das disposições da Resolução CNJ 185, principalmente aquelas de caráter institucional. Essas dificuldades são superadas com a implantação completa, que, por sua vez, parece ter impacto sobre os orçamentos dos tribunais, tendo aparentemente contribuído para um aumento nos gastos gerais relativos à informática – apesar de não se verificar um impacto imediato relevante.

A análise quantitativa, por sua vez, em seu escopo mais objetivo, foi capaz de demonstrar um efeito positivo do PJe sobre o trâmite processual. Esse efeito se mostrou presente não só no tempo cartorário do processo, conforme esperado pela maioria dos entrevistados, mas também no tempo que leva para que os juízes profiram decisões em processos conclusos. Isso indica um efeito positivo para além dos efeitos óbvios esperados e contrasta com o pessimismo de entrevistados que acreditavam que a resistência natural dos juízes e usuários de gerações mais antigas – tradicionalmente acostumados ao manuseio de processos físicos – iria influir negativamente na comparação entre processos físicos e eletrônicos. A narrativa sustentada pelos dados é justamente a oposta: aparentemente, juízes decidem mais rapidamente os processos judiciais eletrônicos do que os processos físicos²⁰.

19 Veja, por exemplo, HIRSCHHEIM, Rudy.; NEWMAN, Michael. Information Systems and User Resistance: Theory and Practice. *The Computer Journal*, v. 31, n. 5, p. 398-408, 1 jan. 1988.

20 Uma série de fatores poderia ser responsável por esse efeito: possivelmente a existência de uma pasta de trabalho com notificação de pendências seja o principal fator motivador; talvez os juízes mais novos manifestem uma preferência desmedida aos processos eletrônicos; é possível que seja mais confortável para juízes delegar a função de minutar decisões no caso de processos eletrônicos, entre outras possíveis causas. Novos estudos podem mergulhar mais à fundo nas causas do fenômeno. Para os fins do presente artigo, é suficiente notar que essa é uma tendência percebida ao longo dos tribunais da amostra, o que é fortemente indicativo de que a causa - seja ela qual for - está relacionada à adoção do PJe ou ao menos de sistemas de processo eletrônico.

Conhecendo o efeito e seu tamanho ao longo de diversos tribunais, é necessário fazermos o juízo de ponderação sobre a desejabilidade ou indesejabilidade da expansão do programa de implantação do PJe nos tribunais brasileiros. É importante sopesar esses ganhos - claramente apontados nos dados e sustentados em larga medida pelas entrevistas realizadas - com as dificuldades e com os custos apurados. Assim, é natural imaginarmos que cada tribunal tenha suas próprias funções de custo e benefício. Inegável, porém, como se discutiu com mais detalhe durante a exposição da literatura preexistente, é a importância do princípio da razoável duração do processo no direito constitucional brasileiro e a dificuldade de sua concretização ante às particularidades da nossa realidade jurídica. Assim, é importante considerarmos a existência de um ganho de eficiência mensurável a partir da introdução do PJe como uma razão *prima facie* para a adoção desse mecanismo pelos tribunais brasileiros. Afinal, parece claro que o PJe ajuda a concretizar um direito fundamental.

Recentemente, a discussão tem se colocado não só em termos de processos físicos e processos eletrônicos e da diferença entre a adoção desses dois modelos, mas sobre implementações específicas de processos eletrônicos. Assim, discute-se publicamente - conforme oportunamente notado - a relativização da preferência dada ao PJe por ocasião da Resolução 185, com a priorização da construção de um modelo integrado de comunicação de dados. Essa mudança de perspectiva possibilita que os tribunais adotem suas próprias soluções de processo eletrônico, submetendo-se exclusivamente à padronização dos dados de acordo com padrões estabelecidos pelo CNJ. Essa padronização, por sua vez, garante a existência de bases de dados nacionais e da compatibilidade entre sistemas de diversos tribunais.

Quanto à eficiência comparada de diferentes implementações de processos eletrônicos, foi realizado um primeiro estudo no presente artigo comparando a eficiência de PJe e PROJUDI no contexto do TJRR. Essa comparação, porém, por ser incompleta e inconclusiva, não é suficiente para contribuir de maneira significativa com o debate. Assim, o presente estudo não permite inferências sobre o mérito da opção de um modelo sobre o outro. Há de se notar, porém, que, embora não tenhamos dados suficientes sobre sistemas de processos eletrônicos diversos do PJe e, portanto, não tenhamos dados suficientes sobre a posição relativa do PJe dentre os sistemas de processos eletrônicos, temos dados e detectamos um efeito positivo da adoção do PJe sobre a duração dos processos nos tribunais da amostra. Em outras palavras, é possível afirmar que processos que tramitam em PJe são mais céleres do que processos físicos. Pode ser que isso seja meramente consequência do meio de tramitação eletrônico; pode ser,

por outro lado, que isso seja uma consequência da implementação específica do meio de tramitação eletrônica. Com base nesses dados, portanto, notados os custos existentes tanto em termos financeiros quanto logísticos, recomenda-se a expansão da implantação do PJe.

Diante dos dados coletados e analisados, a equipe formulou as seguintes sugestões de políticas públicas e aprimoramentos pontuais no sistema, aqui apenas sumarizadas, porém já apresentadas e discutidas anteriormente:

- Continuidade da implementação do PJe ou de sistemas informáticos similares. Nessa fase, essa continuidade não depende, entretanto, majoritariamente de investimentos nos tribunais de origem.
- Investimento na ampliação da equipe do CNJ responsável pelo desenvolvimento e aprimoramentos do sistema. Isso inclui investimento para criar condições de interação e trabalho coordenado de forma eficiente entre a equipe do CNJ e dos respectivos tribunais.
- Aprimoramentos pontuais no sistema PJe: criação de funcionalidade para realização de cálculos; criação de funcionalidade para realizar as requisições de pagamentos para órgãos públicos dentro do próprio PJe, sem a necessidade de elaboração de etapas físicas com posterior digitalização e anexação ao processo; criação de um banco de dados do PJe para agilizar a inserção de dados, bem como para diminuir os erros nessa etapa; a ampliação do tamanho máximo suportado dos arquivos anexados aos processos.

