

ANA CAROLINA MIRANDA DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA JUDICIÁRIA: A POLÍTICA NACIONAL DE  
ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO NO  
CNJ E NO TJSP**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Doutor Marcos Augusto Perez

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2022

ANA CAROLINA MIRANDA DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA JUDICIÁRIA: A POLÍTICA NACIONAL DE  
ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO NO  
CNJ E NO TJSP**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração de Direito do Estado, e subárea de Direito Administrativo, sob a orientação do Professor Titular Doutor Marcos Augusto Perez.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2022

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Oliveira, Ana Carolina Miranda de  
GOVERNANÇA JUDICIÁRIA: A POLÍTICA NACIONAL DE  
ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO  
NO CNJ E NO TJSP ; Ana Carolina Miranda de Oliveira  
; orientador Marcos Augusto Perez -- São Paulo, 2022.  
267  
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2022.

1. Boa Governança. 2. Administração Pública. 3.  
Poder Judiciário. 4. Política Nacional de Atenção  
Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. I. Perez,  
Marcos Augusto, orient. II. Título.

---

OLIVEIRA, Ana Carolina Miranda de. Governança Judiciária: A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no CNJ e no TJSP. 2022. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Professor Marcos Augusto Perez, por ter me acolhido no programa de mestrado e me incentivado nos estudos do Poder Judiciário, sempre me trazendo comentários pertinentes e lições de vida inestimáveis.

Agradeço, em especial, a meu marido, Felipe Albertini Nani Viaro, por ter me ajudado em todas as fases desta dissertação, dedicando seu tempo para renovados debates sobre os variados temas que foram tratados.

Agradeço a toda minha família, especialmente a minha mãe, Shirley Miranda de Oliveira, a meu pai, João Luiz de Oliveira e a minha irmã, Ana Paula Miranda de Oliveira, por terem, desde pequena, incentivado minha curiosidade e fomentado minha paixão pelos estudos e pela Justiça.

Agradeço a todos os amigos do Judiciário Paulista, magistrados, servidores, promotores, defensores e advogados, especialmente os integrantes do Comitê Gestor de Orçamento e Priorização do Primeiro Grau do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que discutiram comigo muitas das questões colocadas.

Agradeço, também, a Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, que, ao me incentivar a participar de grupos de estudos de Direito Administrativo, despertou em mim interesse no tema da Governança no setor público.

Enfim, gostaria de agradecer a todas as pessoas que, de alguma forma, fizeram parte da minha trajetória. São muitos, e sei que eu acabaria sendo injusta se tentasse nomear todos; por isso, peço escusas por deixar de fazê-lo.

## RESUMO

OLIVEIRA, Ana Carolina Miranda de. Governança Judiciária: A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no CNJ e no TJSP. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A governança tem despertado interesse das mais diversas áreas do conhecimento. No campo jurídico, não é diferente. Atrelada às ideias de transparência, *accountability*, *responsiveness*, melhoria regulatória, integridade, confiabilidade e participação, a boa governança, assim como vem sendo forjada pela legislação e doutrina, passa a refletir uma alteração de paradigma decisório da Administração Pública no âmbito da gestão pública, com peculiaridades quando transposta ao Poder Judiciário. Várias políticas públicas judiciárias têm surgido com invocação expressa de se concretizar uma boa governança no Poder Judiciário, como a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, instituída pelo CNJ, em 2014. A presente dissertação tem por objeto a análise do ciclo dessa política pública, com o fim de averiguar se, assim como formulada pelo CNJ e executada no TJSP, ela tem efetivamente incorporado elementos de boa governança na administração do Poder Judiciário. Para tanto, a dissertação volta-se, em um primeiro momento, a uma abordagem dogmática, com vistas a fixar um referencial teórico de uma boa governança na administração do Poder Judiciário e, em um segundo momento, a uma abordagem empírica, com a investigação no campo fenomênico da Política, a partir da compilação dos dados concretos extraídos em documentos oficiais e em atas de reuniões do Comitê Gestor realizadas no CNJ e no TJSP com sua confrontação com o referencial teórico definido. Em conclusão, serão apanhados os principais pontos da exposição e extraídas os principais gargalos e contribuições da Política sob a ótica de uma boa governança ao Poder Judiciário.

Palavras-chave: Boa Governança. Administração. Poder Judiciário. Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.

## **ABSTRACT**

OLIVEIRA, Ana Carolina Miranda de. *Judicial Governance: The National Policy of Priority Attention to the First Degree of Jurisdiction in the CNJ and TJSP*. 2022. Dissertation (Master) Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

Governance has aroused interest from the most different areas of knowledge. In the legal field, it is not different. Connected to the ideas of transparency, accountability, responsiveness, regulatory improvement, integrity, reliability and participation, good governance, as it has been forged by legislation and doctrine, starts to reflect a change in the decision-making paradigm of Public Administration in the scope of public management, with peculiarities when transposed to the Judiciary. Several public judicial policies have emerged with the express invocation of achieving good governance in the Judiciary, such as the National Policy of Priority Attention to the First Degree of Jurisdiction, instituted by the CNJ in 2014. This dissertation aims to analyze the cycle of this public policy, in order to verify whether, as formulated by the CNJ and executed in the TJSP, it has effectively incorporated elements of good governance in the administration of the Judiciary. To achieve this conclusion, the dissertation will, at first, focus on a dogmatic approach, with a view to establishing a theoretical framework of good governance in the administration of the Judiciary and, secondly, an empirical approach, with research in the Phenomenal field of Policy, based on the compilation of concrete data extracted from official documents and in minutes of Management Committee meetings held at the CNJ and TJSP with their confrontation with the defined theoretical framework. In conclusion, the main points of the exhibition will be picked up and the main contributions and bottlenecks of the Policy will be extracted from the perspective of good governance for the Judiciary.

**Keywords:** Good Governance. Judicial power. National Policy of Priority Attention to the First Degree of Jurisdiction.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 – Dinâmica da Internalização de Boas Práticas de Governança.....	38
Fluxograma 2 – Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário.....	88
Fluxograma 3 - Linha do tempo da PNAPPGJ no CNJ.....	149
Fluxograma 4 - Linha do tempo da PNAPPGJ no TJSP.....	176
Gráfico 1: Irradiação da governança no Poder Judiciário .....	66
Gráfico 2: Participação do Magistrado nas decisões de gestão e contribuição do Tribunal para a gestão judiciária .....	74
Gráfico 3: Cumprimento da Meta 2 de 2009.....	79
Gráfico 4: Cumprimento da Meta 2 de 2012.....	79
Gráfico 5: Perfil dos Respondentes da Consulta Pública sobre as propostas de macrodesafios.....	83
Gráfico 6: Consulta pública sobre avaliação da importância do tema “aperfeiçoamento da administração e governança judiciária”.....	84
Gráfico 7: Percentual de magistrados que conhecem o trabalho do Comitê Gestor Regional da política de priorização do Primeiro Grau.....	132
Gráfico 8: Percentual de juízes que conhecem e participam do trabalho do Comitê Gestor Regional da política de priorização do Primeiro Grau.....	132
Gráfico 9: Percentual de participação de juízes do Segundo Grau nas decisões relativas à distribuição do orçamento do tribunal.....	133
Gráfico 10: Percentual de magistrados que participam das decisões relativas à gestão de pessoas do tribunal.....	133
Gráfico 11: Último ano de revisão dos cálculos pelo tribunal – art. 24 da Res. 219/2016.....	140
Gráfico 12: Número de tribunais com necessidade de migração de servidores em 2018.....	144
Gráfico 13: Número de tribunais com necessidade de migração de servidores em 2020.....	144
Gráfico 14: Histórico da necessidade de migração de servidores.....	145
Gráfico 15: Reflexo da Política no Relatório Justiça em Números 2020: casos novos por magistrado e por servidor.....	146
Gráfico 16: Reflexo da Política no Relatório Justiça em Números 2020: carga de trabalho de magistrados e servidores.....	148



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
APAMAGIS	Associação Paulista de Magistrados
BI	<i>Business Intelligence</i>
CCI-TJSP	Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça de São Paulo
CEPEJ	<i>Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice</i>
CETRA	Centro de Treinamento e Apoio aos Servidores do Tribunal de Justiça
CF	Constituição Federal
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Conselho Nacional da Magistratura
CPC	Código de Processo Civil
CPEOGP	Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas
CSJT	Conselho Superior da Justiça do Trabalho
DF	Distrito Federal
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
DPU	Defensoria Pública da União
DEPLAN	Diretoria de Planejamento Estratégico
EC	Emenda Constitucional
ENAJUS	Encontro de Administração da Justiça
ENASP	Estratégia Nacional de Segurança Pública
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
EPM	Escola Paulista da Magistratura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Nacional
GT	Grupo de Trabalho
HC	Habeas Corpus
IBRAJUS	Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário
ICJBrasil	Índice de Confiança na Justiça Brasileira
IPS	Índice de Produtividade de Servidores
MEC	Ministério da Educação
MPU	Ministério Público da União
NPA	<i>New Public Administration</i>

NPM	<i>New Public Management</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAPPGJ	Política Nacional de Atenção Prioritária do Primeiro Grau de Jurisdição
RAJs	Regiões Administrativas
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STM	Superior Tribunal Militar
TCU	Tribunal de Contas da União
TJAL	Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas
TJAM	Tribunal de Justiça do Estado de Amazonas
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TJPB	Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
TJPE	Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco
TJPI	Tribunal de Justiça do Estado do Piauí
TJRR	Tribunal de Justiça do Estado de Roraima
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UAA	Unidades de Atendimento Avançado

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. BOA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO ...</b>	<b>21</b>
1.1. Elementos centrais da boa governança.....	21
1.1.1. Transposição multidisciplinar do conceito de governança ao campo jurídico .	21
1.1.2. Governança pública: Processo e Democracia .....	27
1.1.3. Tratamento destinado à governança pública pela legislação brasileira .....	34
1.2. Processo de incorporação da boa governança na administração do Poder Judiciário brasileiro .....	42
1.2.1. Poder Judiciário como Administração Pública e suas particularidades.....	42
1.2.2. Fatores propulsores da Reforma do Judiciário.....	51
1.2.3. Papel do CNJ na concretização da governança judiciária .....	63
1.3. Governança democrática no Poder Judiciário .....	68
1.3.1. A Era do Conhecimento no Poder Judiciário.....	68
1.3.2. Estratégia Nacional do Poder Judiciário: evolução da metodologia participativa no planejamento do sistema judiciário .....	75
1.3.3. Da governança em rede do Poder Judiciário: da Rede de Governança Colaborativa à Política Nacional de Atenção Prioritária do Primeiro Grau de Jurisdição .....	85
<b>2. POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO.....</b>	<b>94</b>
2.1. A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição sob a perspectiva do ciclo da política pública ( <i>policy cycle</i> ).....	94
2.2. No âmbito do Conselho Nacional de Justiça.....	97
2.2.1. Estabelecimento da agenda .....	98
2.2.2. Formulação de alternativas .....	101
2.2.2.1. Relatório Parcial.....	104
a. Priorização como diretriz estratégica.....	104

b. Instrumentos de participação popular .....	105
2.2.2.2. Relatório Final.....	107
a. Resolução sobre a institucionalização da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição .....	108
b. Resolução sobre a distribuição de força de trabalho e de orçamento .....	109
c. Resolução Conjunta com o Conselho da Justiça Federal sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento – UAA .....	111
d. Resolução sobre a regulamentação do Trabalho Voluntário no âmbito do Poder Judiciário.....	112
e. Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica .....	113
f. Nota técnica sobre a desjudicialização da execução fiscal .....	114
g. Fórum permanente de diálogo multi-institucional.....	115
h. Plano de comunicação de fomento ao debate sobre o primeiro grau.....	116
2.2.3. Decisão.....	116
a. Resolução CNJ n. 194/2014 .....	117
b. Resolução CNJ n. 195/2014 .....	119
c. Resolução CNJ n. 219/2016 .....	120
d. Resolução Conjunta com o Conselho da Justiça Federal sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento – UAA .....	122
e. Resolução sobre serviço voluntário no Poder Judiciário .....	123
f. Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica e Nota Técnica do CNJ sobre a desjudicialização da execução fiscal.	124
g. Fórum permanente de diálogo multi-institucional .....	124
2.2.4. Implementação e Monitoramento.....	125
a. Fórum permanente de diálogo multi-institucional .....	126
b. Comitê Gestor Nacional da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau .....	127
c. 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau (Res. CNJ n. 194/2014)	129
d. Plano de Gestão da Política Nacional .....	130
e. Questionários de avaliação da Política.....	131
f. 2ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau .....	134
g. Implementação das medidas sugeridas na 2ª Reunião da Rede de Priorização	136

h. Acompanhamentos de Cumprimento de Decisão – CUMPRDEC .....	138
i. Painel de acompanhamento da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição .....	139
j. Controle de resultados .....	140
2.2.5. Linha do tempo da PNAPPGJ no CNJ .....	149
2.3. No âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo .....	151
2.3.1. Cenário inicial .....	151
2.3.2. Decisão .....	156
2.3.3. Implementação e monitoramento .....	158
2.3.3.1. Ações do Tribunal de Justiça .....	159
a. Selo Judiciário Eficiente .....	159
b. Manual de Práticas Cartorárias de acordo com o CPC/2015 .....	160
c. Programa Empresa Amiga da Justiça .....	161
d. Proposta Orçamentária participativa .....	162
2.3.3.2. Ações do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau – CGOP1G .....	162
a. Ações do Comitê – Biênio 2016/2017 .....	162
b. Ações do Comitê – Biênio 2018/2019 .....	164
c. Ações do Comitê – Biênio 2020/2021 .....	166
2.3.3.3. Controle de resultados .....	173
2.3.4. Linha do Tempo da PNAPPGJ no TJSP .....	176
<b>3. ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA SOB O PRISMA DA GOVERNANÇA JUDICIÁRIA .....</b>	<b>178</b>
3.1. Elementos de governança constatados na Política .....	178
3.1.1. No estabelecimento da agenda pelo CNJ .....	178
3.1.2. Na formulação de alternativas e na decisão .....	179
3.1.3. Na decisão no CNJ e no TJSP .....	184
3.1.4. Na implementação e no monitoramento .....	185
3.1.4.1. No âmbito do Conselho Nacional de Justiça .....	185
3.1.4.2. No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo .....	190
3.2. Propostas de aprimoramento .....	193
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>196</b>

<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>211</b>
<b>Lista da legislação referida .....</b>	<b>240</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>254</b>

## INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo traduz, de certa forma, a relação do Estado com o cidadão, bem como do Estado com o próprio Estado, de modo a regular e coordenar as diversas atividades administrativas na consecução do fim público, especialmente quando considerado o período pós-configuração do Estado de Direito, estruturado pela adstrição à legalidade, à separação dos Poderes e à responsabilidade estatal.

Essa concepção, espelhada na forma de atuação das instituições públicas, é repensada sempre que o modelo utilizado não oferece mais respostas eficientes às demandas da sociedade. E não é outra a situação vivenciada pela sociedade no mundo, e não diferente no Brasil, no final do século XX e início de século XXI.

A crescente complexidade nas relações sociais, contextualizada pela globalização econômica e avanço da tecnologia da informação ampliada pela instantânea comunicação social proporcionada pela internet, dentre outros fatores<sup>1</sup>, tem gerado uma situação de descrença atual da população no sistema de governo (e nos dirigentes) e no modo de sua gestão.

Esse cenário, por consequência, tem exigido do administrador público mais transparência e agilidade no desempenho de suas atividades, aliadas a uma visão de agir estatal em função de resultados, pautada sob três grandes ideias: eficiência, política pública e controle de resultados<sup>2</sup>.

O compromisso com esse modelo administrativo requer o atingimento de resultados não apenas prioritários, mas também lícitos, legítimos e de qualidade, tudo mediante o emprego de meios adequados, de modo a configurar uma razoável relação entre meios e fins, entre custos e benefícios, despontando como um dos usos do valor da eficiência o incentivo ao planejamento da gestão administrativa<sup>3</sup>.

Nesse escopo, modelos mais recentes têm sido marcados pelo arquétipo

---

<sup>1</sup> Cf. MAGARIÑO, Sergio Garcia. Áreas de exploración para una buena gobernanza. In: MAGARIÑO, Sergio Garcia (Coord.). *La Governanza y sus diferentes enfoques*. Madri: Delta, 2016. p. 1.

<sup>2</sup> Cf. SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Coord.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-40.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 45-46.

gerencial-participativo, cuja característica central é a existência de um complexo de entes e órgãos públicos com atribuições típicas administrativas, de pessoas jurídicas de direito privado e da própria sociedade civil, atuando em colaboração àqueles na execução de determinadas atividades, anteriormente conferidas exclusivamente aos órgãos estatais.

A governança situa-se nesse contexto.

A noção, que vinha sendo empregada com mais destaque nas relações empresariais, ingressou, mais recentemente, na pauta de discussões acadêmicas e legislativas no âmbito público não só no Brasil, mas também ao redor do mundo, com enfoque na racionalidade decisória da Administração Pública, contribuindo para a consolidação da democracia participativa. Conquanto seu conceito não seja uníssono na doutrina, a concepção central de governança pública vem se consolidando por meio de elementos e princípios próprios a ela vinculados, que, conjuntamente, conformam-lhe uma peculiar arquitetura processual decisional na gestão pública.

A partir de sua conexão com a ideia de cobrança de resultados ou de prestação de contas (*accountability*), incentivada pela promoção da transparência na gestão pública e com a noção de adequação das soluções às demandas ou problemas postos (*responsiveness*), uma boa governança, assim como tem sido forjada pela legislação e doutrina, tem favorecido a expansão da participação popular na Administração e processualização do agir estatal, aproximando-se cada vez mais do paradigma da Administração mais horizontal, consensual e dialógica<sup>4</sup>.

No Brasil, a partir de alguns movimentos propulsores, os ideais e os princípios envolvidos na governança pública começaram a ganhar espaço e aderência normativa. Não obstante recentes esforços legislativos objetivem a ampliação para outros Poderes, a investigação desse modelo de uma boa governança ainda é encontrada, em maior escala, em estudos direcionados à Administração Pública no âmbito do Poder Executivo.

Muito embora a prestação jurisdicional, ao lado da legiferação, reflita a própria soberania estatal, a verdade é que o Poder Judiciário não pode passar incólume a essa discussão. E nem poderia, já que, além de Poder, é também Administração Pública, e a prestação

---

<sup>4</sup> Para Juarez Freitas, o direito à administração dialógica representaria o direito à administração pública com amplas garantias de contraditório e ampla defesa, isto é, do respeito ao devido processo, com duração razoável e motivação explícita, clara e congruente. Cf. FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 35.1, jan./jun. 2015. p. 199. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/download/2079/1555/>. Acesso em: 18 jul. 2020.



jurisdicional, em última análise, não deixa de ser serviço público a ser prestado, embora ainda pare considerável escassez de trabalhos científicos que investiguem questões intrínsecas e peculiares à sua gestão.

No caso brasileiro, as denúncias de crise no sistema da Justiça não são recentes. Do ponto de vista da eficiência dos serviços do Poder Judiciário, esse cenário conturbado vem sendo denunciado desde o início da década de 1990, associando a morosidade na entrega da prestação jurisdicional com o grande número de processos e com a falta de planejamento estratégico dos tribunais.

O exponencial aumento da litigiosidade vivenciado nos últimos anos, mormente no período pós-Constituição Federal de 1988, aliado a diversos fatores internos e externos, estruturais e circunstanciais, acabou incrementando o descontentamento dos mais diversos setores da sociedade e do Estado e, por consequência, pressionando por reformas na máquina judiciária, que culminaram, dentre outras, com a Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004 – EC 45/2004 e, por consequência, com a criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

A sua atuação tem sido marcada preponderantemente pela promoção de diversas políticas judiciárias, tendo algumas delas expressamente tocado o tema da governança, o que é o caso da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, instituída pela Resolução CNJ n. 194/2014.

Com vistas a estruturar e implementar medidas concretas e permanentes voltadas à melhoria dos serviços judiciários prestados pela primeira instância dos tribunais brasileiros, o CNJ elegeu, como uma de suas linhas de atuação, a governança colaborativa, como forma social e institucional de fomentar diálogos, com a participação de magistrados e servidores na governança da instituição.

Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo avaliar a efetividade da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, isto é, se a política, assim como formulada pelo CNJ e executada no maior tribunal do país, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, tem sido aderente ao que a teoria tem forjado como boa governança na administração do Poder Judiciário.

Com relação à escolha da Política Nacional de Priorização ao Primeiro Grau de Jurisdição, ela é justificada por três fatores preponderantes.

O primeiro deles atrela-se à pertinência temática com a governança na

administração do Poder Judiciário, a ser desenvolvida ao longo desta dissertação e como já brevemente apresentada nesse capítulo introdutório. O segundo fator refere-se à possibilidade de reverberação da política nacional a Tribunais de Justiça locais, viabilizando a comparação do inicialmente pretendido pela norma nacional e o efetivamente praticado em âmbito local. O terceiro fator, por fim, deve-se à maior facilidade de acesso a dados e de observação das rotinas inerentes à política, considerando que esta pesquisadora, além de integrar o corpo de magistrados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, também compõe o Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição desse tribunal.

Parte-se, então, da hipótese central de que a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, assim como formulada pelo CNJ e executada no TJSP, tem efetivamente incorporado elementos de boa governança na administração do Poder Judiciário que, ultrapassado o caráter normativo principiológico, são revelados concretamente na criação e na efetiva atuação de estruturas colaborativas que viabilizam a participação popular e um agir estatal processualizado e transparente.

Para a confirmação ou refutação da hipótese inicial, esta dissertação será voltada, em um primeiro momento, a uma abordagem dogmática, de natureza descritiva e analítica, com vistas a fixar um referencial teórico de uma boa governança judiciária, em revisão do estado da arte de periódicos nacionais e estrangeiros e da legislação pátria correlata, passando, em um segundo momento, a uma abordagem empírica, de natureza exploratória, com a investigação no campo fenomênico da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição a partir da compilação dos dados concretos extraídos de documentos oficiais, tais como processos administrativos, estudos técnicos, pesquisas de opinião e atas de reuniões realizadas no CNJ e no TJSP. Por fim, em um terceiro momento, será realizada a confrontação desses dados com o referencial teórico inicialmente definido.

A investigação inicia-se com o estudo do processo de transposição multidisciplinar do conceito de governança ao campo jurídico, desde a origem da expressão, com a análise dos movimentos propulsores para seu desenvolvimento e a influência conceitual da governança corporativa à governança pública, partindo-se para a concepção que vem sendo construída pela Ciência do Direito, com os principais enfoques doutrinários destinados ao tema, que, em suma, expõem sua íntima relação com processo e democracia, além de trazer os aportes legislativos mais relevantes do direito nacional, com o fim de delimitar juridicamente sua aplicação.

Fixadas as premissas jurídicas, seguir-se-á para a especialização da

aplicabilidade do instituto em relação à administração do Poder Judiciário, atentando-se às suas particularidades. Serão apresentados o cenário encontrado no Poder Judiciário e os fatores que impulsionaram a sua reforma mais emblemática – marcada preponderantemente pela publicação da EC n. 45/2004, com a criação do Conselho Nacional de Justiça –, o seu papel na concretização da governança judiciária e a sua relação com a promoção de sua vertente mais participativa no processo de elaboração e controle de suas políticas, com a inclusão de pessoas internas e externas à administração dos tribunais.

Nesse cenário, então, será analisada a “Era do conhecimento” no Poder Judiciário, com o fomento ao aproveitamento do conhecimento de todos os seus membros, a partir das estruturas criadas e dos instrumentos participativos eleitos e efetivamente utilizados pelo CNJ no desenvolvimento de seu planejamento estratégico, desde a criação da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário até a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.

Com a fixação de um referencial teórico e sua contextualização no âmbito do Poder Judiciário, o estudo de caso, de natureza qualitativa, percorrerá a descrição das três fases realizadas<sup>5</sup>: a) seleção e delimitação do caso (Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição); b) trabalho de campo, com a coleta e organização do conjunto de dados; e, por fim, c) organização e redação do relatório, atingindo a conclusão, abrangendo especificamente os resultados obtidos na execução da Política, as deficiências encontradas e propostas de melhoria.

Mais especificamente quanto ao trabalho de campo, foram utilizadas técnicas de coleta de dados com a compilação de atos normativos e de documentos oficiais tanto no processo de criação da política no CNJ quanto do processo de execução no TJSP – a partir de atas de reuniões do Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau do TJSP, de consultas públicas e de audiências públicas designadas, desde a sua criação em 2015 até o término do primeiro semestre do ano de 2021, sistematizadas a partir do modelo de análise empírica de políticas públicas, chamado de ciclo da política pública (*police cycle*), em suas fases de criação da agenda, formulação de alternativas, decisão, implementação e monitoramento dos resultados.

Com a compilação desses dados, então, será viabilizada a análise crítica do

---

<sup>5</sup> Assim como propostas por Antonio Chizzoti. In: *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 102-103.

desenho institucional traçado pela Política, a partir de sua confrontação com o referencial teórico inicialmente trazido, constituído, em grande parte, pelos princípios de governança normatizados (capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência), a fim de concluir se houve a incorporação efetiva de elementos de uma boa governança no Poder Judiciário, pelas experiências do CNJ e do TJSP, no âmbito da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, com enfoque na efetividade da norma posta, isto é, se a norma abstrata tem sido capaz ou não de gerar efeitos concretos na realidade do Poder Judiciário.

Como se observa, o tema, em suma, converge na análise empírica da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça para o Poder Judiciário, acentuando-a na experiência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sob o fio condutor da boa governança na administração do Poder Judiciário, e traz questionamentos sensíveis que não só acaloram o debate acadêmico no âmbito do direito administrativo como também instigam uma investigação científica da governança no Poder Judiciário que justificam a escolha do tema.

# 1. BOA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

## 1.1. Elementos centrais da boa governança

### 1.1.1. Transposição multidisciplinar do conceito de governança ao campo jurídico

O vocábulo “governança”, conquanto ainda se apresente polissêmico, multidimensional e carregado de ambiguidade<sup>6</sup>, tem, no âmbito do conhecimento científico jurídico, recebido valiosas contribuições para a sua estruturação e sedimentação, principalmente nas últimas décadas. Condensaram-se elementos multidisciplinares para a sua compreensão, em especial advindas da Ciência Política<sup>7</sup> e da Ciência da Administração<sup>8</sup>, sem olvidar os aportes da Ciência da Economia<sup>9</sup>.

Com raízes etimológicas provenientes do verbo grego *kubernân* (κυβερνάω)<sup>10</sup>, que, transposto ao latim pelo verbo *gubernare*, gerou, através de seus derivados, incluindo a *gubernantia*, numerosas expressões em vários idiomas<sup>11</sup>, o emprego de *governance* foi acentuado mais recentemente por economistas e cientistas políticos e algumas instituições

<sup>6</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. What Does “Governance” Mean? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1), p. 23-27, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gove.12212> Acesso em: 1 nov. 2020.

<sup>7</sup> BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. Trad. Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39. p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>. Acesso em: 1 nov. 2020.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. *Controles sobre o judiciário geram governança e eficiência? Estudo sobre CNJ e a Justiça Estadual*. Tese (Doutorado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

<sup>9</sup> TIROLE, Jean. *The Theory of Corporate Governance*. Princeton: New Jersey, 2006.

<sup>10</sup> O vocábulo significa “dirigir, conduzir”. Cf. LEVI-FAUR, D. From ‘big government’ to ‘big governance’? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 5. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/286958228\\_From\\_Big\\_Government\\_to\\_Big\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/286958228_From_Big_Government_to_Big_Governance). Acesso em: 1 fev. 2020.

<sup>11</sup> Como exemplo, podem ser citados os seguintes: a) francês: *gouverner, gouvernement, gouvernance*; b) inglês: *govern, government, governance*; c) espanhol: *gobernar, gobierno, gobernanza*; d) português: *governar, governo, governação, governança*; e) italiano: *governare, governo, governmento* etc. Cf. EUROPEAN UNION. Service de Traduction. *Étymologie du terme “gouvernance”*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_en.pdf). Acesso em: 18 jan. 2020.

internacionais, como a Organização das Nações Unidas – ONU, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, acrescentando-lhe novos significados.

Nessa nova roupagem, no contexto das ciências econômicas, um dos primeiros usos<sup>12</sup> de *governance* parece ter sido feito por economistas institucionalistas da Escola de Chicago, nos anos 1970, e servia para designar um novo método de tomada de decisão no âmbito das empresas, fundado em uma relação menos hierarquizada entre seus dirigentes e acionistas, frente às fraudes desvendadas em grandes companhias americanas como Enron<sup>13</sup>, WorldCom e Tyco, e de empresas de auditoria, como a Arthur Andersen, na primeira década do século XXI<sup>14</sup>.

A versão anglo-saxônica<sup>15</sup>, com o passar do tempo, ganhou contornos cada vez mais precisos e resultou na chamada *corporate governance* (governança corporativa), assim como apresentada em publicações mais voltadas ao setor privado, na década de 1990, como o

---

<sup>12</sup> Levi-Faur revela que a publicação de Oliver Williamson, *Transaction Costs Economics: Governance of Contractual Relations* (1979) foi um dos importantes estudos que impactaram a elevação do uso da expressão *governance* em citações acadêmicas à época. LEVI-FAUR, D. From ‘big government’ to ‘big governance’? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 5. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/286958228\\_From\\_Big\\_Government\\_to\\_Big\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/286958228_From_Big_Government_to_Big_Governance). Acesso em: 1 fev. 2020.

<sup>13</sup> “O caso Enron é emblemático por vários motivos: foi, até a quebra da Worlcom ocorrida alguns meses depois, o maior processo de falência do mundo, envolvendo ativos de US\$ 63 bilhões e perdas no valor das ações de US\$ 32 bilhões; resultou de uma gestão temerária, caracterizada pelos elevados riscos assumidos pela diretoria, num movimento para otimizar o valor de suas opções de ações recebidas em bonificação por desempenho (*stock options*); evidenciou sérios problemas de conflito de interesses com a Andersen, auditores independentes que também prestavam consultoria à empresa; levantou a questão, sempre presente no meio contábil, sobre o dilema de adotar um sistema de regras contábeis abrangentes baseadas em princípios ou sistema de regras claras e inequívocas; e constituiu o primeiro dos grandes processos de falência que resultaram na quebra de confiança dos investidores e em maior rigidez do ordenamento legal.” In: BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 2005, v. 2, n. 24. p. 171. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa_P_BD.pdf). Acesso em: 25 jan. 2020.

<sup>14</sup> O congresso norte-americano, em resposta às fraudes ocorridas, aprovou a Lei Sarbanes-Oxley (SOx), de 30 de julho 2002, com importantes definições sobre práticas de governança corporativa. Cf. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Sarbanes-Oxley Act of 2002*. Disponível em: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Sarbanes-oxley%20Act%20of%202002.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

<sup>15</sup> Conforme Sebastião Bergamini Junior, os sistemas básicos de governança corporativa encontrados no mundo podem ser distribuídos entre três modelos: o anglo-saxão ou de proteção legal, vigente nos Estados Unidos e no Reino Unido; o modelo nipo-germânico, predominante na Europa Continental, Alemanha e Japão; e o baseado na propriedade familiar, prevalecente no restante do mundo. Cf. BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 2005, v. 2, n. 24. p. 153. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa_P_BD.pdf). Acesso em: 25 jan. 2020.

*Cadbury Report – the financial aspects of corporate governance*<sup>16</sup> (Reino Unido), *Principles of corporate governance: Analysis and Recommendations*<sup>17</sup> (Estados Unidos da América) e *OECD Principles of Corporate Governance*<sup>18</sup> (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE).

No Brasil, o crescente interesse pelo tema foi sentido com mais intensidade a partir das privatizações e da abertura do mercado nacional nos anos 1990. Neste ínterim, foi lançada a primeira edição do *Código das melhores práticas de governança corporativa*<sup>19</sup>, com o objetivo de divulgar a adoção de práticas transparentes, responsáveis e equânimes na administração das organizações e apresentar uma definição do que seria a governança corporativa<sup>20</sup>. Também de interesse nacional, em 2001, foi publicado o *Panorama da governança corporativa no Brasil*<sup>21</sup>, apurando que os investidores brasileiros estavam predispostos a pagar em torno de 23% a mais por ações de empresas que adotam boas práticas de Governança Corporativa e que, para 48% dos entrevistados, essas práticas eram mais

---

<sup>16</sup> O Cadbury Report, de 1992, por exemplo, foi um dos documentos pioneiros em definir recomendações voltadas às boas práticas de governança. Conceituou-a como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas por meio da definição de objetivos estratégicos, de processos decisórios, de responsabilidades dos envolvidos, expostos em relatórios confiáveis para fins de controle, sob o prisma de três princípios fundamentais: transparência, integridade e *accountability*. Cf. CADBURY. *The report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. Londres: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd, 1992. Disponível em: <https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/cadbury.pdf> Acesso em: 19 jan. 2020.

<sup>17</sup> THE AMERICAN LAW INSTITUTE. *Principles of corporate governance: Analysis and Recommendations*. Washington, DC, 1992.

<sup>18</sup> Publicado pela primeira vez em 1999, *Principles of Corporate Governance*, da OCDE, reconheceu que não existe um modelo único de governança, mas pontos comuns de melhores práticas que devem ser revistas periodicamente por sua mutabilidade intrínseca. Com o objetivo de cooperar para o fortalecimento da governança corporativa, identificou as principais ações a serem implementadas nas organizações atreladas a cinco princípios estruturantes: i) o reconhecimento dos direitos dos acionistas; ii) o tratamento equitativo dos acionistas; iii) a definição dos papéis das partes interessadas; iv) a divulgação e transparência; e v) a responsabilidade do conselho. Cf. OECD. *OECD Principles of Corporate Governance*. Disponível em: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(99\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(99)6&docLanguage=En). Acesso em: 22 jan. 2020.

<sup>19</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=22110>. Acesso em: 25 jan. 2020.

<sup>20</sup> A governança corporativa, para o documento, representa o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas, monitoradas e incentivadas e apresentam as boas práticas como a conversão de princípios básicos (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa) em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. *In: Idem*.

<sup>21</sup> O documento, em parceria com o Banco Mundial, focou nas características da estrutura de propriedade e liderança das empresas nacionais e na organização e nas práticas dos conselhos de administração. Cf. MCKINSEY, C.; KORN/FERRY, I. *Panorama de Governança Corporativa no Brasil*, 2001. Disponível em: <https://ecgi.global/code/panorama-de-governan%C3%A7a-corporativa-no-brasil-report-mckinsey-company-and-kornferry>. Acesso em: 8 fev. 2020.

importantes do que o desempenho financeiro da organização.

A governança corporativa, passou, então, a se preocupar primordialmente com a distribuição do lucro e a superação do “conflito de agência”<sup>22</sup>, decorrente da separação de poder entre o detentor do capital (chamado “principal”) e o responsável pela gestão (denominado “cliente”), por meio da avaliação do sistema de poder nas empresas e respectivo controle, da disponibilização de informações entre as partes envolvidas e do zelo com relação aos interesses envolvidos, incluindo os da comunidade na qual a empresa se insere<sup>23</sup>.

Justamente por esse viés do conceito voltar-se às máximas de eficiência da organização e otimização da gestão de interesses entre as partes envolvidas, começou a ser sustentada a transposição do vocábulo “governança”, então presente nos setores da Administração e Gestão de empresas privadas, para o setor público, galgando interesse de estudiosos no campo jurídico ao redor do mundo<sup>24</sup>, com enfoque na racionalidade decisória da Administração Pública, contribuindo para a consolidação da democracia participativa.

Como explica Jacques Chevallier, ao contrário do que parece, a governança não permanece alheia ao mundo do Direito. Enquadra-se nos moldes do Direito existente, do qual apenas modifica as condições de desenvolvimento do âmbito normativo, baseando-se na racionalidade jurídica clássica. Isto é, a governança “não só tende irresistivelmente a se tornar legal, por meio da procedimentalização e contratualização, mas também influencia a concepção de Direito, ao promover a promoção de um negociado e flexível Direito, antípodas do Direito

---

<sup>22</sup> O “conflito de agência” decorre do desalinhamento de interesses entre o proprietário (acionista) que delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade.

<sup>23</sup> Cf. BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 2005, v. 2, n. 24. p. 152. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa_P_BD.pdf). Acesso em: 25 jan. 2020.

<sup>24</sup> Países como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido foram precursores na discussão sobre governança corporativa aplicada ao setor público em suas reformas. Na Austrália, os princípios se focaram nos aspectos relativos ao ambiente administrativo, monitoramento e responsabilidade de prestar contas. No Canadá, as reformas na governança no setor público tiveram ênfase na transparência, na responsabilidade de prestar contas, na responsabilidade fiscal e na conduta ética do governo. Nos Estados Unidos, o princípio básico foi a democratização das instituições políticas da nação. Na Nova Zelândia, a ênfase ocorreu com metas fiscais que culminaram na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal do país. Finalmente, no Reino Unido, a ênfase está baseada nos princípios gerais de governança corporativa: transparência, integridade e responsabilidade de prestar contas. Cf. MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 77.



de comando tradicional”<sup>25</sup>.

O aspecto instrumental do Direito também é ressaltado por Marcos Augusto Perez, quando avalia o papel do direito administrativo. Para o autor, esse ramo do Direito deve desempenhar um duplo papel, ora na concretização do modo de funcionamento do Estado de Direito, por meio da instituição de uma governança voltada à superação das contradições, ora na defesa das garantias e dos valores envolvidos pela democracia, pela efetivação dos direitos fundamentais e pelo princípio da vedação ao arbítrio. Ganha especial atenção, no contexto da governança, portanto, o primeiro nível de atuação do direito administrativo, na medida em que proporciona os instrumentos de atuação, os procedimentos e os meios de interação dos diferentes órgãos estatais entre si e entre estes e a sociedade ou o mercado<sup>26</sup>.

Despertado o interesse jurídico sobre a governança, passaram a ser identificados os movimentos que impulsionaram o desenvolvimento de suas ideias no direito público. Os autores<sup>27</sup>, em sua maioria, apontam o surgimento da governança pública a partir de duas ondas analiticamente distintas de reformas do setor público. Sinteticamente, a primeira consistiu em reformas associadas ao conceito econômico de racionalidade, representadas pelos movimentos da Nova Administração Pública (*New Public Management – NPM*)<sup>28</sup> e da terceirização. A segunda compreendeu reformas relacionadas ao conceito sociológico de racionalidade atreladas

---

<sup>25</sup> Tradução livre de “non seulement elle tend irrésistiblement à se juridiciser, par le biais de la procéduralisation et de la contractualisation, mais encore elle influe sur la conception du droit, en favorisant la promotion d’un droit négocié et souple, aux antipodes du droit de commandement traditionnel”. CHEVALLIER, Jacques. *La gouvernance et le droit*. Mélanges Paul Amselek, Bruylant, p. 189-207, 2005. p. 12. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01759961/document>. Acesso em: 2 fev. 2020.

<sup>26</sup> PEREZ, Marcos Augusto. *Testes de legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 51.

<sup>27</sup> BEVIR, Mark. *Democratic Governance: A Genealogy*. Trad. Gustavo Biscaia de Lacerda. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011. p. 107; CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. *Nota técnica n. 24*, IPEA, Diest – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, jul. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>. Acesso em: 7 nov. 2021; PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. *o&s*, v. 15, n. 46, jul./set. 2008; MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 65.

<sup>28</sup> Existem diferenças conceituais entre *NPM* e governança. Enquanto o objetivo do *NPM* era diminuir o tamanho do Estado com a redução da máquina administrativa para gerar aumento de sua eficiência e prever mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos, a governança no setor público, por sua vez, denota a maneira pela qual as instituições são governadas e administradas, baseadas em valores de efetividade, eficiência, parcimônia, desempenho, honestidade, justiça, equidade, participação, legitimidade, cumprimento do dever, controle e responsabilidade em prestar contas. O *NPM*, portanto, antecede a governança pública. Cf. PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. *o&s*, v. 15, n. 46, jul./set. 2008, p. 41-42.

aos movimentos da Terceira Via<sup>29</sup>, da governança *joined-up*<sup>30</sup> e das redes e parcerias<sup>31</sup>.

Os aspectos, em geral, que estão associados à proliferação de sentidos e usos do vocábulo “governança” no âmbito das organizações públicas referem-se ao descontentamento com o modelo de administração, a partir dos anos 1970, diante da sua insuficiência para lidar com as novas demandas provocadas pela complexificação dos problemas no contexto de avanços tecnológicos e informacionais, bem como de transformações econômicas, sociais e demográficas, aliados aos anseios por mais transparência, participação social e melhores serviços públicos.

Como forma de reação aos fatores referenciados, foram observadas relevantes publicações internacionais<sup>32</sup> que trouxeram contributos principiológicos e práticos para o

---

<sup>29</sup> A Terceira Via consistiu em um movimento político no qual o Estado deveria diminuir sua atuação direta na economia e dar mais espaço para a iniciativa privada, mas sem abrir mão de seus mecanismos de controle e direção socioeconômica e de combate às desigualdades sociais. In: BEVIR, Mark. *Democratic Governance: A Genealogy*. Trad. Gustavo Biscaia de Lacerda. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011. p. 107.

<sup>30</sup> O governo *joined-up* é uma proposta para que diferentes setores de um governo trabalhem em conjunto, delimitando metas e objetivos transversais a eles, buscando a coordenação e a sinergia dos esforços e dos resultados. In: *Ibidem*.

<sup>31</sup> As formulações “sociedade em rede” e “Estado em rede” são de elaboração originária de Manuel Castells, que as desenvolve sob o cenário da Era da Informação. Na visão do autor, a presença cada vez mais intensa, nas formas de organização da sociedade contemporânea na Era da Informação, da chamada *lógica difusa da sociedade em rede*, “cuja expansão dinâmica aos poucos absorve e supera as formas sociais preexistentes”, gera na organização estatal, como principal consequência, a premência de nela serem instituídos canais e mecanismos de percepção e participação social, “porque constituída de redes de produção, poder e experiência, que constroem a cultura da virtualidade nos fluxos globais os quais, por sua vez, transcendem o tempo e o espaço”. Cf. CASTELLS, Manuel. *A era da informação: o fim do milênio*. v. 3. Trad. Klaus Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2012. p. 406-407 e 427.

<sup>32</sup> Citam-se: WORLD BANK. *Managing development: the governance dimension* (English). Washington, DC: World Bank, 1991. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020; INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS – IIA. *Code of practice for the governance of states bodies*, 2001. Disponível em: [https://www.housingagency.ie/sites/default/files/Regulation/Communications%20and%20Publications/Code-of-governance-for-state-bodies-Oct-01\(1\).pdf](https://www.housingagency.ie/sites/default/files/Regulation/Communications%20and%20Publications/Code-of-governance-for-state-bodies-Oct-01(1).pdf). Acesso em: 26 jan. 2020; INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *Governance in Public Sector: Governing Body Perspective, Study 13*, 2001. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm). Acesso em: 26 jan. 2020; NETHERLANDS. The Netherlands Ministry of Finance Government audit Policy Directorate – DAR. *Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?*, 2000. Disponível em: [https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/public\\_sector.pdf](https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/public_sector.pdf). Acesso em: 26 jan. 2020; THE INDEPENDENT COMMISSION ON GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC SERVICES. *The Good Governance Standard for Public Services*, 2004. Disponível em: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

desenvolvimento da ideia de governança ao setor público, que levaram alguns autores<sup>33</sup> a defender a transposição do conceito de “conflito de agência” para o processo de gestão do Estado. Sem descuidar posicionamentos em sentido contrário<sup>34</sup>, não se pode olvidar que as teorias relativas à aplicação da governança corporativa ao setor público transcendem à sua influência nas reformas políticas e administrativas dos Estados, para representar uma relevante contribuição para a definição de contornos mais precisos em torno da governança pública.

### 1.1.2. Governança pública: Processo e Democracia

A significação e o âmbito de aplicação da “governança”, desde os primeiros aparecimentos<sup>35</sup>, alternaram-se, ora para indicar forma de governar (mais voltado à Ciência

---

<sup>33</sup> Cf. MENDES, Francisco Antero Horta. Governança corporativa no setor público – análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. *Revista Gestão Pública*, Brasília, v. 2, n. 1, 2008. Disponível em: [https://issuu.com/saberes.seap/docs/revista\\_gestao\\_publica\\_vol\\_2\\_n\\_1/4](https://issuu.com/saberes.seap/docs/revista_gestao_publica_vol_2_n_1/4). Acesso em: 19 jan. 2020; MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010; BARRETT, Pat. Achieving better practice corporate governance in the public sector. *Address to international Quality and Productivity Centre Seminar*, 2002. Disponível em: [https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett\\_achieving\\_better\\_practice\\_corporate\\_governance\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_2002.pdf?acsf\\_files\\_redirect](https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf?acsf_files_redirect). Acesso em: 8 fev. 2020.

<sup>34</sup> O autor defende a imprecisão na adoção dos conceitos de governança corporativa ao setor público, tendo em vista que o ambiente privado se preocupa com a distribuição do poder e do lucro, com prevalência dos interesses dos sócios, isto é, com problemas monotemáticos, diferentemente do setor público, com escopos mais complexos. Cf. ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 102.

<sup>35</sup> Não há consenso do momento histórico de sua primeira aparição em escritos. De um lado, há apontamentos de discussões sobre o tema que remontam ao ano 400 a.C., quando Kautilya, suposto ministro-chefe do rei da Índia, teria apresentado o *Arthashastra*, um tratado sobre a “arte da governança”, enfatizando a justiça, a ética e as tendências antiautocráticas. De outro lado, há relatos, como os de Alain Supiot e Olivier Paye, que apontam para o século XIII como período em que houve os primeiros usos de *gouvernance* na língua francesa, para descrever governo ou a arte de governar. No mesmo sentido, o termo passou a ser incorporado à língua inglesa, dando origem a *governance*, com uma de suas primeiras revelações nos escritos de William Tyndale, do século XVI, no contexto da expressão “governance of the realm”. Cf. KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. *Governance indicators: where are we, where should we be going?* Policy Research Working Paper, n. 4370. Washington, DC: World Bank, 2008. p. 5. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7588/wps4370.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1 nov. 2020; SUPIOT, Alain. *La gouvernance par les nombres*. Nantes: Fayard, 2015. p. 36. Disponível em: <http://pombo.free.fr/supiot2015.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020; PAYE, Olivier. La gouvernance: d’une notion polysémique à um concept politologique. *Études Internationales*, v. 36, n. 1, mar. 2005. p. 13. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/2005-v36-n1-ei876/010730ar.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020; TYNDALE, William. *The Works of the English Reformers: William Tyndale and John Frith*. Ebenezer Palmer, 1831. p. 452. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=8qoMAAAIAAJ&pg=PA452&lpg=PA452&dq=William+Tyndale+governance+of+the+realm&source=bl&ots=LxdkFbk\\_tl&sig=ACfU3U1UKch2tQesRGmlAK8QoAUzHKRIFg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKewjf0I6fjI7nAhWCK7kGHUBnDPYQ6AEwAHoECA4QAQ](https://books.google.com.br/books?id=8qoMAAAIAAJ&pg=PA452&lpg=PA452&dq=William+Tyndale+governance+of+the+realm&source=bl&ots=LxdkFbk_tl&sig=ACfU3U1UKch2tQesRGmlAK8QoAUzHKRIFg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKewjf0I6fjI7nAhWCK7kGHUBnDPYQ6AEwAHoECA4QAQ). Acesso em: 18 jan. 2020.

Política<sup>36</sup>), ora para revelar práticas empresariais de condução da organização das instituições (mais voltado à Ciência da Administração e da Economia<sup>37</sup>). Enquanto objeto de investigação pela Ciência do Direito, até hoje, o vocábulo é coberto de certa imprecisão conceitual.

Em recente publicação<sup>38</sup>, foram apresentados resultados de estudo empírico com o objetivo de identificar e avaliar comparativamente iniciativas de definição e mensuração de governança pública, utilizando-se, para tanto, uma metanálise de artigos acadêmicos voltados à construção ou à crítica aos índices de governança pública, classificados em três dimensões: conceitual, mensural e democrática<sup>39</sup>. Em suma, constataram que, apesar da grande diversidade de conceitos revelada, destacaram-se quantitativamente, na dimensão conceitual, as categorias de “Coordenação de *stakeholders*” e de “Capacidade governamental” como as mais presentes nos artigos analisados, comparados às categorias de “Participação”, “Monitoramento e Controle” e “Condições para governança”<sup>40</sup>.

A constatação da existência de uma amplitude semântica, mesmo no âmbito público, não impede, contudo, que sejam extraídos, por meio da compilação e análise dos ensinamentos de alguns pensadores, aspectos centrais de uma boa governança que, em resumo, têm se aproximado cada vez mais das ideias de processo administrativo e de participação popular na Administração.

---

<sup>36</sup> PAYE, Olivier. La gouvernance: d’une notion polysémique à un concept politologique. *Études internationales*, v. 36, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/2005-v36-n1-ei876/010730ar.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

<sup>37</sup> TIROLE, Jean. *The Theory of Corporate Governance*. Princeton: New Jersey, 2006.

<sup>38</sup> Não obstante a pesquisa tenha sido divulgada em revista da Escola de Administração, foram abordados elementos normativos dos conceitos de governança, como se observa da seguinte passagem: “Uma questão essencialmente problemática no que se refere aos aspectos normativos de governança são os diferentes significados e operacionalizações do seu conceito, o que provoca comparações entre diversos objetos”, tornando-se válida sua referência neste estudo jurídico. In: BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Revista Organizações & Sociedade*, NPGA, Escola de Administração Universidade Federal da Bahia, 27(94), p. 370-395, 2020.

<sup>39</sup> Em abordagem similar, atentando-se à especialidade de seus diferentes contextos, Levi-Faur apontou que a governança apresenta, pelo menos, quatro significados na literatura: estrutura, processo, mecanismo e estratégia. Cf. LEVI-FAUR, D. From ‘big government’ to ‘big governance’? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 5. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/286958228\\_From\\_Big\\_Government\\_to\\_Big\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/286958228_From_Big_Government_to_Big_Governance). Acesso em: 1 fev. 2020.

<sup>40</sup> Propuseram governança pública: “arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando assim a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social”. In: BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Revista Organizações & Sociedade*, NPGA, Escola de Administração Universidade Federal da Bahia, 27(94), p. 370-395, 2020.

As reflexões sobre o tema têm revelado alguns expoentes ao redor do mundo<sup>41</sup> e no Brasil<sup>42</sup>. De modo geral, os aportes científicos caminham no sentido de que a governança pública conduz a uma gestão pública mais racional e transparente, que se pauta por uma maior proximidade com os cidadãos por meio do exercício proporcional e dialogado da autoridade, provocando alargamento do círculo dos atores ligados ao processo decisório com vistas a gerir os recursos escassos com mais eficiência e legitimidade<sup>43</sup>. Ela vem de um consenso<sup>44</sup> de que a

---

<sup>41</sup> Destacam-se, por exemplo, as seguintes obras: CHEVALLIER, Jacques. La gouvernance: un nouveau paradigme étatique? *Revue Française de Administration Public – RFAP*, Paris: ENA, n. 105-106, p. 203-217, 2003. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-203.htm>. Acesso em: 29 jan. 2020; SIMOULIN, Vincent. La gouvernance et la action publique. Le succès d’une forme simmélienne. *Revue Internationale de Théorie du Droit et de Sociologie Juridique – D&S*, Paris: LGDJ, n. 54, p. 307-328, 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/279482272>. Acesso em: 29 jan. 2020; DEFARGES, Philippe Moreau. *La gouvernance*. 5. ed. Paris: PUF, 2015; GAUDIN, Jean-Pierre. La gouvernance moderne, hier et aujourd’hui: quelques éclairages a partir de politiques publiques francaises. *Revue Internationale des Sciences Sociales – RISS*, p. 51-60, n. 155, mar. 1998; ST-ARNAUD, Isabelle Lacroix; ST-ARNAUD, Pier-Olivier. *La gouvernance: tenter une définition*. Université de Sherbrooke, v. IV, n. 3, outono, 2012. Disponível em: <https://www.usherbrooke.ca/politique-appliquee/fileadmin/sites/flsh/politique/documents/cahiers/Vol4-no3-article2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020; CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da *good governance*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006; ROBERTS, Alasdair. *Can Government do anything right?* Medford, EUA: Polity Press, 2018; RHODES, R. A. W. *Governance and Public Administration*, jan. 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/246335680\\_Governance\\_and\\_Public\\_Administration](https://www.researchgate.net/publication/246335680_Governance_and_Public_Administration). Acesso em: 7 fev. 2021; PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005. Disponível em: <http://www.anewperspective.nl/wp-content/uploads/New-Public-Governance-PierrePeters.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020; MOCKLE, Daniel. La gouvernance publique et le droit. *Les Cahiers de droit*, v. 47, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/cd1/2006-v47-n1-cd3844/043881ar.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021; STOKER, Gerry. Cinq propositions pour une théorie dela gouvernance. *Revue Internationale des Sciences Sociales – RISS*, n. 155, p. 19-29, mar. 1998.

<sup>42</sup> No âmbito nacional, temos, dentre outras: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, n. 47, jan-abr. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018; MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2013; MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017; ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança Pública: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019; MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. *Governança pública – novo arranjo de governo*, Campinas, SP: Alínea, 2013; VALLE, Vanice Regina Lírio do. A reforma administrativa que ainda não veio: dever estatal de fomento à cidadania ativa e à governança. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 252, Rio de Janeiro: FGV, p. 119-140, set./dez. 2009; NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018; PEREZ, Marcos Augusto. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do Direito Administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do Direito Administrativo. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; Cesar Augusto Guimarães Pereira (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, v. 1. p. 862; PEREZ, Marcos Augusto. *Testes de legalidade – métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020; NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0: inovação, governança, jusucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica*. São Paulo: Blucher, 2020.

<sup>43</sup> Cf. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança Pública: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 74-75.

<sup>44</sup> PRATS I CATALÀ, Joan. La construcció social de la governanza. In: PRATS I CATALÀ, Joan *et al.* (Coords.).

eficácia e a legitimidade da atuação pública, dentro de um contexto de democracia, se fundamentam na qualidade da interação entre os diversos níveis de governo e entre estes e as organizações empresariais e da sociedade civil, de modo que o cidadão deve ser referência para a atuação pública.

Os mecanismos a serem utilizados para sua implementação, por sua vez, devem estar inseridos em um ambiente favorável à governança, que, para Marques<sup>45</sup>, apoiando-se em Stoker e Le Galès, caracteriza-se por padrões de relação entre os atores estatais e não estatais, conectados por relações formais e informais que operam no processo de produção das políticas no interior dos ambientes institucionais específicos, fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor<sup>46</sup> e orientados sob determinados princípios centrais, além dos tradicionais do Estado de Direito, que promovem uma condução responsável dos assuntos do Estado por seus três poderes multilateralmente, como os apresentados por J. J. Gomes Canotilho<sup>47</sup>: transparência; coerência; abertura; eficácia; democracia participativa; e justa medida<sup>48</sup>.

Há autores que a destringem de forma sistematizada, seja indicando suas capacidades e dimensões, seja indicando seus pressupostos e instrumentos.

---

*Gobernanza: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno*. Madri: INAP/Codex, 2005. p. 21-76; 48-52; NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 149; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança Pública: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 110; ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogos aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 104.

<sup>45</sup> MARQUES, Eduardo. Estado, atores políticos e governança. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Org.). *Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015. p. 188. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39726/0/ESTADO%2C+ATORES+POLITICOS+E+GOVERNAN%C3%87A.p df/d68f0ead-be96-4bcc-a3ea-d2df449a08b7>. Acesso em: 9 fev. 2020.

<sup>46</sup> A padronização do procedimento de condutas também é ressaltada por Pierre e Peters ao conceberem a governança pública como o processo de tomar e implementar decisões coletivas para uma sociedade por meio de quatro atividades essenciais: (i) articulação de prioridades comuns para sociedade; (ii) promoção da coerência entre os vários setores, de forma consistente e coordenada; (iii) capacidade de direção do governo, com inclusão de relações com atores não governamentais, embora os governos devam manter posição central; (iv) sujeição à *accountability*. In: PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 3-5.

<sup>47</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da *good governance*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 327.

<sup>48</sup> Esse princípio é de criação do autor, em acréscimo aos previstos no Livro Branco sobre Governança da União Europeia. In: UNIÃO EUROPEIA. *Livro Branco sobre Governança*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=PT>. Acesso em: 25 jan. 2020.

No primeiro grupo de autores<sup>49</sup>, a visão de governança pública envolve a capacidade de: i) assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; ii) selecionar pessoas e instruir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; iii) articular as ações dos agentes públicos e privados; iv) alcançar e controlar os resultados previstos; v) estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não alcançado; e vi) divulgar todas essas etapas à sociedade, correspondendo a cinco dimensões, as chamadas “5Ps”: i) propósito; ii) pessoas; iii) papéis; iv) processos; e v) prestação de contas.

No segundo grupo<sup>50</sup>, governança pública é vista como método de agir estatal que se pauta em cinco pressupostos e quatro instrumentos. Como pressupostos, indica: 1) vedação de comportamentos contraditórios; 2) vinculação da Administração a suas próprias regras e precedentes; 3) dever de agir proporcional; 4) atuação harmônica entre os órgãos públicos de qualquer esfera de poder; e 5) dever de prestar contas. Como instrumentos, aponta: 1) processo; 2) consenso; 3) participação popular; e 4) controle.

Do que se constata dos ensinamentos apresentados, tomando em consideração a incapacidade de superação de determinados problemas unicamente pelas forças do Estado, mas reconhecendo a necessidade de manutenção de seu papel central (não exclusivo) na condução da gestão, a boa governança na Administração Pública propicia um processo cooperativo de tomada da decisão entre atores públicos e privados, a partir do desenvolvimento de instrumentos de formação de escolhas obtidas por meio de redes de trabalho que permitam uma maior horizontalização entre as partes envolvidas<sup>51</sup>.

Enquanto perspectiva analítica, a boa governança na Administração Pública

---

<sup>49</sup> Cf. NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 149.

<sup>50</sup> CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança Pública: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 110

<sup>51</sup> Conforme pontua Eduardo Marques, qualquer arranjo de governança envolve necessariamente grande atuação de governo e de ação do Estado, sendo, portanto, os seus atores absolutamente centrais para a compreensão das situações existentes. Alerta, nesse contexto, para as teorias que buscam atrelar a governança a elementos puramente horizontais, sendo viável a reconstrução de hierarquias nos modelos de governança. Ressalta, inclusive, que até mesmo as redes são marcadas por diversas formas de hierarquia, considerando as posições, as estruturas, os acessos e os fluxos contidos nelas, conforme pesquisas empíricas realizadas. Cf. MARQUES, Eduardo. Estado, atores políticos e governança. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Org.). *Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015. p. 187. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39726/0/ESTADO%2C+ATORES+POLITICOS+E+GOVERNAN%C3%87A.pdf/d68f0ead-be96-4bcc-a3ea-d2df449a08b7> Acesso em: 9 fev. 2020.

transfere a problematização do comportamento institucional formal e direciona o olhar para os processos interinstitucionais de condução plural dos assuntos de interesse público, por meio de sua leitura como relações entre múltiplos atores envolvidos. Trata-se de uma perspectiva que realça as dinâmicas relacionais e pretende ir além da prescrição de formatos organizacionais específicos, principalmente pela sua mutabilidade e dinamicidade, de modo que estes passam a ser tratados como instrumentos secundários, que devem se redirecionar ou potencializar as relações entre atores diversos que intervêm na produção das políticas e dos serviços<sup>52</sup>.

Apesar de secundário, o desenho institucional deve ser adequado à arena<sup>53</sup> onde será exercida a negociação entre seus atores, para se chegar à defesa razoável do interesse público, tendente a garantir, no mínimo, uma procedimentalização, efetivo contraditório e transparência à condução das ações públicas em seus diferentes contextos e, também, chegar a produzir as capacidades necessárias para a efetivação da ação administrativa. Com isso, viabiliza-se, ao Estado, a criação de um ambiente político-jurídico favorável; ao setor econômico privado, a geração de emprego e renda; e à sociedade civil, a facilitação da interação social e política<sup>54</sup>.

Daí por que alguns autores associam a governança pública a “uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil”<sup>55</sup>, que visam uma solução inovadora dos problemas sociais e criam possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os integrantes.

Conforme Marcos Augusto Perez, diálogo, participação, transparência, intensificação do controle, valorização dos processos decisórios e incremento de parcerias e

---

<sup>52</sup> CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. *Nota técnica n. 24*, IPEA, Diest – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, p. 9, jul. 2018. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT\\_24\\_Diest\\_Governan%C3%A7a.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%C3%A7a.pdf). Acesso em: 1 fev. 2020

<sup>53</sup> MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2013. p. 44-45.

<sup>54</sup> CHEEMA, G. Shabbir. From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link Between Government and Citizens. *Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*, Seul, 6 maio 2005. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/ecb4/fec92e3f8bb722238ecabc1b418ea0d015da.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>55</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3. p. 479-499, jun. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008). Acesso em: 12 out. 2018.



intervenções estatais na economia são parte de um mesmo movimento transformador que aproxima a sociedade, os agentes econômicos e o Estado. Para o autor, esse movimento rompe o muro que teoricamente isolava esses atores e tenta buscar, por meio de sua interação regulada ou mesmo da governança democrática, a concretização dos objetivos constitucionais e, então, a satisfação do interesse público<sup>56</sup>.

Por outro lado, deve-se levar em consideração que a mudança proposta pela governança envolve estruturas estatais seculares, sedimentadas em práticas administrativas fortemente hierarquizadas, compartimentalizadas, sem viabilidade de extenso diálogo, inclusive com outros setores da mesma instituição. Diante da demora natural na adaptação do aparelho governamental às mudanças, sem diretrizes e compromisso genuíno em todos os níveis de governo, mesmo as melhores medidas terão pouca efetividade<sup>57</sup>. Nesse processo, mostra-se fundamental a definição clara dos papéis dos diferentes atores envolvidos, deixando para segundo plano o modelo institucional criado e elevando ao primeiro plano a natureza das relações sociais e políticas que aí ocorrem, incluindo o equilíbrio de poder entre os atores.

Com efeito, o processo de governança pública é mais do que uma mudança que objetiva a modernização da burocracia existente no campo institucional ou na forma de gestão. É a própria transformação de mentalidade e de comportamento de toda sociedade na aplicação rotineira dos princípios a ela inerentes, dentre eles, o de democracia participativa, tornando-a um conceito essencialmente democrático. Isto é, a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, embora inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito, depende, para sua transcendência teórica, de esforços concretos e contínuos da

---

<sup>56</sup> PEREZ, Marcos Augusto. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do Direito Administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do Direito Administrativo. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*. v. 1. São Paulo: Malheiros Editores, 2017. p. 862.

<sup>57</sup> ST-ARNAUD, Isabelle Lacroix; ST-ARNAUD, Pier-Olivier. *La gouvernance: tenter une définition*. Université de Sherbrooke, v. IV, n. 3, outono, 2012. p. 34. Disponível em: <https://www.usherbrooke.ca/politique-appliquee/fileadmin/sites/flsh/politique/documents/cahiers/Vol4-no3-article2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

comunidade pública e privada na consecução do projeto democrático no âmbito administrativo, que normalmente é atingido pela valorização do processo administrativo<sup>58</sup>.

A partir da alteração de paradigma decisório, viabilizada pela reformulação organizacional e pela incorporação de institutos de participação popular, como levantados por Marcos Augusto Perez<sup>59</sup>, possibilita-se aos administrados, diretamente ou por meio de representantes escolhidos especificamente para esse fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com vistas a tornar mais eficiente a atuação administrativa por meio da busca de adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura dos processos decisórios. Não é por outra razão que o emprego da expressão “governança pública democrática” é destacado pelo autor.

Alia-se, no contexto de uma boa governança pública, em suma, as noções de processo administrativo, marcado pelo incremento na racionalidade decisória dos gestores, e de democracia, com uma maior participação de atores internos e externos da instituição na condução mais eficiente e planejada da coisa pública, externada pela transparência, a prestação de contas, a capacidade de resposta, a integridade e a confiabilidade.

### **1.1.3. Tratamento destinado à governança pública pela legislação brasileira**

Como reflexo da concepção do agir estatal e reforçadas pela tendência mundial<sup>60</sup>,

---

<sup>58</sup> Conforme Fernando Dias Menezes de Almeida e Mariana Augusta dos Santos Zago, “cada vez mais naturalizou-se a percepção de que o ato, na verdade, representa o resultado final ou então parte integrante de um processo administrativo, o qual possui o condão de legitimá-lo à luz do ordenamento jurídico e aos olhos da sociedade”. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. Aplicação subsidiária da Lei Federal de processo administrativo (Lei n. 9.784/1999) aos Estados e Municípios: uma análise a partir da federação e da repartição de competências legislativas. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA André Luiz de Almeida (Coord.). *Democracia e sistema de justiça*: obra em homenagem aos 10 anos do Ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 194.

<sup>59</sup> Cf. PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública Democrática*: institutos de Participação Popular na Administração. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>60</sup> O Direito Comunitário Europeu, inspirado pelo Livro Branco sobre Governança Pública de 2001, aderiu à perspectiva de governança democrática e processualizada no Tratado da União Europeia, em 2007, a partir da aprovação do Tratado de Lisboa, chegando a tomar proporções de “governança global”. Para Maria Paula Dallari Bucci, a noção de governança global desenha-se pela “gestão dos assuntos coletivos, com múltiplos centros decisórios, sem estrutura definida de governo central com supremacia e soberano, ‘conjunto de organizações gerais e setoriais e acordos’ não orientado por hierarquia, mas por regras, procedimentos, traços funcionais e comportamentos, que prevalecem sobre as estruturas”. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 76.

as ideias centrais da governança pública, no mesmo trilhar, vêm sendo incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro nas últimas décadas.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado<sup>61</sup>, de 1995, foi um importante passo na trajetória nacional sobre o tema, ao conceituar a governança como a capacidade do Estado de implementar de forma eficiente políticas públicas. Conquanto não tenha sido incorporada no texto constitucional, à época, pela Emenda Constitucional n. 19/1998, destacou-se na diferenciação entre governança e governabilidade<sup>62</sup> e reconheceu que o problema que o governo brasileiro enfrentava não era de governabilidade, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que contava na sociedade civil, mas de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas era limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa<sup>63</sup>.

A faísca gerada pela inserção da governança no Plano Diretor, aliada à intensificação dos debates que já ocorriam no meio acadêmico, proporcionou a proliferação da produção legislativa no Brasil, que, de alguma forma, tratou do tema no âmbito infraconstitucional<sup>64</sup> e infralegal<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>62</sup> Enquanto governabilidade implica legitimidade, ou seja, está relacionada ao nível de confiança, aceitação e apoio que as demais forças políticas depositam nas autoridades públicas, governança é capacidade e condições internas ao governo, para exercício de suas competências e alcance de seus objetivos. Diz respeito aos recursos técnicos, tecnológicos, de infraestrutura, de pessoal, dentre outros de que dispõe as estruturas governamentais para formular, planejar e implantar as políticas públicas, assim como acompanhar, avaliar e fiscalizar a sua execução e resultados objetivos. Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. *Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública*. Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

<sup>63</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, 1995. p. 12-13. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>64</sup> Citam-se: (i) Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); (ii) Lei n. 10.180/2001, que organizou e disciplinou os Sistemas de Planejamento, de Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade e de Controle Interno do Poder Executivo Federal; (iii) Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação; (iv) Lei n. 13.303/2016 (Lei das Empresas Estatais); (v) Lei n. 13.460/2017, que estabeleceu normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública; (vi) Lei n. 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) direcionando a ação das autoridades e o seu respectivo controle aos ditames da segurança jurídica, da boa-fé e da participação; (vii) Lei n. 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) que regulou o processo decisório das agências reguladoras pautado na proporcionalidade, transparência, participação social, prestação de contas e articulação entre elas e outros órgãos estatais ou agências reguladoras de outros entes federativos.

<sup>65</sup> No âmbito da normativa infralegal, destacaram-se: (i) Decreto n. 1.171/1994, que estabeleceu um Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; (ii) Decreto n. 6.021/2007, que criou a

Apesar de todos os instrumentos normativos revelarem importantes traços da governança pública no país, foi com a publicação do Decreto n. 9.203/2017<sup>66</sup> que houve uma estruturação mais sistematizada dos princípios e instrumentos da governança pública, ainda que destinada somente à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, justificada pela própria limitação material e formal ínsita ao tipo normativo escolhido.

No aspecto conceitual, replicando a redação fornecida pelo Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública de 2014<sup>67</sup>, do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>68</sup>, a governança pública foi concebida normativamente como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”<sup>69</sup>, sob os princípios da capacidade de resposta, da integridade, da confiabilidade, da melhoria regulatória, da prestação de contas e responsabilidade e da transparência.

---

Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União e foi um dos primeiros veículos jurídicos oficiais que adotou a expressão “governança corporativa”; (iii) Decreto n. 6.029/2007, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; (iv) Decreto n. 6.062/2007, que instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação; (v) Decreto n. 8.414/2015, que instituiu o Programa Bem Mais Simples Brasil; (vi) Decreto SN de 7/3/2017, que criou o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente; (vii) o Decreto n. 9.739/2019, que estabeleceu medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da Administração Pública federal.

<sup>66</sup> BRASIL. *Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

<sup>67</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgão e entidades da administração pública*, 2014. 2ª versão. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>68</sup> O TCU lançou, em 2020, o Referencial Básico de Governança Organizacional como atualização das versões anteriores. Além de especificar a governança pública em organizacional, a sua definição permanece com as mesmas bases do conceito adotado nas versões 2013 e 2014, sendo “a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas”. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília: TCU; Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 17 jul. 2021.

<sup>69</sup> BRASIL. Art. 2º, inciso I. *Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

Além de fixar diversas diretrizes<sup>70</sup>, também expôs, no aspecto instrumental, mecanismos de uma política de governança que compreendem, em suma: a) liderança (composta de práticas de natureza humana ou comportamental representadas pela integridade, competência, responsabilidade e motivação); b) estratégia (compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações para que os serviços e produtos alcancem o resultado pretendido); e c) controle (abrange processos estruturados para mitigar os possíveis riscos e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos).

A par de não ter avançado em concretude prática voltada à realidade da Administração Pública brasileira, ostentando, na verdade, certa feição de carta de intenções restrita ao Poder Executivo Federal, nem ter adotado uma classificação precisa<sup>71</sup>, é inegável sua importância no cenário nacional. O Decreto n. 9.203/2017 revelou, no mínimo, o desígnio político de tornar o agir estatal mais parametrizado, mais objetivo, menos personalista e dotado de maior rigor e segurança jurídica tanto com vistas à elaboração e condução de políticas públicas, quanto à prestação de serviços públicos de interesse da sociedade<sup>72</sup>.

Com o objetivo de tornar a principiologia mais tangível, conferindo segurança e

---

<sup>70</sup> Art. 4º – São diretrizes da governança pública: I – direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II – promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; III – monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; IV – articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; V – fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; VI – implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; VII – avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; VIII – manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; X – definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e XI – promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. BRASIL. *Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

<sup>71</sup> Como visto, não há uma classificação estanque entre as categorias apresentadas pelo Decreto. Há vocábulos, por exemplo, como “integridade”, que ora constituem princípios, ora mecanismos de execução da governança.

<sup>72</sup> Cf. OLIVEIRA, Rafael Arruda. Governança pública e o processo decisório baseado em evidências – o Decreto federal n. 9.203/2017. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 379, 1 dez. 2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Arruda-Oliveira/governanca-publica-e-o-processo-decisorio-baseado-em-evidencias-o-decreto-federal-n-9203-17>. Acesso em: 8 fev. 2020.

estabilidade à interpretação do Decreto n. 9.203/2017, foi elaborado um *Guia da política de governança pública* pela Casa Civil da Presidência da República<sup>73</sup>, em 2018. As principais motivações para a criação da política de governança no Brasil, conforme o documento, foram a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança, calibrados de acordo com o nível de maturidade institucional da organização<sup>74</sup>.

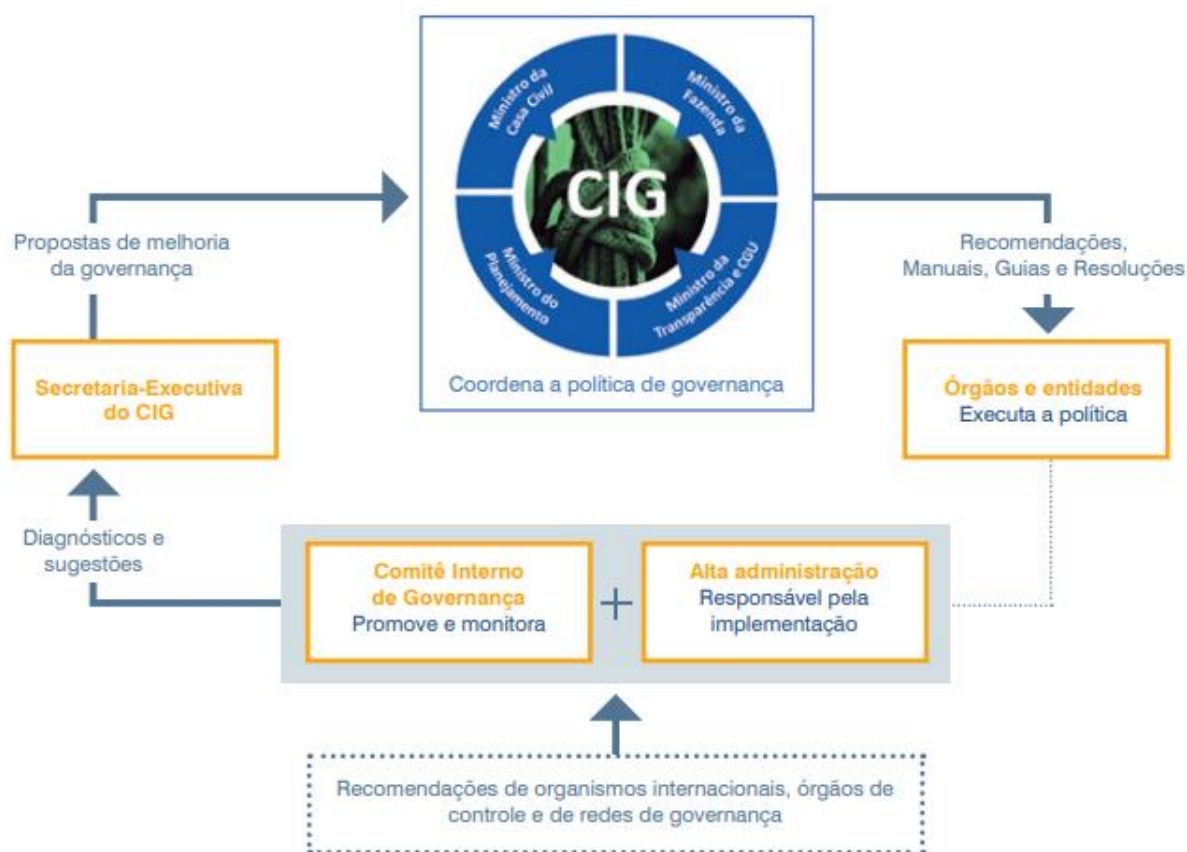
Neste intento, o *Guia* expôs uma visão detalhada e institucional do conteúdo normativo de governança pública, apresentando didaticamente a forma de internalização de boas práticas de governança. Utilizando um sistema composto por diversos atores que interagem conforme funções especificamente definidas, permite-se uma renovação e um aprimoramento da regulamentação, a partir da retroalimentação de dados provenientes de diagnósticos gerados pelas equipes de controle e de sugestões oriundas de agentes, tanto internos quanto externos à instituição, conforme ilustrado pelo fluxograma a seguir:

### **Fluxograma 1 – Dinâmica da internalização de boas práticas de governança**

---

<sup>73</sup> BRASIL. Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view> . Acesso em: 8 fev. 2020.

<sup>74</sup> *Idem*, p. 31.



Fonte: *Guia da política de governança pública*.

Outro aspecto importante do *Guia* foi a explicitação, na visão do Poder Executivo federal e com clara influência dos referenciais publicados pela OCDE, do conteúdo dos princípios que regem a política de governança pública, assim como previstos no Decreto n. 9.203/2017: capacidade de resposta, da integridade, da confiabilidade, da melhoria regulatória, da prestação de contas e responsabilidade e da transparência.

Nesse contexto, o princípio da capacidade de resposta (*responsiveness*<sup>75</sup>) foi considerado a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações; por meio

<sup>75</sup> Embora os vocábulos *accountability* e *responsiveness* não possuam tradução em português, Nina Ranieri apresenta distinção entre eles na seguinte passagem: “*Responsiveness*’, na língua inglesa, é utilizada para designar ‘capacidade de responder’, no sentido de ‘atender completamente a uma demanda’. ‘*Accountability*’, por sua vez, tem sido empregada na doutrina para expressar a contínua preocupação com controles, avaliações, supervisão e responsabilidade institucional no exercício do poder. No núcleo da ‘*political accountability*’, enfim, estão dois pressupostos básicos e fundamentais: a obrigação dos governantes informarem os cidadãos a respeito do que fazem no trato da coisa pública e a capacidade institucional de controlar e punir aqueles que violam seus deveres públicos nessa atividade.” RANIERI, Nina. A qualidade da democracia – considerações teóricas. In: TORRES, Viviam de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem (Org.). *Estudos de direito constitucional – homenagem à professora Monica Herman Salem Caggiano*. São Paulo: Ield, 2014. p. 302.

do direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade; encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; e com a promoção da simplificação administrativa, da modernização da gestão pública e da integração dos serviços públicos, especialmente daqueles prestados por meio eletrônico.

O princípio da integridade, por sua vez, para além das questões éticas, foi reconhecido como um instrumento<sup>76</sup> para que a economia seja mais produtiva, o setor público, mais eficiente, e a sociedade, mais inclusiva, privilegiando-se o diálogo entre os tomadores de decisão e os responsáveis pelas unidades e funções que compõem a gestão. Partindo do pressuposto de que nem sempre os diagnósticos iniciais e as ações de mitigação terão os efeitos esperados, impõe-se aos controles internos que mantenham uma perspectiva de atuação voltada à prevenção daquela falha, ao invés de simplesmente focar na atribuição de responsabilidade e na instauração de processos sancionadores – ressaltando-se a possibilidade de adoção de códigos de ética pelas entidades. A integridade, portanto, demanda do controle interno uma atuação prioritariamente propositiva em contraponto à repressiva/sancionadora.

O princípio da confiabilidade orienta que a instituição deva manter-se o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, transmitir segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional. O princípio, assim, está intimamente atrelado à observância das diretrizes estratégicas e ações prioritárias previamente discutidas e comunicadas à população a partir de um processo robusto de planejamento, no qual se permita um diálogo aberto entre os níveis e as esferas do setor público com a sociedade, tornando-se um corolário do princípio democrático e garantindo e reforçando a legitimidade da atuação pública. Torna-se relevante, nesse contexto, a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação dos efeitos dos serviços e das políticas públicas.

Quanto ao princípio da prestação de contas, o guia apresenta-o juntamente com o princípio da responsabilidade, sendo ambos representados pela ideia de “*accountability*”<sup>77</sup>. Atraiu-se à ideia de vinculação necessária entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis, notadamente na administração de recursos públicos. Foi proposta a

---

<sup>76</sup> Como já observado, replicando a terminologia empregada pelo Decreto, o guia também indica a integridade tanto como princípio como instrumento/mecanismo da governança.

<sup>77</sup> Para Irene Nohara e Antonio Amaru, *accountability*, “em essência, diz respeito à prestação de contas do gestor, de forma transparente, à rede de partes interessadas das organizações da Administração Pública”. MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene. *Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2020. p. 74.



manutenção de uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro, viabilizando, assim, a retroalimentação do sistema de governança a partir do controle social da atividade administrativa.

Seguindo esse traço, o princípio da transparência foi concebido como o compromisso da Administração Pública com a divulgação de suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade, promovendo-se a construção de um governo aberto fundado na comunicação ampla e voluntária das ações e resultados, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. Sobre o tema, inclusive, foi editado o Decreto n. 10.160/2019<sup>78</sup>, que instituiu a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto, com o objetivo de aumentar a transparência, aprimorar a governança pública e o acesso às informações públicas, prevenir e combater a corrupção, melhorar a prestação de serviços públicos e a eficiência administrativa e fortalecer a integridade pública.

O princípio da melhoria regulatória, por fim, foi proposto com a orientação de que o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos sejam realizados coerentemente, em um processo transparente, baseado em evidências e dirigido pela conformidade legal, pela qualidade na regulação, pela desburocratização e pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Torna-se relevante, portanto, o incentivo à participação da sociedade no processo administrativo decisório, para a busca de resultados justos e imparciais destinados à população.

Mais recentemente, ainda em tramitação, não se pode deixar de mencionar o Projeto de Lei n. 9.163/2017, em atual discussão no Congresso Nacional, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo aplicável, na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao TCU, ao Ministério Público da União – MPU, à Defensoria Pública da União – DPU e aos demais entes federativos, prevendo os mesmos princípios adotados pelo Decreto n. 9.203/2017, bem como a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n. 32/2020, sob o pretexto de se promover uma nova reforma administrativa no Brasil.

Uma das alterações constitucionais pretendidas pela PEC n. 32/2020 refere-se à

---

<sup>78</sup> BRASIL. *Decreto n. 10.160, de 9 de dezembro de 2019*. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#art13](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#art13). Acesso em: 7 nov. 2020.

inclusão do princípio da boa governança no texto do artigo 37, como princípio constitucional expresso da Administração Pública. Conforme indicado na exposição de motivos<sup>79</sup>, o princípio da boa governança replicou mais uma vez o conceito inicialmente apresentado pelo TCU e incorporado pelo Decreto n. 9.203/2017. Outro ponto de relevo levantado no documento é a posição de destaque conferida ao cidadão como centro de toda a atuação administrativa, incluindo o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão administrativa que o afete desfavoravelmente, de ter acesso aos processos que tratem de seus interesses, bem como a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar suas decisões, que devem ser imparciais e proferidas num prazo razoável.

Além da visão de uma administração voltada ao administrado, é ressaltada, também, a importância da transparência como elemento de um Estado moderno e eficiente, destinado a conferir maior controle social sobre os atos do Estado, auxiliar no controle externo aos órgãos públicos, fortalecer o combate a corrupção e elevar o nível de desempenho socioeconômico dos entes federativos, relacionando-se intimamente com a ideia de governança pública e responsabilização dos gestores.

## **1.2. Processo de incorporação da boa governança na administração do Poder Judiciário brasileiro**

### **1.2.1. Poder Judiciário como Administração Pública e suas particularidades**

O Poder Judiciário, como resalta Fernando Dias Menezes, é também “administração pública”, e, como tal, submete-se às regras e aos princípios constitucionais a ela aplicáveis, posto que

[...] a noção constitucional de ‘administração pública’ não se confunde nem com ‘administração’ (função estatal), nem como Poder Executivo (órgão estatal). Com a noção de administração pública, a Constituição designa os órgãos estatais que

---

<sup>79</sup> BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição Federal 32/2020, 3 de setembro de 2020*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=4D82B9AB98AC6946A461DA5F50FF1B9D.proposicoesWebExterno1?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4D82B9AB98AC6946A461DA5F50FF1B9D.proposicoesWebExterno1?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020). Acesso em: 7 nov. 2020

exercem função administrativa, independentemente do Poder em que se situem.<sup>80</sup>

O arcabouço constitucional também reservou disciplina específica à administração do Poder Judiciário. Nesse ponto, embora não tenha sido a prioridade na constituinte, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma reestruturação significativa do Judiciário ao ampliar a sua disciplina, estabelecendo não apenas novos arranjos na estrutura judiciária brasileira, mas também destrinchando princípios e regras atinentes à organização administrativa do Poder<sup>81</sup>.

De forma mais detalhada, foram previstos critérios de promoção de juízes, estendendo a todos os tribunais a de merecimento, ao lado da de antiguidade (art. 93, II); a fixação de um teto remuneratório uniforme nacionalmente (art. 93, V); a determinação de proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional com a efetiva demanda judicial e a respectiva população (art. 93, XII); bem como a pormenorização das competências privativas administrativas (art. 96) e orçamentárias (art. 99) dos tribunais.

Esse conjunto normativo a que o Poder Judiciário está sujeito faz emergir um peculiar sistema jurídico-administrativo, de caráter pluridimensional, como explicam Bochenek *et al.*:

Desta forma destacam-se vários planos de grandeza que se vêm tornando clássicos na análise do sistema judicial: (i) plano macro, respeitante ao sistema judicial na sua organização macro ou institucional; (ii) plano médio, que cuidará da organização e administração dos tribunais; e (iii) plano micro, relativo ao núcleo decisional, isto é, ao núcleo atômico da tarefa jurisdicional. O horizonte temático insere-se, pois, na mencionada visão de sistema e percorre os seguintes níveis de magnitude (do macro até ao micro, passando pelo meso): – os tribunais, a sociedade e o Estado. A organização político-constitucional e a administração judiciária; – as políticas públicas da justiça, a reforma da justiça e a economia da justiça; – o papel e a função dos tribunais e a sua administração; – administração e gestão dos tribunais; – gestão processual e gestão decisional.<sup>82</sup>

Paulo Cezar Neves Júnior<sup>83</sup> destrincha esse sistema em três partes: organização

---

<sup>80</sup> ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. A noção constitucional de “administração pública” aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 24.

<sup>81</sup> Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, houve, nesse processo, duas vitórias para a independência e, portanto, para a imparcialidade da magistratura: a autonomia financeira pela participação direta no estabelecimento de seu orçamento e autonomia dos tribunais para o provimento dos cargos de juiz, desvinculando-os do Executivo. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 216-217.

<sup>82</sup> BOCHENEK, Antônio Cesar *et al.* *Manual luso-brasileiro de gestão judicial*. São Paulo: Almedina, 2018. p. 17.

<sup>83</sup> NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica*. São Paulo: Blucher, 2020. p. 66.

judiciária, direitos judiciários fundamentais e dinâmica judiciária.

Conforme explica o autor, a organização judiciária é o conjunto de órgãos que integram o Poder Judiciário que, além de possuírem jurisdição, exercem atividades administrativas. Os direitos judiciários fundamentais, por sua vez, são os direitos essenciais garantidos na Constituição Federal – CF aos cidadãos no tocante à atuação do Judiciário, para que haja uma prestação jurisdicional adequada à efetiva proteção e concretização de seus direitos materiais<sup>84</sup>.

A dinâmica judiciária, por último, trata do conjunto de normas de conduta que dizem respeito à atuação dos órgãos judiciários em sua atividade-fim e em sua atividade-meio. Para o desempenho das atividades-fim dos magistrados, há uma série de garantias (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio) e de deveres (o de atendimento aos direitos judiciais fundamentais; o de não exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo a de magistério; o de não receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo; o de não se dedicar à atividade político-partidária; e o de residir na comarca em que atua) de natureza administrativa. Quando desempenham a atividade-meio, como administrador público, também lhes são destinados poderes-deveres<sup>85</sup>, decorrentes do regime jurídico administrativo com suas linhas fundamentais traçadas pelo art. 37 da CF.

Quando em exercício da atividade administrativa, os magistrados realizam atos de planejamento, de administração e execução orçamentárias, bem como de fiscalização de seus gastos e atos diversos, com maior ou menor intensidade, a depender do local de atividade: se deslocado para as atividades exclusivamente administrativas com prejuízo da designação para exercer a atividade jurisdicional, como nos cargos de assessoria à Presidência e Corregedoria, ou sem prejuízo de sua atuação jurisdicional, como nos cargos de diretores de fórum ou mesmo na atuação rotineira na administração de sua unidade cartorária.

Ocorre que as balizas entre os atos que decorrem das funções administrativa e jurisdicional nem sempre são facilmente perceptíveis. Citam-se, a título de exemplo, as decisões no bojo do processo judicial que ordenam certas condutas aos servidores e às partes (como as

---

<sup>84</sup> Podem ser citados: direito de acesso à justiça; direito à isonomia de tratamento judiciário; direito de acesso às informações judiciárias; direito de petição; direito à indeclinabilidade da prestação jurisdicional; direito ao devido processo legal; direito à celeridade judicial e processual; direito ao juiz imparcial; direito à motivação das decisões judiciárias; direito ao contraditório e à ampla defesa; e direito à ininterrupção dos serviços judiciários.

<sup>85</sup> Constituem-se basicamente no poder normativo, no poder disciplinar e no poder hierárquico.

que determinam o bloqueio<sup>86</sup> e o levantamento de valores depositados nos autos<sup>87</sup>); que fixam procedimentos de organização de julgamentos (como a organização de filas de processos e de pautas de audiência de acordo com a prioridade atribuída a cada caso); que estipulam hipóteses de suspensão de audiências independentemente de decisão judicial<sup>88</sup>; que fiscalizam o recolhimento das custas judiciais; que nomeiam auxiliares do juízo<sup>89</sup>; que realizam revisão judicial das prisões provisórias e internações de adolescentes e suspendem o comparecimento nos casos de liberdade provisória e suspensão condicional do processo em razão da pandemia de covid-19<sup>90</sup>; entre outras.

De toda forma, independentemente do grau de intensidade do exercício da atividade administrativa, mostra-se indispensável a existência de uma boa governança que oriente toda a instituição de maneira uniforme, horizontal, participativa e eficiente, que invariavelmente repercutirá no serviço a ser executado: a prestação jurisdicional. A governança no Poder Judiciário surge, assim, a partir da ideia da governança pública especializada pelas características próprias decorrentes das particularidades e complexidades do Judiciário e do

---

<sup>86</sup> Conforme notícia veiculada, o presidente do Conselho Nacional de Justiça, ministro Luiz Fux, determinou em liminar o desbloqueio de R\$ 2 bilhões do banco Itaú, por meio da cassação de uma decisão de uma juíza do Pará. Em seu voto para referendar a liminar, Fux argumentou que o bloqueio imediato definido pela juíza se refere a uma soma “extremamente extravagante” e ocorreu “sem o cumprimento do devido processo legal”. Para o ministro, o CNJ não pode abdicar da sua função de coibir atos jurisdicionais que implicam em infração de deveres funcionais: “Há casos em que o CNJ, como órgão de cúpula do Poder Judiciário, não pode se abster de atuar”. Em voto contrário, o Conselheiro Mario Guerreiro divergiu, por considerar que o CNJ não deve intervir em atos jurisdicionais. “Se o CNJ passar a acolher tais pedidos, a tendência é que esta prática se torne recorrente”, justificou Guerreiro. Para ele, o órgão estaria sinalizando a incapacidade de os tribunais corrigirem eventuais erros de juízes, e isso descreditará o próprio Poder Judiciário. Cf. CONJUR – Consultor Jurídico. *CNJ desbloqueia R\$ 2 bilhões do Itaú por decisão de Fux*, 8 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-08/cnj-desbloqueia-bilhoes-itaú-decisao-fux>. Acesso em: 7 dez. 2020; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pauta de Julgamentos de 6 de outubro de 2020 – 319ª Sessão Ordinária*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pauta-de-julgamentos-de-6-de-outubro-de-2020-319a-sessao-ordinaria/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

<sup>87</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento n. 68, de 4 de maio de 2018* (revogado). Dispõe sobre a uniformização dos procedimentos referentes ao levantamento de depósitos judiciais e ao bloqueio de valores. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2572>. Acesso em: 29 nov. 2020.

<sup>88</sup> A conselheira do CNJ, Maria Cristiana Ziouva, julgou procedente o pedido de providências da OAB/SP contra o TRT da 15ª região, no sentido de que o Tribunal deverá adequar seu procedimento nas hipóteses previstas no artigo 3º, parágrafo 3º, da Resolução n. 314/2020, e deve suspender o ato, quando houver pedido expresso de alguma parte sobre a impossibilidade da sua prática, independente de prévia decisão do juiz. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pedido de Providências n. 0004046-61.2020.2.00.0000*. Disponível em: [https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/6/E5EFFEF022440D\\_decisaocnj.pdf](https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/6/E5EFFEF022440D_decisaocnj.pdf). Acesso em: 7 dez. 2020.

<sup>89</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 236, de 13 de julho de 2016*. Regulamenta, no âmbito do Poder Judiciário, procedimentos relativos à alienação judicial por meio eletrônico, na forma preconizada pelo art. 882, § 1º, do novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2313>. Acesso em: 14 fev. 2021.

<sup>90</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 62, de 17 de março de 2020*. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 7 dez. 2020.

sistema de Justiça em que está inserido<sup>91</sup>.

Em comparação com os outros Poderes da República, são identificadas singularidades no Judiciário, como nos aspectos federativos que tocam a sua organização, no modo de escolha de seus dirigentes máximos, na aproximação com a sociedade, nos métodos para se aferir a eficiência de seus integrantes, na interdependência da atuação eficiente de outros órgãos e entidades, entre outras.

Quanto ao primeiro ponto, ascendem discussões a respeito dos aspectos federativos que decorrem da divisão orgânica realizada pela Constituição Federal. A separação em justiças especializadas no âmbito federal e estadual e residual estadual (comum), contudo, em nada altera a condição de um Poder Judiciário uno no tocante à função jurisdicional. Isto é, os órgãos de cúpula do Poder Judiciário (STF e STJ), ainda que não integrem o Poder Judiciário da União Federal ou dos Estados, têm ingerência sobre as decisões jurisdicionais tomadas no âmbito das Justiças da União ou dos Estados.

Conforme pontua Fernando Dias Menezes de Almeida,

Isso se deve à peculiaridade de a Constituição brasileira haver adotado uma organização nacionalmente unificada da função jurisdicional, numa lógica que não se aplica à função administrativa – nem mesmo, diga-se de passagem, à função administrativa exercida pelo Poder Judiciário (com a exceção, a ser interpretada restritivamente, de certas competências do CNJ).<sup>92</sup>

A Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 3367/DF tangenciou o tema ao definir o caráter nacional do Poder Judiciário, com regime orgânico unitário, vedando-se, por falta de competência constitucional, aos Estados membros instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. Esse entendimento, contudo, não soluciona eventuais conflitos federativos que possam surgir, ainda que de forma indireta. É o caso, por exemplo, dos possíveis reflexos financeiros e orçamentários das políticas judiciárias definidas por um órgão nacional, a serem executadas pelos órgãos locais.

Políticas públicas normalmente demandam gastos tanto para sua

<sup>91</sup> Conforme Maria Rita Rebello Pinho Dias afirma, “(E)sse melhor entendimento do funcionamento do Poder Judiciário e duas dificuldades, com base em parâmetros objetivos, contribui tanto para o controle administrativo e financeiro mais eficaz dos tribunais e atuação disciplinar de magistrados, bem como para o gerenciamento judicial.” In DIAS, Maria Rita Rebello Pinho. *Novas Perspectivas de Gerenciamento Judiciário*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. p 148.

<sup>92</sup> ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. A noção constitucional de “administração pública” aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 23.

implementação<sup>93</sup> quanto para atingir o próprio objetivo da política<sup>94</sup>. Ao se onerar o orçamento sem indicação da prévia dotação orçamentária e sem indicação da fonte de custeio (art. 169, CF), pode constituir obstáculo na gestão financeira da Justiça local. Aliás, a própria alteração da dotação orçamentária resvala em questões de autonomia dos tribunais por tocar em competência de iniciativa exclusiva do órgão judicial estadual<sup>95</sup>.

Caso políticas e metas formuladas nacionalmente, sob os desígnios de uniformização e centralização do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, não se atenham previamente às peculiaridades locais nem a uma avaliação cautelosa de impactos financeiros sobre os demais órgãos, abre-se espaço a atritos quanto à autonomia e à governança individual de cada tribunal e, em última análise, a um conflito federativo<sup>96</sup>.

Quanto ao modo de escolha dos dirigentes, diferentemente da alta administração pública do Executivo e Legislativo, a cúpula responsável pela gestão do Judiciário não é eleita a partir do voto popular nem do voto direto de seus próprios magistrados ou servidores, mas por um grupo restrito composto por desembargadores, em regra. A exceção é observada no Tribunal de Justiça de Roraima – TJRR, pioneiro em estabelecer a possibilidade de eleições diretas, inclusive de magistrados, para a Presidência do Tribunal por voto de seus pares.

Da mesma forma, a aproximação do Judiciário com a sociedade, apesar de necessária, nem sempre foi desenvolvida e incentivada no histórico da instituição. Conforme aponta Dalmo de Abreu Dallari<sup>97</sup>, no Brasil, em decorrência do respeito que se pretendia atribuir ao Poder Judiciário, a magistratura se voltou para si própria, não dialogando com os demais Poderes e muito menos com a sociedade, restando imobilizada. Enquanto os outros Poderes adaptavam-se ao dinamismo social, a magistratura não percebia a necessidade da interação. Predominava-se, ainda, um receio de que, ao se promover o intercâmbio entre as instituições e

---

<sup>93</sup> Com a divulgação de material informativo, composição de comitês e comissões, alocação de pessoal qualificado para o desempenho das novas tarefas, por exemplo.

<sup>94</sup> Como proporcionar melhorias em tecnologia e em proteção de dados, promover digitalização de processos, realizar audiências de custódia, equiparar remuneração entre assistentes judiciários entre primeira e segunda instância, entre outros.

<sup>95</sup>

<sup>96</sup> Recentemente, um caso prático ilustrou esse entrave. Trata-se do ato normativo, de autos n. 0004050-98.2020.2.00.000096, que teve como objeto o questionamento de alguns dispositivos da Resolução CNJ n. 88/2009, alterada pela Resolução CNJ n. 130/2011, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores e horário do expediente forense.

<sup>97</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. 22. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 6.

a sociedade, fosse perdido um dos pilares garantidores da função jurisdicional: a independência judicial, necessária para se garantir a imparcialidade dos juízes ao dizer o Direito.

Além disso, a questão da mensuração dos resultados ou da própria eficiência na atividade desempenhada no Judiciário não é algo retilíneo ou simples de se equacionar. Há diversos fatores internos e externos que impactam o algoritmo, como (i) a complexidade dos ritos procedimentais e das matérias postas em julgamento, que necessitam, por vezes, de extensa instrução probatória; (ii) a interferência da atuação das partes no bojo do processo, se mais ou menos procrastinatória; (iii) a maior complexidade na gestão de pessoal em razão de prévia dotação orçamentária e de concurso público para preenchimento dos cargos vagos ou, mesmo, de processo administrativo para a demissão a bem do serviço público e, também, da garantia de inamovibilidade dos magistrados, que, embora, essencial para proporcionar a independência no âmbito jurisdicional, enrijece a movimentação interna; e (iv) a dependência da aprovação da proposta orçamentária pelos demais Poderes (art. 99, §§ 1º e 4º, CF).

Destaca-se, também, a pluralidade de atores sociais relevantes ao sistema de Justiça, tais como Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia pública e privada e polícias. A depender da eficiência desses atores, há impactos significativos nos resultados apresentados pelo Poder Judiciário. Isto é, a má prestação do serviço por esses órgãos invariavelmente prejudicará a entrega da prestação jurisdicional célere e eficiente, seja pela necessidade de retrabalhos e saneamentos processuais, seja pelo exponencial aumento da litigiosidade, por vezes provocado pela propositura de demandas frívolas<sup>98</sup> ou predatórias<sup>99</sup>, ou por falha na resolução alternativa de conflitos de forma consensual. Por isso, a necessidade de imbuir os outros personagens na responsabilidade de se proporcionar uma governança judiciária ampla.

Conforme explica Luciano Athayde Chaves,

[...] quando se fala em governança, cuida-se não somente de um olhar interno, de mera gestão da máquina judiciária, mas da própria projeção da garantia institucional

---

<sup>98</sup> Conforme Julio Cesar Marcelino Jr., “litigância frívola corresponde à litigância com baixa probabilidade de êxito, proposta pelo jurisdicionado sem levar em conta os custos acarretados ao erário”. In: MARCELINO JÚNIOR, Julio Cesar. *Análise econômica do acesso à justiça: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 186.

<sup>99</sup> Bunn e Zanon Junior conceituam o uso predatório da jurisdição como “o abuso do direito de acesso à jurisdição ou de defesa, mediante excesso de acionamentos da jurisdição, diretamente ou imposto à parte adversa, qualificado pela insistência em desrespeitar administrativamente prerrogativas jurídicas já reconhecidas, ou, alternativamente, pela reiteração de argumentos repelidos pela jurisprudência predominante, geralmente praticada por grande corporação”. In: BUNN, Maximiliano Losso; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Apontamentos preliminares sobre o uso da jurisdição. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 18, n. 1. P. 247-268, jan./abr. 2016. P. 257.



de autogoverno do Poder Judiciário, que implica estabelecer também olhares e relações externas aos domínios dos tribunais, até porque muitos avanços internos dependem de articulação institucional com os outros Poderes, tendo em vista os traços de harmonia e interação fixados na organização política prevista na Constituição Federal.<sup>100</sup>

O foco das ações voltadas à eficiência do sistema de justiça, orientadas por planejamento estratégico, baseadas em comunicação e execução transparentes e qualitativas, que, na compreensão da Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Corregedora Nacional de Justiça, compreendem a administração judiciária, é na atividade administrativa do Poder Judiciário, e nessa dimensão alcança o relacionamento institucional com os outros entes estatais e entidades sociais que interagem com o sistema de Justiça<sup>101</sup>.

Esse olhar da governança mais voltado às especificidades do Judiciário tem provocado a formulação de conceitos, princípios ou dimensões que seriam próprios da governança judiciária. Paulo Cezar Neves Júnior, por exemplo, apresenta-a como

[...] o conjunto de meios e processos utilizados para que o Poder Judiciário exerça seu autogoverno a fim de melhor atingir seus objetivos e finalidades, garantindo os direitos fundamentais e pacificando a sociedade, bem como assegurando a sustentabilidade e a transparência necessária para permitir o acompanhamento, a fiscalização e o controle interno e social de suas atividades<sup>102</sup>.

Ainda, desenvolve 12 princípios que lhe seriam peculiares, quais sejam: princípio do foco no usuário; princípio do respeito aos *stakeholders*; princípio da segurança; princípio do respeito à diversidade; princípio do incentivo à pluralidade; princípio da sustentabilidade; princípio da transparência; princípio da ética; princípio da prestação de contas; princípio da orientação estratégica; princípio da gestão de desempenho e riscos; e princípio dos controles efetivos<sup>103</sup>. Luiz Akutso e Tomás de Aquino Guimarães, sob perspectiva científica diversa, a partir de 23 artigos empíricos que tratam de governança judicial, extraíram suas seis dimensões principais: (i) desempenho do sistema judicial; (ii) independência judicial; (iii) *accountability*; (iv) recursos estratégicos do Poder Judiciário; (v) acessibilidade à Justiça; e (vi)

<sup>100</sup> CHAVES, Luciano Athayde. O juiz e a governança do Poder Judiciário: do modelo burocrático ao democrático. *Revista da Ejuse*, Aracaju, n. 20, p. 31, 2014.

<sup>101</sup> MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Intercâmbio Judiciário: Os caminhos da Repercussão Geral no Superior Tribunal de Justiça. In: *Doutrina: edição comemorativa 30 anos do STJ*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019. p. 531/532.

<sup>102</sup> NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica*. São Paulo: Blucher, 2020. p. 240.

<sup>103</sup> *Idem*, p. 244.

estrutura do Poder Judiciário<sup>104</sup>.

As particularidades inerentes do Poder Judiciário, como visto, revelam fatores de complexidade que devem ser considerados no seu processo de governança e de gestão administrativa. Por outro lado, considerando que os princípios ou as dimensões próprias da governança judiciária encontram-se esparsos em trabalhos científicos, sem uma métrica uniformizante para fins de fixação de um referencial teórico voltado à confrontação empírica que se pretende nesta dissertação, esse estudo pautar-se-á em princípios gerais de governança já positivados no ordenamento jurídico, no caso, no Decreto n. 9.203/2017.

Aliado à relevância da concepção normativa atribuída à governança pública no cenário jurídico brasileiro, o conteúdo principiológico trazido pelo Decreto engloba, de modo amplo, os seus elementos centrais, assim como propostos pela doutrina a toda Administração Pública, independentemente do Poder atrelado, de forma que são, por consequência, extensíveis ao Poder Judiciário no exercício da função administrativa. Isto é, ainda que os efeitos normativos do Decreto n. 9.203/2017 sejam voltados a outra esfera de Poder, que não o Judiciário, os pressupostos por ele previstos replicam os previstos no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União de 2014<sup>105</sup>, adotado como referência, inclusive, à reforma constitucional pretendida (PEC n. 32/2020) e ao Projeto de Lei n. 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública, podendo ser aplicável, desse modo, na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Judiciário.

Aliás, com base nesse mesmo referencial, o TCU tem realizado levantamentos a partir de índices próprios sobre governança e gestão judiciária de alguns órgãos do Poder Judiciário, em especial, dos Tribunais Superiores, TREs, TRTs e Seções Judiciárias federais, além do próprio CNJ, como o extraído a partir da resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão, de 2018<sup>106</sup>. Ademais, a concepção de governança desenvolvida pelo CNJ, como será detalhado nos tópicos seguintes, não se distancia desses princípios – sendo inclusive eleito

---

<sup>104</sup> AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da Governança Judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, São Paulo 8(1), p. 183-202, jan.-jun. 2012.

<sup>105</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgão e entidades da administração pública*, 2014. 2ª versão. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>106</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Levantamento de Governança e Gestão Pública*. Relatórios Individuais. 2018. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/igg2018/iGG2018%20-%20Devolutivas.htm>. Acesso em: 17 jul. 2021.

como macrodesafio pela Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026<sup>107</sup> o aperfeiçoamento da administração e governança judiciária.

Nesse contexto, a boa governança na administração do Poder Judiciário, concebida por essa pesquisa, tem como fim individualizar a abordagem da governança no Poder Judiciário, construindo a ponte entre os princípios gerais da governança da administração pública, assim dispostos pelo Decreto n. 9.203/2017, e as características peculiares atreladas aos singulares arranjos estruturais e funcionais do Poder e do serviço público judiciário, que agregam, à eficiência, valores constitucionais de igual peso, como o do contraditório, da ampla defesa e da inafastabilidade da jurisdição, que invariavelmente influenciam no volume da demanda e no tempo de entrega da prestação jurisdicional, variantes importantes para uma gestão eficiente.

### **1.2.2. Fatores propulsores da Reforma do Judiciário**

Os ideais de governança destinada ao setor público ganharam impulso por diversos movimentos interligados<sup>108</sup>, propiciando condições favoráveis para a proposição de reformas destinadas à implementação de conceitos de eficiência e de produtividade à Administração Pública, tendo como pressuposto uma mudança de mentalidade na gestão pública tendente a incorporar valores da gestão privada como eficiência, racionalidade, desempenho e resultados.

No contexto brasileiro, por volta da década de 1990, com a agenda política marcada por projetos de alteração constitucional e infraconstitucional direcionados à modificação institucional das relações do Estado com a economia e a sociedade, era esperada a inclusão da questão judiciária na pauta de discussões, mormente pela importância da prestação jurisdicional como função estatal essencial. Contudo, a reforma judiciária ganhou contornos mais complexos, superando os limites do paradigma da eficiência administrativa, ao tentar equacionar o problema da prestação jurisdicional no que se refere a custos de funcionamento e desempenho do sistema judiciário, remanescendo para um segundo momento sua

---

<sup>107</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução CNJ n. 325, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 6 nov. 2021.

<sup>108</sup> Tratados no item 1.1.1. desta dissertação.

reestruturação<sup>109</sup>.

Além disso, nesse primeiro período de reformas, ainda não eram palpáveis os reflexos trazidos pelo desenho traçado pela Constituição de 1988. O momento histórico de redemocratização vivenciado pelo Brasil, a partir da nova ordem constitucional, contribuiu para que a discussão política encontrasse no Poder Judiciário uma arena mais propícia para se desenvolver. A ampliação do rol dos direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos e a estimulação de conflitos entre os Poderes, pelo tipo de sistema presidencialista escolhido, aumentaram a responsabilidade do Judiciário de exercer a mediação política entre os dois outros Poderes e o controle dos atos legislativos e de governo<sup>110</sup>, alavancando, em decorrência, a procura por sua atuação.

A judicialização<sup>111</sup> dos mais diversos tipos de questões políticas e sociais, impulsionada por múltiplos fatores<sup>112</sup> e, também, verificada em muitos países ao redor do mundo<sup>113</sup>, levou o Poder Judiciário ao centro das atenções pelo exponencial aumento na demanda por seus serviços, culminando em um cenário de explosão de litigiosidade. Tal contexto revelou um Poder, em grande parte das vezes, incapaz de lidar com essa procura na velocidade que a sociedade contemporânea desejaria, gerando um problema para a administração da Justiça.

Analisando-se, por exemplo, os dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal<sup>114</sup>, a média anual de processos distribuídos era, na década de 1940, próxima de 2.700 processos. No final da década de 1950, o número de processos protocolados subiu para 6.470.

---

<sup>109</sup> Cf. SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A importância da reforma judiciária. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 1. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>110</sup> SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, 18(51), 2004. p. 80. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

<sup>111</sup> Cf. VIARO, Felipe Albertini Nani. *Judicialização: análise doutrinária e verificação do cenário brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

<sup>112</sup> Cf. FARIA, José Eduardo. As novas formas e funções do direito: nove tendências. In: FARIA, José Eduardo. *Sociologia: direito e conjuntura*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 73-112.

<sup>113</sup> Nesse sentido, seguindo a constatação de Chester Neal Tate e Torbjörn Vallinder, há material suficiente para confirmar a tese de que, de fato, “há uma expansão do poder judicial em curso nos sistemas políticos do mundo todo”. Cf. TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. Judicialization and the Future of Politics and Policy. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (Eds.). *The Global Expansion of Judicial Power*. Nova York: New York University Press, 1995. p. 515.

<sup>114</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Dados estatísticos*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>. Acesso em: 13 out. 2018.

No fim da década seguinte, chegou a 8.023. Após uma ligeira queda na década de 1970, os números voltaram a crescer, atingindo, às vésperas da Constituição de 1988, o patamar de aproximadamente 20 mil processos.

Se o número de 20 mil processos por ano revela-se, a princípio, alto. Sob a égide da nova Constituição, em apenas 10 anos, o volume mais do que dobrou, atingindo em 1998 o total de 52.636 processos recebidos. Tomado o período compreendido entre 1997 e 2002, o aumento foi de significativos 470%, ou 41,6% ao ano<sup>115</sup>, chegando a 160.453 processos recebidos. Mesmo que se observe certo decréscimo, chegando a 93.197 processos em 2019, o número alcançado ainda é consideravelmente alto frente à manutenção do número de membros da corte desde 1931<sup>116</sup>.

Nas instâncias ordinárias, esse cenário é mais expressivo. Desde a promulgação da Constituição de 1988, estimativas indicam que o número de processos aumentou cerca de 270 vezes, saltando de 350 mil para mais de 96 milhões de processos em 2012<sup>117</sup>, ultrapassando a marca de 100 milhões em 2014. Atualmente, em razão sobretudo do aumento da produtividade dos tribunais estaduais e federais<sup>118</sup>, observou-se uma leve redução no acervo, com aproximadamente 75,4 milhões de processos aguardando solução definitiva; a distribuição, contudo, permanece alta, tendo ingressado, apenas durante o ano de 2020, 17,6 milhões de ações originárias, ou seja, de casos novos, sem contar os casos de redistribuição ou distribuição para as instâncias recursais<sup>119</sup>.

Esses números também impressionam quando comparados com o crescimento

---

<sup>115</sup> Cf. VERISSIMO, Marcos Paulo. *A judicialização dos conflitos de Justiça distributiva no Brasil: o processo judicial pós-1988*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10042007-153328/pt-br.php>. Acesso em: 7 nov. 2021.

<sup>116</sup> Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Histórico*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>. Acesso em: 17 fev. 2021.

<sup>117</sup> Cf. CHAER, Márcio (dir.). *Anuário da Justiça no Brasil 2014*. São Paulo: Conjur, 2014.

<sup>118</sup> Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recorde de produtividade reduz estoque de processos pelo segundo ano consecutivo*, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/recorde-de-productividade-reduz-estoque-de-processos-pelo-segundo-ano-consecutivo/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>119</sup> Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2021*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

populacional. De acordo com Edson Vidigal<sup>120</sup>, enquanto em 1990 havia 1 processo para cada 40 pessoas, em 1998, esse número saltou para 1 processo para cada 21 brasileiros, alcançando, em 2019<sup>121</sup>, a proporção de aproximadamente 1 processo para cada 2 brasileiros<sup>122</sup>. De outro lado, já no que tange aos recursos humanos, o número total de magistrados de 2009 até 2017 cresceu 13,9%<sup>123</sup>, quase a metade do aumento de processos no mesmo período (22,87%)<sup>124</sup>.

Esse crescimento vertiginoso de processos, em descompasso com o crescimento populacional e de recursos humanos, e aliado, de um lado, a um sistema processual permissivo à proliferação de recursos às Instâncias Superiores e, de outro, a uma visão pautada pela descontinuidade administrativa e pela inaptidão histórica técnico-administrativa em gestão<sup>125</sup>, além das deficiências na transparência, no controle administrativo<sup>126</sup>, no planejamento estratégico e na integração com outras instituições que compõem o sistema de Justiça<sup>127</sup>,

<sup>120</sup> VIDIGAL, Edson. *Sobre a Reforma do Judiciário*. Palestra na Associação dos Juizes Federais de São Paulo e Mato Grosso do Sul, Fórum Pedro Lessa, São Paulo, capital, 24 jan. 2003. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/EJur/article/view/3749/3870>. Acesso em: 15 mar. 2020

<sup>121</sup> A projeção era de 210.147.125 habitantes no país, em 2019. Cf. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Estimativas da População*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 19 abr. 2020.

<sup>122</sup> Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2019*. Ano-Base 2018. p. 80-81. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2016*. Ano-Base 2015. p. 42. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Estimativas da População*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 19 abr. 2020.

<sup>123</sup> No período, houve variação de 15.946 para 18.168 magistrados no Brasil. Cf. *Idem*.

<sup>124</sup> O Brasil apresentou 8,2 magistrados por 100 mil habitantes em 2017, número relativamente baixo quando comparado com o de países como França e Estados Unidos, que possuem entre 10 e 13 magistrados por cada 100 mil habitantes. Cf. FELONIUK, Wagner Silveira. 17 mil magistrados, 1 milhão de advogados, 27 milhões de processos novos: números e perspectivas do sistema judiciário brasileiro. In: *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 56-74, jan./jun. 2017. Disponível em: <indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/download/1834/pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>125</sup> CALHAO, Antonio Ernani Pedroso. *O princípio da eficiência na administração da Justiça*. São Paulo: RCS Editora, 2007. p. 152.

<sup>126</sup> SADEK, Maria Tereza, ARANTES, Rogerio Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juizes. *Revista USP*, n. 21, 1994, p. 34-45. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26934>. Acesso em: 7 nov. 2021; ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos*. São Paulo: RT, 1995; VIDIGAL, Edson. É tempo de governança no Judiciário. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 35, n. 101, jul./set. 2004. p. 13-14.

<sup>127</sup> LIMA, Daniella Munhoz da Costa; FRAGA, Valdeez Ferreira; OLIVEIRA, Fátima Bayma de. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6. p. 893-912, dez. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000600893&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600893&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 nov. 2020.

acabaram por expor um cenário de déficit de eficiência do Poder Judiciário.

Críticas ao sistema judicial começaram, então, a ser veiculadas com mais veemência e intensidade. Humberto Theodoro Júnior, em 2005, por exemplo, avaliou que:

(É) lastimável, mas não se pode deixar de reconhecer o regime caótico em que os órgãos encarregados da prestação jurisdicional no Brasil trabalham tanto do ponto de vista organizacional, como principalmente em torno da busca de solução para sua crônica inaptidão para enfrentar o problema do acúmulo de processos e da intolerável demora na prestação jurisdicional. Não há o mínimo de racionalidade administrativa, já que inexistem órgãos de planejamento e desenvolvimento dos serviços forenses, e nem mesmo estatística útil se organiza para verificar onde e por que se entrava a marcha dos processos. [...] O Poder Judiciário, é lamentável reconhecê-lo, é o mais burocratizado dos Poderes estatais, é o mais ineficiente na produção de efeitos práticos, é o mais refratário à modernização, é o mais ritualista; daí sua impotência para superar a morosidade de seus serviços e o esclerosamento de suas rotinas operacionais.<sup>128</sup>

A situação posta, por sua vez, não só desvendava os problemas reais que se multiplicavam na administração da Justiça, como também permitia que fosse fomentada a sua exposição com lentes de aumento (sob a crença no fracasso das instituições jurídicas dos países periféricos) pela expansão das doutrinas da *Law and Development*, da *Rule of Law* e *Law and Economics*, assim levantado por Fábio Henrique Falcone Garcia<sup>129</sup>.

Em análise à crise e à reforma do sistema brasileiro de Justiça, o autor sustenta que essas doutrinas, estimuladas por instituições financeiras (Banco Mundial<sup>130</sup> e Banco Interamericano de Desenvolvimento), como priorizavam a ideia de um modelo de legalidade formal e de centralidade no papel do Estado como predicados necessários, especialmente em países periféricos para a expansão de novos mercados, sua viabilização dependia da promoção de instituições destinadas a protegê-los, de modo que a eficiência se tornou sinônimo de previsibilidade e celeridade jurídicas<sup>131</sup>. Um Judiciário ineficiente, portanto, tornava-se

<sup>128</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional: insuficiência da reforma das leis processuais*, 2005. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo51.htm>. Acesso em: 29 nov. 2020.

<sup>129</sup> GARCIA, Fábio Henrique Falcone. Crise e reforma do sistema brasileiro de Justiça. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. (Coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 99-122.

<sup>130</sup> Dentre os diversos diagnósticos do sistema de justiça, cita-se o relatório do Banco Mundial de 2004 acerca dos custos econômicos para manutenção do sistema de justiça no Brasil. In: BANCO MUNDIAL. Fazendo com que a Justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil. *Relatório n. 32789-BR*, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/927921468769735592/pdf/327890PORTUGUE10Que0A0Justica0Conte.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

<sup>131</sup> Cf. GARCIA, Fábio Henrique Falcone. Crise e reforma do sistema brasileiro de Justiça. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. (Coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 107-108.

indesejável economicamente. Ao aumentar o risco e os custos de transação, distorcendo o sistema de preços e de alocação de recursos, ele passa a influenciar negativamente decisões de investimento, compromete a eficiência empresarial e o progresso tecnológico e a própria política econômica do governo<sup>132</sup>.

O cenário de crise, para além da pressão do mercado, contou também com a pressão da sociedade por uma Justiça mais célere, transparente e próxima do cidadão. O aumento dos reclames por reformas na máquina judiciária levou, então, ao engajamento dos chefes dos três Poderes do Estado brasileiro na assinatura, em 15 de dezembro de 2004, do primeiro “Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”<sup>133</sup>.

Apesar de o documento não contar explicitamente com embasamento técnico, estudo prévio ou diagnóstico oficial que motivasse, à época, a identificação da morosidade e baixa eficácia das decisões judiciais como os problemas judiciais principais a serem enfrentados<sup>134</sup>, os compromissos assumidos pelos três Poderes expressavam o objetivo de tornar o Poder Judiciário mais célere e acessível à população. Como resultado, após quinze dias de sua assinatura, houve a promulgação, depois de treze anos de tramitação no Congresso Nacional, da Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como a “Reforma do Judiciário”.

Para Maria Fernanda de Toledo Rodovalho<sup>135</sup>, a reforma congregou três grandes denominadores comuns: (i) questões relativas à tramitação dos processos, visando reduzir a “morosidade da justiça”; (ii) questões relacionadas ao relacionamento da população com o Judiciário, visando ampliar o “acesso à Justiça”<sup>136</sup>; e (iii) questões relacionadas ao custo do Poder Judiciário para a economia, visando criar um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico e à captação de investimentos.

---

<sup>132</sup> Cf. LIMA, Alcides Sandanha. *A reforma gerencial do poder judiciário: um caso concreto: inovações na 10ª vara da seção judiciária federal do Estado do Ceará, no triênio 2005/2006/2007*. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/18/17>. Acesso em: 28 dez. 2020.

<sup>133</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano*. 15 dez. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63995&caixaBusca=N>. Acesso em: 28 dez. 2020.

<sup>134</sup> Cf. GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267. p. 163-198, set./dez. 2014. p. 167.

<sup>135</sup> RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. *A Reforma do Poder Judiciário*. Análise do Papel do STF e do CNJ. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>136</sup> A autora coloca nesse quadro também a própria judicialização da política, a busca pela efetivação de direitos por meio do Judiciário. Cf. RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. *A Reforma do Poder Judiciário*. Análise do Papel do STF e do CNJ. São Paulo: Atlas, 2015. p. 48.



Sadek e Arantes<sup>137</sup>, sob outro ângulo, identificaram três dimensões principais da reforma judiciária: (i) questões envoltas na jurisdição política constitucional, quanto ao sistema de controle da constitucionalidade das leis; (ii) existência e efetividade de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do sistema de justiça, especialmente por meio da criação do Conselho Nacional de Justiça; e, por fim, (iii) aspectos organizacionais e estruturais segundo sua capacidade de ampliar ou reduzir o acesso à Justiça e a democratização do Judiciário.

De modo geral, a EC n. 45/2004 representou, no aspecto principiológico, a reformulação do Poder Judiciário orientada sob os valores da segurança e eficiência e, no aspecto estrutural, a inovação institucional pela criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, com arranjos organizacional e funcional híbridos compostos por membros do próprio poder e representantes de outras instituições (membros do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e membros do Poder Legislativo), com a incumbência de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes<sup>138</sup>.

Não se desconhece a tentativa precedente de criação de um órgão responsável por exercer o controle do Judiciário, conforme externado pela EC n. 7/1977<sup>139</sup>, com a previsão do Conselho Nacional da Magistratura – CNM. Entretanto, além da brevidade de sua permanência no arranjo institucional – extinta com a promulgação do novo texto constitucional inaugural de 1988 –, sua composição era restrita a membros do Supremo Tribunal Federal e com atuação limitada ao controle disciplinar/correcional dos membros da magistratura nacional.

Se, por um lado, não havia teses de contrariedade à independência do Poder Judiciário em relação à existência do CNM, mormente pela composição unânime de seus integrantes oriundos da mais alta corte no país, por outro, seria utópico<sup>140</sup> atribuir somente aos ministros do STF a fiscalização do desempenho funcional de todos os juízes e tribunais do país,

---

<sup>137</sup> SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A importância da reforma judiciária. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 11-12. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>138</sup> BRASIL. Art. 103-B, § 4º. *Constituição Federal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 nov. 2020.

<sup>139</sup> BRASIL. Art. 120. *Emenda Constitucional n. 7, de 13 abril de 1977*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc07-77.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm). Acesso em: 28 nov. 2020.

<sup>140</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no Regime Democrático. *Rev. Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 157, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a08v1851.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

para além de todas as suas outras funções jurisdicionais e administrativas, acabando-se por tornar um Conselho “feito de papel e intenção”<sup>141</sup>. A percepção de sua ineficiência, por sua vez, provocou debates, durante a Assembleia Nacional Constituinte, em torno da reformulação de seu desenho. Contudo, ela sucumbiu diante da forte resistência a qualquer elemento que pudesse ser associado a um autoritarismo sobrevivente do antigo regime, especialmente no contexto histórico e político de redemocratização que se vivenciava quando da Constituinte<sup>142</sup>.

Já na égide da nova ordem constitucional, as hipóteses de controle externo, extraídas do sistema de freios e contrapesos (*check and balances*)<sup>143</sup>, a par de sua importância dentro do equilíbrio que deve pautar a harmonia entre os Poderes, passaram a não atender completamente ao anseio por um controle administrativo voltado às práticas de uma boa governança no Poder Judiciário. Com isso, por volta de 1992, reascenderam as discussões sobre a matéria, provocadas, em sua maioria, por representantes do Poder Legislativo, que clamavam por maior transparência e prestação de contas pelo Judiciário brasileiro.

Desde a primeira proposta de reforma<sup>144</sup>, foi sugerida a criação de um órgão com a atribuição de exercer o controle do Judiciário. Até a efetiva aprovação do texto final, em dezembro de 2004, diversas emendas à proposta original foram realizadas<sup>145</sup>, variando o seu conteúdo quanto aos aspectos institucionais de alocação do Conselho (se de controle interno ou externo); aos aspectos orgânicos, na definição da composição de seus membros (se com ou sem

---

<sup>141</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 240.

<sup>142</sup> José Adércio Leite Sampaio aponta diversas manchetes de jornais da época que levantavam a preocupação com a independência do Judiciário e rejeição de juízes à criação do conselho, tais como: “Ameaça a independência do Judiciário” (*O Estado de S. Paulo*, 20 set. 1987, p. 3); “O Judiciário não quer controle. O protesto dos juízes contra o ‘tribunal de julgar juízes’” (*Jornal da Tarde*, 3 nov. 1987, p. 5); “Juízes de SP repudiam o Conselho de Justiça” (*Jornal de Brasília*, 24 set. 1987, p. 4); entre outras. Cf. SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 241-242.

<sup>143</sup> Conforme lembra Alexandre de Moraes, o legislador constitucional originário previu diversos controles externos ao Poder Judiciário, tais como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas do Poder Judiciário, realizada pelo Poder Legislativo por meio do próprio Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União no âmbito nacional, e o modo de escolha e investidura da cúpula do Poder Judiciário – os Ministros do Supremo Tribunal Federal –, que sofre controle por parte tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, além da investidura de altos magistrados de Tribunais Superiores e da regra do quinto constitucional. Cf. MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, n. 140, out./dez. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/418/r140-06.pdf?sequence=4>. Acesso em: 28 nov. 2020.

<sup>144</sup> Representada pela PEC n. 96/1992, de autoria do então deputado federal Hélio Bicudo.

<sup>145</sup> Em abordagem mais completa sobre o processo legislativo da reforma do Judiciário, vide: SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A importância da reforma judiciária. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 64. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

participação de representantes dos demais Poderes); e aos aspectos funcionais, na delimitação das funções que lhe seriam competidas (se restrito ou não a questões disciplinares, por exemplo).

As formatações sugeridas nessas propostas apresentaram considerável influência dos Conselhos de Magistratura<sup>146</sup>, que vinham se incorporando aos sistemas de justiça ao redor do mundo. Notadamente, pela natureza do órgão estar intimamente ligada às peculiaridades intrínsecas relacionadas ao sistema de governo e administração dos tribunais, ao momento histórico de evolução democrática do país e, até mesmo, às finalidades pretendidas com a sua presença no cenário de interlocução entre os Poderes, não havia um único modelo de conselho que pudesse ser seguido.

A diversidade de contextos políticos e históricos dos países que adotaram essa sistemática provocou a reflexão de juristas que demonstravam preocupação na importação acrítica do formato estrangeiro para a realidade jurídica brasileira, seja por uma incompatibilidade com o sistema presidencialista de governo<sup>147</sup>, seja pelo fato de que a autonomia<sup>148</sup> institucional e funcional dos Tribunais já era assegurada constitucionalmente<sup>149</sup>, o que poderia gerar, ao revés, o enfraquecimento da independência do Judiciário, como aponta

---

<sup>146</sup> De modo geral, os conselhos constituem órgãos colegiados, de composição, em sua maioria, plural (muitas vezes com integrantes pertencentes a outra esfera de poder) e com atribuição de exercer ou auxiliar a administração dos órgãos jurisdicionais com vistas à autonomia institucional, sendo a sua existência somente um aspecto da complexa garantia de independência do Poder Judiciário. Cf. SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 195.

<sup>147</sup> Embora não seja incompatível a presença de órgãos dessa natureza em países que adotam o presidencialismo – como, por exemplo, a experiência da Argentina, como expõe Maria Tereza Sadek –, o sistema de governo provoca consequências em toda a engenharia institucional, e não apenas na forma de indicação do Executivo. Cf. SADEK, Maria Tereza. Controle externo no Poder Judiciário. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 131-133. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>148</sup> Clèmerson Merlin Clève, ao dissertar sobre a autonomia do Poder Judiciário, leciona que “a independência do Judiciário é assegurada em virtude da (i) autonomia institucional, seja, ainda, em virtude da (ii) autonomia funcional concedida à magistratura”. A autonomia institucional, por sua vez, desdobra-se nos princípios do autogoverno, da autoadministração, da iniciativa legislativa e da autoadministração financeira; já a autonomia funcional, nas garantias da Magistratura de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, bem como nas vedações a que estão sujeitos os juízes (exercer outras atividades, dedicar-se à atividade político-partidária etc.). In CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 82, v. 691, maio 1993, p. 35.

<sup>149</sup> Desde a Constituição de 1891, já há o reconhecimento do Poder Judiciário como órgão de soberania nacional, ao lado do Executivo e Legislativo, com harmonia e independência entre si. BRASIL. Art. 15. *Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 2 jan. 2021.

Alexandre de Moraes<sup>150</sup>.

No mesmo sentido foi o voto do ex-ministro do STF, Sepúlveda Pertence, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 3367, referenciando seu voto na ADI 98, *in verbis*:

Na Europa, como visto, os conselhos superiores da magistratura representaram um avanço significativo no sentido da independência do Judiciário, na medida em que nada lhe tomaram do poder de administrar-se, de que nunca dispuseram, mas, ao contrário, transferiram a colegiados onde a magistratura tem presença relevante, quando não majoritária, poderes de governo judicial que historicamente eram reservados ao Executivo.

Ao contrário, a mesma instituição traduziria retrocesso e violência constitucional, onde, como sucede no Brasil, a ideia de independência do Judiciário está extensamente imbrincada com os predicados de autogoverno crescentemente outorgados aos Tribunais<sup>151</sup>.

A desconfiança, por sua vez, foi se dissipando à medida que os contornos começaram a ser desenhados no campo da composição majoritária de integrantes do Poder Judiciário e dos limites de atuação do órgão, inserido dentro da estrutura do Poder Judiciário, voltada ao controle administrativo e financeiro, sem penetrar no campo jurisdicional<sup>152</sup>.

Além disso, reconheceu-se que, no caso brasileiro, mais do que medidas voltadas a promover a independência ao Judiciário, afastando-se, assim, do tradicional móvel que impulsionou a criação dos primeiros órgãos congêneres, eram necessárias medidas de controle, de *accountability* desse Poder<sup>153</sup>. Isto é, independentemente de se estar sob o sistema presidencialista ou parlamentarista, os poderes não podiam estar isolados ou em compartimentos estanques com poderes absolutos, mas deveriam estar vinculados entre si e à

<sup>150</sup> Para Alexandre de Moraes, a busca pela mitigação da ingerência política do Parlamento e do Primeiro-Ministro estava intimamente ligada com os modelos parlamentarista e semipresidencialista, em que o Judiciário não é propriamente um Poder político independente. Pelo fato de o Brasil adotar o sistema presidencialista, os poderes já são independentes e harmônicos entre si, não havendo predomínio de um sobre o outro, de modo que a presença do conselho poderia importar violação de cláusula pétreia. Cf. MORAES, Alexandre de. *A Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 1546.

<sup>151</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3367-1/DF*. Tribunal Pleno, Relator Ministro Cesar Peluso. Julgamento: 13 de abril de 2005. Publicação: 22 de setembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>152</sup> Cita-se, a título de exemplo, julgado de Relatoria da Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Corregedora Nacional de Justiça: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recurso Administrativo em Reclamação Disciplinar - 0002923-28.2020.2.00.0000*. Relatora Maria Thereza de Assis Moura, 95ª Sessão Virtual, julgado em 22 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=53096&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 11 jan. 2022.

<sup>153</sup> Cf. COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no Regime Democrático. *Rev. Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004, p. 156. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a08v1851.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

soberania popular<sup>154</sup>.

Dessa forma, conquanto a Reforma do Judiciário não tenha se traduzido unicamente na promulgação da EC n. 45/2004 nem na instituição do CNJ, encontrou nelas os principais expoentes dos anseios por mudanças gerenciais na administração do Poder Judiciário. Representou, nas palavras do então Secretário da Reforma, Sérgio Renault, a reforma possível,

[...] o primeiro passo na construção de um novo Judiciário, mais transparente, mais racional e mais moderno. Dizer que a alteração constitucional não resolve nada é desconhecer a complexidade do processo de amadurecimento e de fortalecimento das instituições democráticas. Compreender as limitações da reforma é reconhecer que há muito a ser feito para que tenhamos uma Justiça mais ágil e mais republicana.<sup>155</sup>

Imprimiu-se um novo olhar sobre o Poder Judiciário, reconhecendo nele, além de uma função essencial ao Estado Democrático de Direito, dificuldades peculiares de gestão do sistema e a necessidade de seu enfretamento. As tentativas de reformas prosseguiram, destacando-se, nesse sentido, a continuidade da Secretaria de Reforma do Judiciário, órgão do Ministério da Justiça que perdurou até 2016<sup>156</sup>, além da celebração, pelos chefes dos três Poderes, do *II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo*<sup>157</sup>, assinado em 26 de maio de 2009, menos de cinco anos após o primeiro acordo.

Esse enfrentamento, por outro lado, nem sempre tem sido realizado da forma mais eficiente possível nem se utilizado dos melhores instrumentos. Na verdade, reformas e mudanças legislativas são bem-vindas, mas desde que haja embasamento técnico, dados estatísticos e estudos abertos de impacto legislativo que congreguem contribuições de toda a sociedade, dirigidas por uma verdadeira governança. Nesse sentido, vale relembrar o

<sup>154</sup> Tais fatores foram levados em consideração quando do reconhecimento da constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura pelo STF, no julgamento da ADI n. 3367, amenizando as discussões sobre a constitucionalidade de sua existência (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3367-1/DF*. Tribunal Pleno, Relator: Ministro Cesar Peluso. Julgamento: 13 de abril de 2005. Publicação: 22 de setembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> Acesso em: 11 out. 2018).

<sup>155</sup> RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A Reforma Possível*. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/artigos/art\\_reformapossivel.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/artigos/art_reformapossivel.pdf). Acesso em: 17 maio 2020.

<sup>156</sup> Sem descurar suas eventuais críticas de sua colocação no âmbito do Poder Executivo, rebatidas pela ideia de que o sistema de Justiça seria maior do que o Poder Judiciário, havendo necessidade de aprimorar a articulação na elaboração das políticas públicas. Cf. RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz; SADEK, Maria Tereza. Secretaria de Reforma do Judiciário é uma perda importante. *Conjur – Consultor Jurídico*, 30 mar. 2016. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-30/fim-secretaria-reforma-judiciario-perda-importante> Acesso em: 7 nov. 2021.

<sup>157</sup> BRASIL. *II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça Mais Acessível, Ágil e Efetivo*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/outros/iipacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm) Acesso em: 28 dez. 2020.

ensinamento de Arthur T. Vanderbilt:

A maioria das reformas judiciais falham, ou são decepcionantes, porque não se baseiam em um estudo adequado das condições particulares em que se espera que operem ou porque são adotadas sem comparação adequada com a experiência com tentativas semelhantes, ou finalmente porque carecem de apoio da força moral da comunidade.<sup>158</sup>

Nesse sentido, é válido mencionar que o segundo pacto, tal como o primeiro, tampouco traz embasamento técnico, estudo prévio ou diagnóstico oficial capaz de justificar as soluções adotadas. Ivo Gico Teixeira Júnior destaca, ainda, em relação a um dos temas mais caros à sociedade, a morosidade no recebimento da prestação jurisdicional, que, enquanto o primeiro pacto fazia referência expressa ao problema, o segundo optou por “fortalecer a proteção aos direitos humanos, a efetividade da prestação jurisdicional, o acesso universal à Justiça”. Nas palavras do autor:

[...] é como se, tendo identificado que os hospitais públicos não dão conta de tratar de todos os doentes já internados (morosidade) e, quando os tratam, o fazem de forma inadequada (ineficácia), ao invés de resolver esses problemas, começassem a instalar linhas de ônibus gratuitas para buscar mais doentes e pacientes para fazer exames de possíveis doenças que não se manifestaram ainda. Obviamente, o resultado só pode ser maior morosidade e ineficácia.<sup>159</sup>

O panorama destacado pelo autor parece encontrar respaldo no “Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro”, realizado pela Fundação Getúlio Vargas sob encomenda da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB<sup>160</sup> de agosto de 2018 a novembro de 2019: a maioria da sociedade, embora confie no Poder Judiciário (52%), afirmando que vale a pena recorrer à Justiça (59%), ainda a considera muito lenta e burocrática (64%).

Assim, por mais que se reconheça a relevância de diversos temas tão caros ao Estado Democrático de Direito, como o acesso à Justiça, antes de serem promovidos incentivos para novas demandas, parece ser necessário repensar, de forma macro, o que a sociedade realmente espera do Poder Judiciário e quais os instrumentos e recursos necessários e

<sup>158</sup> Tradução livre de: “Most judicial reforms fail, or are disappointing, because they are not based on adequate study of the particular conditions in which they are expected to operate or because they are adopted without adequate comparison with the experience with similar attempts, or finally because they lack the support of the moral force of the community”. Cf. VANDERBILT, Arthur T. *Minimum standards of judicial administration*. Nova York: The Law Center of New York University, 1949. p. 65 *apud* LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O Conselho Nacional de Justiça e a administração do Poder Judiciário. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/435/84>. Acesso em: 17 jan. 2021.

<sup>159</sup> GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, set./dez. 2014, p. 167.

<sup>160</sup> FGV DIREITO SÃO PAULO. *Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro*, dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-imagem-judiciario-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 maio 2020.

adequados para o seu desempenho eficiente.

### 1.2.3. Papel do CNJ na concretização da governança judiciária

Os chefes dos três Poderes, quando da assinatura dos dois Pactos Republicanos, fixaram as diretrizes para as reformas destinadas ao Poder Judiciário. Da leitura de seu inteiro teor, contudo, não se vislumbrou como prioridade, pelo menos de forma expressa, tornar o Poder Judiciário afeto aos princípios basilares da governança pública.

O ponto que mais se aproxima dessa ideia é o disposto no item “j” do II Pacto, que prevê como compromisso “estruturar e apoiar as ações dos órgãos de controle interno e ouvidorias, no âmbito das instituições do Sistema de Justiça, com o objetivo de promover maior transparência e estimular a participação social”. Por outro lado, quando se investiga o anexo do Pacto, contendo as matérias eleitas como prioritárias, não há qualquer referência ao compromisso firmado no tocante à transparência ou participação social no Poder Judiciário, consubstanciando somente uma lista de assuntos pontuais para futuras revisões legislativas com objetivos específicos<sup>161</sup>.

A explicação para tal omissão pode ser atribuída à ideia de suficiência da previsão da criação na EC n. 45/2004 e da efetiva instalação de um órgão heterogêneo de controle direcionado a promover um avanço na democratização<sup>162</sup> do Poder Judiciário brasileiro. Além da diversidade de sua conformação, as atribuições, assim como fixadas ao CNJ pelo constituinte derivado reformador, parecem caminhar no mesmo trilho da governança judiciária democrática.

O art. 103-B, § 4º da Constituição Federal<sup>163</sup>, atribui ao CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, o zelo pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares; o zelo pela

---

<sup>161</sup> Como a atualização do Código de Defesa do Consumidor, a alteração do Código Penal e da Lei de Execução Penal e a revisão da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei da Ação Civil Pública.

<sup>162</sup> Democracia essa, como aponta Maria Tereza Sadek, enquanto prestação de contas. Cf. SADEK, Maria Tereza. Controle externo no Poder Judiciário. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 131-133. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>163</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 maio 2020.

observância do art. 37 da CF; o recebimento e o conhecimento das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares; a elaboração semestral de relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; e a elaboração de relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho.

Logo de início, nota-se que a escolha da primeira atribuição não foi acidental. Ela decorre do grau de destaque que o constituinte pretendeu imprimir ao zelo pela autonomia do Poder Judiciário e pelo estatuto da magistratura, como forma de afastar a ideia de que a independência desse Poder estava ameaçada com a criação de um Conselho de controle composto por representantes de outros órgãos e da sociedade civil que, como visto<sup>164</sup>, era o principal entrave para sua criação.

Em seguida, a Constituição cataloga diversas competências administrativas do Conselho Nacional de Justiça — destrinchadas em seu Regimento Interno (Resolução CNJ n. 67/2009<sup>165</sup>) — que, de modo global, o ascendem a uma posição administrativa central dentro do sistema judiciário brasileiro, relevante para a coordenação dos diversos órgãos jurisdicionais que o integram e, também, para a promoção da interação destes com os demais atores sociais, que ainda se encontrava deficitária no Poder Judiciário.

A falta de sistematização da descentralização administrativa das organizações judiciárias brasileiras era tamanha antes da instituição do CNJ que, nas palavras de Daniel Augusto Vila-Nova Gomes, elas apresentavam-se como um “arquipélago”, em que cada “ilha” tinha uma conjunção de práticas que não passavam necessariamente pelo crivo de uma crítica que sopesasse princípios de eficiência e, em alguns casos, apresentavam problemas quanto à moralidade, à publicidade e à transparência<sup>166</sup>.

A própria estrutura organizacional do Poder Judiciário, tanto na dimensão horizontal (grande número de operadores) quanto na dimensão vertical (permanência do poder

---

<sup>164</sup> Vide item 1.2.2.

<sup>165</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 67, de 3 de março de 2009*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124> Acesso em: 3 jan. 2021.

<sup>166</sup> Cf. NOGUEIRA, José Marcelo Maia. *A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. p. 25. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8218/62080100017.pdf?sequence=1>. Acesso em: 31 jan. 2021.



decisório no núcleo operacional), favorecia para esse diagnóstico<sup>167</sup>.

Com efeito, a descentralização horizontal da atuação dos órgãos do Poder é marcada pela vastidão de unidades jurisdicionais existentes no Brasil. No âmbito dos tribunais, há 91 deles: o Supremo Tribunal Federal, quatro Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar), cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho, vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais, vinte e sete Tribunais de Justiça e três Tribunais Militares Estaduais (MG, SP e RS). No primeiro grau de jurisdição, o número impressiona. Há atualmente 14.792 unidades judiciárias, subdivididas em 10.680 varas estaduais, trabalhistas e federais (72%); 1.436 (9,7%) juizados especiais; 2.644 (17,9%) zonas eleitorais; 19 auditorias militares da União; e 13 auditorias militares estaduais<sup>168</sup>.

A descentralização vertical, por sua vez, até a criação do Conselho, viabilizava a manutenção do poder decisório das atividades administrativas disperso entre os diversos tribunais, sem uma unidade de coordenação estratégica apta a elaborar um planejamento de ação administrativa comum para todo o Judiciário. Internamente, a fixação das diretrizes mais relevantes para o destino e a organização do Tribunal era preponderantemente reservada aos órgãos de cúpula, restando aos juízes e desembargadores somente a gestão interna cartorária e, como *longa manus* do presidente do tribunal, a gerência local, de menor complexidade, executada por juízes designados “diretores do fórum”, nas Justiças Estaduais<sup>169</sup> e do Trabalho, ou “diretores do foro”, na Justiça Federal<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> Cf. VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. *XXXII Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, 6 a 10 de setembro de 2008, p. 5. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/38/APS-B1084.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-B1084.pdf). Acesso em: 31 jan. 2021.

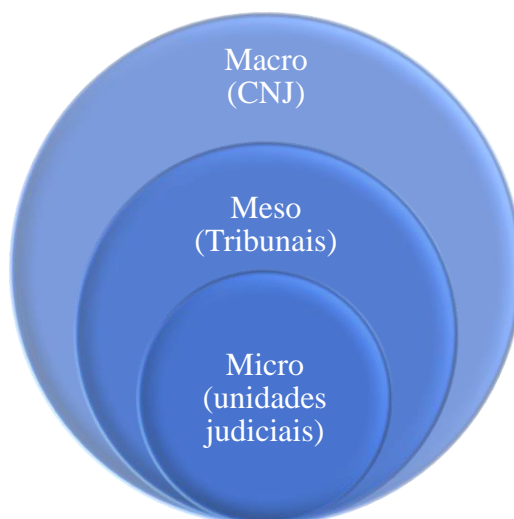
<sup>168</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2020*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

<sup>169</sup> Vide atribuições do juiz diretor do fórum disciplinadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Cf. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Provimento n. 1, de 20 de fevereiro de 1970*. Dispõe sobre atribuições do Diretor do Fórum, o qual será exercido pelo Juiz de Direito da Comarca. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/59681>. Acesso em: 20 fev. 2021.

<sup>170</sup> O diretor do foro, diferentemente dos diretores do fórum (estaduais e trabalhistas), tem autonomia administrativa e financeira. Dotados de poder para dispor das verbas que lhe são disponibilizadas no orçamento, executa diversas atividades, assim como previstas na Resolução CJF n. 79/2009, como dar posse aos servidores, conceder férias, julgar processos administrativos disciplinares, coordenar a execução orçamentária e firmar convênios e contratos, de acordo com a orientação da presidência do tribunal. BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Resolução n. 79, de 19 de novembro de 2009*. Dispõe sobre a competência e atribuições dos juízes federais quando no exercício das funções de diretor do foro das seções judiciárias e de diretor das subseções judiciárias. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20079%20de%202009.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Com a incorporação do CNJ na estrutura administrativa do Poder Judiciário brasileiro, este passou a contar, na classificação proposta por Sandra Negri, com uma governança “macro”, realizada pelo Conselho, que irradia determinações de gestão para todos os ramos da Justiça, exceto para o STF; uma governança “meso” ou intermediária para os tribunais que realizam a autogestão; e uma governança “micro”, nas unidades judiciárias, localizadas na base do Poder Judiciário, também realizando autogestão, compreendendo: (a) gestão da unidade, fiscalizando a forma e o tempo do trabalho, orçamento, pessoas e patrimônio; (b) gestão processual, inerente ao trâmite dos litígios; e (c) gestão decisional ordinária, marcada por gerir as próprias decisões e posturas do magistrado, englobando os problemas da unidade, bem como decisões de mero expediente, envolvendo processos de trabalho e em julgamento, disposta conforme a seguinte representação gráfica.

**Gráfico 1 – Irradiação da governança no Poder Judiciário**



Fonte: Elaborado pela autora e adaptado de Sandra Negri (2019).

O Ministro Cesar Peluso, em voto proferido na ADI 3367<sup>171</sup>, também menciona a amplitude da missão do CNJ, sem adstrição da esfera de controle ao ressaltar que:

A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento de autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito

---

<sup>171</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3367-1/DF*. Tribunal Pleno, Relator: Ministro Cesar Peluso. Julgamento: 13 de abril de 2005. Publicação: 22 de setembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> Acesso em: 11 out. 2018.

nacional.

A sistematização, a coleta e a divulgação dos dados do Poder Judiciário, até então desconhecidos ou de difícil acesso, a comunicação contínua e direta dos trabalhos desenvolvidos e a fixação de metas e diagnósticos globais do Judiciário proporcionaram não só o incremento do interesse da sociedade, com debates e pesquisas sobre gestão judicial, como também a criação de instrumentos para torná-lo mais *accountable* em relação aos seus resultados.

Além da viabilização de uma maior transparência, foi sentido também que o Poder Judiciário ganhou mais espaço no cenário institucional, ao ter um papel mais participativo nas políticas públicas do país, por meio do engajamento em campanhas de cunho social<sup>172</sup> ou mesmo por meio da mediação dos demais Poderes com a população em temas sensíveis, concretizando, ao fim, os direitos fundamentais constitucionalmente previstos<sup>173</sup>.

Apesar da brevidade de sua existência institucional e de questionamentos sobre os limites de sua atuação<sup>174</sup>, constata-se um dinamismo diretivo na fixação das linhas mestras ao Poder Judiciário frente às novas exigências surgidas e às experiências adquiridas, o que, aliado aos atos normativos e políticas judiciárias voltados a propiciar mais transparência, prestação de contas, integridade, confiabilidade, capacidade de resposta e melhoria regulatória com mais participação do público interno e externo, tornam o CNJ um vetor relevante na orientação de uma boa governança no Poder Judiciário.

Conforme avaliação do Ministro Ricardo Lewandowski<sup>175</sup>, quando então Presidente do STF e do CNJ, em 2015, as demandas que exigiam a atuação do Conselho no

---

<sup>172</sup> OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. *Controles sobre o judiciário geram governança e eficiência? Estudo sobre CNJ e a Justiça Estadual*. Tese (Doutorado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. p. 26.

<sup>173</sup> KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça e suas políticas judiciárias garantidoras de direitos fundamentais. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/15-federalismo.pdf?d=637006247774866622>. Acesso em: 28 dez. 2020.

<sup>174</sup> Os pontos normalmente levantados referem-se (i) à falta de precisão das fronteiras entre função administrativa e função jurisdicional, (ii) aos efeitos provocados pelos atos normativos expedidos nos órgãos de justiça locais, tocando em aspectos federativos, e, também, (iii) à sobreposição de atuação exercida por diferentes órgãos de controle sobre o Judiciário. A Suprema Corte, inclusive, já foi instada a decidir sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelo CNJ, como na Medida Cautelar da ADI n. 3823/DF, na ADC n. 12/DF, na ADI n. 4145/DF e, mais recentemente, no AgRg na MC em MS 32.582, entre outros.

<sup>175</sup> Cf. LEWANDOWSKI, Ricardo. Atuação do CNJ está em transição para uma nova governança da Justiça. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-21/retrospectiva-2015atuacao-cnj-cria-governanca-justica>. Acesso em: 10 out. 2018.

início de sua existência eram diferentes das atuais. Para o Ministro, nota-se a transição gradual de uma atuação dirigida à “organização e [ao] controle” para uma nova governança da Justiça, que se fundamenta em “planejamento estratégico e gestão de políticas judiciárias” e na implementação das formas de participação democrática<sup>176</sup>.

Na oportunidade, Lewandowski externou que o futuro do Conselho Nacional de Justiça tinha por palavras de ordem “planejamento estratégico”, “diálogo” e “participação”, e como principais orientações a desjudicialização, a modernização tecnológica, a gestão de demandas processuais de massa e a firme consideração dos direitos humanos na política judiciária criminal, o que aparentemente tem se concretizado, sobretudo pela publicação da Resolução CNJ n. 325/2020, que dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e indica como macrodesafio, para esse lustro, o aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária<sup>177</sup>.

Esse parece ser o sentido incorporado pelo CNJ quando descreve o seu papel em sua página eletrônica oficial. Por ela, o órgão nacional constitui uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, com missão de desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social, com fins de ser reconhecido como órgão de excelência em planejamento estratégico, governança e gestão judiciária, a impulsionar a efetividade da Justiça brasileira<sup>178</sup>.

### **1.3. Governança democrática no Poder Judiciário**

#### **1.3.1. A Era do Conhecimento no Poder Judiciário**

O fortalecimento da democracia participativa por meio da previsão de

---

<sup>176</sup> Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3367-1/DF*. Tribunal Pleno, Relator: Ministro Cesar Peluso. Julgamento: 13 de abril de 2005. Publicação: 22 de setembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>177</sup> A escolha do macro desafio somente revela a preocupação com um déficit de governança pública que ainda merece ser melhor investigado e aprimorado.

<sup>178</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Quem somos*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-e-visitas/>. Acesso em: 25 maio 2020.

instrumentos de participação do cidadão no controle e na gestão de atividades da Administração Pública é citado, por Maria Sylvia Zanella de Pietro, como tendência atual do direito administrativo<sup>179</sup>. Com efeito, sua relevância é tamanha que tem sido considerada uma forma de “democratizar a democracia”<sup>180</sup>.

Os fatores propulsores dessa tendência revelam-se nas crises da democracia representativa e da lei formal; na alocação cada vez maior de encargos decisórios na Administração Pública, por força de normas legais abertas; na proliferação de autoridades administrativas independentes, não diretamente responsivas à vontade política de agentes eleitos<sup>181</sup>; na superação do paradigma weberiano<sup>182</sup>, na concepção material do Estado de Direito, elevando a participação como instrumento necessário à efetivação dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, inafastável das atividades de formulação, decisão e execução das políticas públicas<sup>183</sup>; e na emergência de um novo modelo de organização da Administração Pública, para fazer frente às crises do Estado de Bem-Estar e do próprio direito administrativo<sup>184</sup>.

A noção de governança democrática, nesse contexto, é vista como relevante para o processo de relacionamento entre governo e sociedade – voltados a lidar com as mudanças sociais e econômicas – e, simultaneamente, garante a efetivação da democratização dos processos decisórios em matéria de políticas públicas por meio de ações de inclusão social<sup>185</sup>. São os desafios da atualidade na sociedade em rede, que exige que a Administração Pública

---

<sup>179</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 31.

<sup>180</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 365.

<sup>181</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 78.

<sup>182</sup> Se Weber centrava o funcionamento da Administração Pública no trinômio burocracia, eficiência e legitimidade, Marcos Augusto Perez prefere o trinômio participação, eficiência e legitimidade. In: PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública Democrática: institutos de Participação Popular na Administração*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>183</sup> PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: DALLARI, Maria Paula. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 176.

<sup>184</sup> Cf. PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública Democrática: institutos de Participação Popular na Administração*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>185</sup> SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.) *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 19.

coabite esferas sobrepostas de normatividade, formais e informais, num espaço multifacetado e, ao mesmo tempo, especializado<sup>186</sup>.

Por outro lado, a admissão da intervenção de entes privados no processo administrativo decisório estatal, sem qualquer critério razoável ou sem maiores cautelas pela autoridade, pode atingir, ao revés, consequências não desejadas, como a delonga na tomada da decisão ou o aumento dos custos envolvidos, por exemplo, na promoção de audiências públicas e consultas públicas, incompatíveis com questões de menor complexidade. Isto é, a tentativa de se ganhar legitimidade decorrente da oitiva de cidadãos pela autoridade pode conduzir à perda de eficiência em sua atuação<sup>187</sup>.

É imprescindível, assim, haver equilíbrio e escolha dos melhores instrumentos de participação<sup>188</sup>, adequando-os com razoabilidade ao processo decisório do qual se pretenda um resultado eficiente. Além da cautela nesse processo de tomada da decisão, o desenho institucional dos espaços participativos também deve ser cuidadosamente pensado, cabendo ao Estado, nesse contexto de governança democrática e em rede<sup>189</sup>, funcionar como facilitador, moderador dos debates e mediador de interesses, cujo bom desenvolvimento é pressuposto para que haja efetiva contribuição dos particulares com o aperfeiçoamento da atividade administrativa<sup>190</sup>.

No desempenho desse papel, o Estado deve promover a responsabilidade de cada um dos atores, com atenção aos diferentes níveis de organização, conciliando a heterogeneidade e diminuindo o risco de captura por grupos de interesses. Espera-se, assim, mais aprovação e aderência voluntária dos interessados, de modo que a confiança deve ser conquistada e mantida

---

<sup>186</sup> ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 75.

<sup>187</sup> Cf. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança Pública: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 244.

<sup>188</sup> Para o conceito de institutos de participação popular na Administração Pública, formulado pelo autor, foram excluídos os instrumentos jurisdicionais, as formas de participação contratuais e o mero exercício do direito de defesa. In: PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública Democrática: institutos de Participação Popular na Administração*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 50-53.

<sup>189</sup> A governança em rede procura o envolvimento e a adesão de diversos atores no procedimento de decisão, com o fito de obter uma visão abrangente do assunto, que permita planejamento, além de imediata e constante correção de equívocos, com as seguintes funções significativas: i) diálogo; ii) criação e desenvolvimento institucional; iii) definição e edição de normas; iv) implementação das normas; e v) monitoramento e controle mediante *feedback* e correção de problemas. Cf. ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 145.

<sup>190</sup> Cf. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança Pública: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

por meio da argumentação racional aberta e participativa, estruturada em busca da melhor escolha, ficando em segundo plano a autoridade fundada na força<sup>191</sup>.

Nesse sentido, conforme expõe Bob Jessop, o Estado, aqui representado pelo Poder Judiciário, não é apenas um ator-chave em muitos mecanismos de governança, mas também exerce um papel importante ao organizar a auto-organização das relações interorganizacionais, ao regular a autorregulação, ao promover a coerência dos regimes em diferentes áreas e ao lidar com repercussões do fracasso da própria governança. Revela-se, assim, como uma das tendências na governança em rede a mudança para a coordenação com ênfase na interdependência do conhecimento, por meio da negociação reflexiva e da aprendizagem conjunta<sup>192</sup>.

Sob esse prisma, aliado à concepção de participação de pessoas externas à Administração no processo de elaboração de suas políticas e de seu controle, o instrumento democrático também pode ser extraído no âmbito interno da organização, pelo aproveitamento do conhecimento de todos os seus membros, e não somente de sua cúpula, conferindo-lhes instrumentos de participação na definição e gestão das políticas públicas próprias daquele ente.

Na concepção de B. Guy Peters, há dois elementos cruciais para construir uma boa governança. O primeiro é o conjunto de instituições que pode moldar o modo pelo qual as decisões são tomadas e fornecer alguma legitimidade para as ações implementadas pelo setor público. O segundo é representado pelas pessoas que trabalham no setor público, de modo que a burocracia, além de realizar o trabalho de implementação de políticas públicas, também fornece uma memória institucionalizada das políticas e da administração<sup>193</sup>.

Não só pelo cunho democrático de se permitir a escuta dos seus integrantes, mas considerando que estes vivenciam diuturnamente a execução das políticas públicas, com contato direto com seus reais obstáculos, permitir a participação desses agentes, independentemente de sua posição hierárquica e funcional, pode contribuir para (i) estimular o

---

<sup>191</sup> Cf. ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 155-156.

<sup>192</sup> JESSOP, Bob. ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernancia. Trad. María Delia Bertuzzi. *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, v. 6, n. 7, 2006, p. 37. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530212001.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2020.

<sup>193</sup> PETERS, B. Guy. *Guia da Política de Governança Pública*. Casa Civil da Presidência da República: Brasília, 2018. p. 13. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 19 abr. 2021.

espírito crítico e a visão sistêmica; (ii) transformar o conhecimento em capital intelectual da organização; (iii) aprimorar o processo de geração, triagem, avaliação e financiamento de ideias; (iv) acelerar a geração de novos produtos e serviços; (v) estimular a troca de informações e a colaboração; (vi) alavancar o grau de comprometimento dos funcionários; (vii) criar indicadores para mensuração da produtividade para o trabalhador do conhecimento; (viii) desenvolver habilidades; e (ix) criar instrumentos e compensações não pecuniárias para atrair e reter talentos<sup>194</sup>.

O incentivo à criatividade e ao compartilhamento do conhecimento gerado tem mobilizado um número crescente de organizações em direção à transformação de todos os seus funcionários em fontes permanentes de ideias e inovação, o que, para Roberto Agune, revela uma nova era na Administração, a Era do Conhecimento<sup>195</sup>.

Dentro dessa perspectiva, e focando no âmbito do Poder Judiciário, além da contribuição válida dos agentes externos – extraída da oitiva de cidadãos, dos usuários do serviço e de operadores do direito convidados a participar do processo decisório –, é imperioso, também, o compartilhamento das experiências exitosas, compostas de boas práticas realizadas na gestão e na condução dos processos, bem como a inserção efetiva de juízes e servidores no ciclo de políticas públicas do CNJ e do respectivo tribunal, por meio de sua rede de governança e de arenas condizentes com a abertura à participação.

Justamente pela extensa e reiterada prática na linha de frente da atividade judiciária, juízes e servidores possuem conhecimento singular de cada aspecto do serviço, da percepção em tempo real do *feedback* trazido pelo cidadão, contendo suas expectativas e frustrações sobre o serviço recebido, de suas arestas e dificuldades enfrentadas e de propostas inovadoras para resolução de problemas e incremento de eficiência da atividade.

Além desse conhecimento orgânico, há, entre seus membros, inegáveis talentos, pessoas efetivamente comprometidas a contribuir com *expertise* nas mais diversas áreas de formação (direito, tecnologia da informação, *marketing*, administração de empresas, matemática, ciências sociais, entre outras), capazes de transformar a realidade da organização na busca de soluções práticas na gestão administrativa judiciária.

---

<sup>194</sup> Cf. AGUNE, Roberto; GREGÓRIO, Alvaro; NEVES, Ana. *Gestão do conhecimento e inovação no teor público. Dá para fazer*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 69.

<sup>195</sup> Cf. AGUNE, Roberto; GREGÓRIO, Álvaro; NEVES, Ana. *Gestão do conhecimento e inovação no teor público. Dá para fazer*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 94.



Dentre os vários possíveis exemplos, cita-se o da juíza de direito da Vara de Execuções Fiscais Estaduais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Ana Maria Brugin, e do escrevente técnico judiciário Francisco Antonio Cavalcanti Lima. Conforme relato da magistrada, quando assumiu a vara, ela contava com mais de 800 mil processos, e mesmo com a atividade gerencial de trabalho por lote, somente foi possível diminuir o acervo para 600 mil processos.

Diante das peculiaridades vivenciadas pela repetição de atos similares, como a necessidade de juntada de petições, e o extenso volume de trabalho, a pedido da magistrada o servidor Francisco, formado em Tecnologia da Informação – TI, desenvolveu, em 2013, robôs para diversas rotinas de trabalho, culminando, em 2018, com o total de 50 robôs em atividade e uma redução do acervo para 200 mil processos.

Por meio dessa iniciativa, foi criado um comitê de robotização no TJSP, com o objetivo de expandir a iniciativa para o restante do Estado<sup>196</sup>, resultando, em 2019, em um projeto de robotização e automação<sup>197</sup> que se encontra em execução. Os ganhos de produtividade são sensíveis. Desde que o Tribunal de Justiça aderiu ao processo de robotização, foram mais de 3,3 milhões de atividades realizadas com robôs, sendo que, somente em outubro de 2020, foram 171,9 mil<sup>198</sup>. Os ganhos, por sua vez, não se esgotam nos números de atos praticados, já que a produtividade não é expressa apenas pelos resultados dessas microtarefas desenvolvidas pelos robôs, mas também pela liberação de servidores para atividades singulares, de maior esforço cognitivo.

A despeito de experiências exitosas como a descrita, na maioria das vezes elas passam despercebidas, alheias ao olhar da cúpula do Poder Judiciário. Até recentemente<sup>199</sup>, não havia uma arena propícia para o debate nem uma possibilidade de efetiva oitiva dos integrantes do Poder Judiciário, dificultando o aproveitamento do conhecimento de magistrados e

---

<sup>196</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.741, de 16 de abril de 2019*. Dispõe sobre a instauração de Comitê para condução de estudos para aprimoramento do uso da robotização das atividades judiciais, com o intuito de colher opiniões de magistrados e servidores e concede orientações. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/173830>. Acesso em: 24 fev. 2021.

<sup>197</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Projeto de Robotização e Automação – 2019*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/7/art20190723-03.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2021.

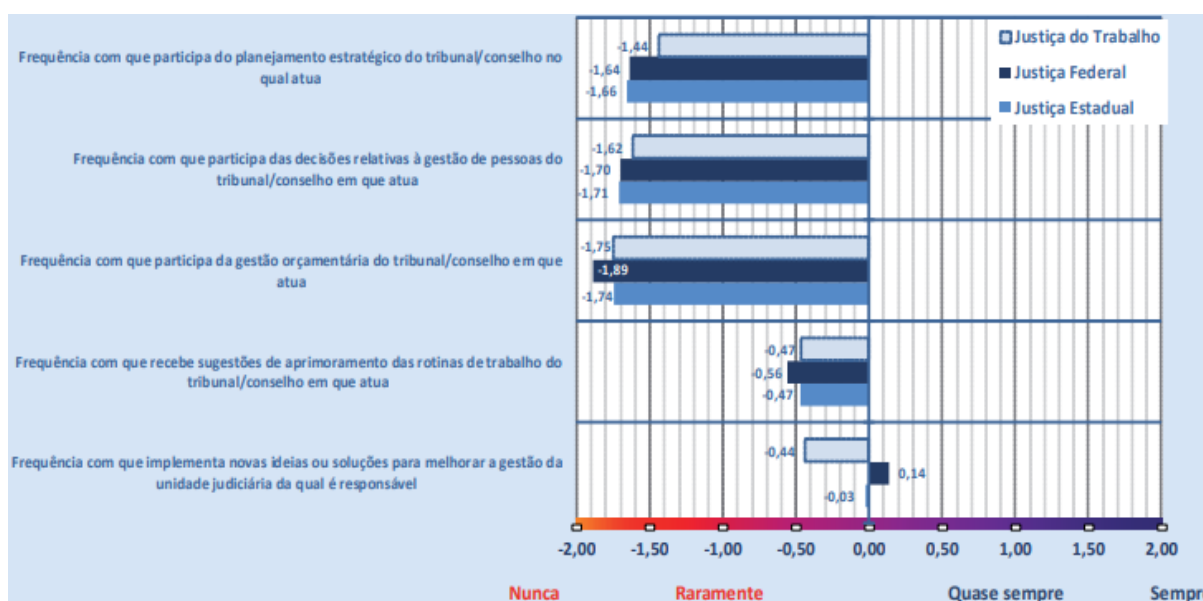
<sup>198</sup> LAW INNOVATION. *Robôs realizam 3,3 milhões de execuções fiscais no TJSP*, 5 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://lawinnovation.com.br/robos-realizam-33-milhoes-de-execucoes-fiscais-no-tjsp/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

<sup>199</sup> O panorama começa a ser alterado com a criação da Rede de Governança Colaborativa, da Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, dos laboratórios de inovação e dos centros de inteligência do Poder Judiciário.

servidores pela organização, chegando esse aproveitamento a ser até obstaculizado em algumas situações de inovação, mormente por receio do agente público de sofrer punições disciplinares, caso esbarrasse em alguma norma de corregedoria interna.

Essa constatação é subsidiada pelo Censo do Poder Judiciário<sup>200</sup>, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2013, cujo objetivo era traçar o perfil dos magistrados e dos servidores do Poder Judiciário. Nessa pesquisa, foi identificada a percepção dos magistrados de que raramente ou nunca participavam do planejamento, das decisões sobre gestão de pessoas e gestão orçamentária ou recebiam sugestões de aprimoramento das rotinas de trabalho pelo Tribunal ou Conselho, sendo baixa a adoção espontânea de novas ideias para melhorar a gestão da unidade judiciária da qual é responsável, conforme exposto no gráfico a seguir:

**Gráfico 2 – Participação do Magistrado nas decisões de gestão e contribuição do Tribunal para a gestão judiciária**



Fonte: CNJ.

O panorama apresentado na pesquisa acabou por desvendar a cultura secular até então praticada, na maioria dos tribunais, em gestão administrativa, caracterizada preponderantemente pela centralidade e hierarquia na formulação das políticas judiciárias e na tomada das decisões, independentemente se de baixa ou alta complexidade. Sem adentrar à

<sup>200</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Censo do Poder Judiciário*: VIDE: Vetores iniciais e dados estatísticos, 2014. p. 70. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2021.

avaliação de acerto ou desacerto das decisões ou das intenções imbuídas pela cúpula, o distanciamento daquelas do seu destinatário final resultava, por vezes, na baixa aderência à norma, nas falhas de execução e nas dificuldades no alcance dos objetivos inicialmente desejados.

Como a transposição dessa realidade para uma que contemple a abertura da gestão a outros atores envolve a quebra de paradigmas e de tradições enraizadas nos tribunais, é natural que o processo de democratização na gestão administrativa seja gradual. Nesse processo, o caminho que as administrações têm percorrido depende necessariamente da mudança progressiva de mentalidade institucional, que deve ser alimentada com a inserção de medidas que demandem a efetiva participação de magistrados e servidores na criação da decisão e que promovam incentivos a ideias inovadoras de gestão.

Para o sucesso dessa empreitada, as políticas judiciárias precisam de instrumentos que lhes permitam ser automaticamente impulsionadas, com mecanismos de autorregulação e continuidade, independentemente da vontade política exclusiva de seu atual gestor, sob pena de serem bem-intencionadas no início de sua implementação, mas acabarem relegadas e esquecidas posteriormente, com a modificação dos integrantes da cúpula ou gestores da política.

### **1.3.2. Estratégia Nacional do Poder Judiciário: evolução da metodologia participativa no planejamento do sistema judiciário**

A percepção da necessidade de oitiva dos integrantes da instituição é recente na história do Poder Judiciário. Aliás, até mesmo na breve história do Conselho Nacional de Justiça não havia essa sensibilidade prática e democrática no início de sua atuação, especialmente quando da elaboração do planejamento e da fixação das primeiras metas.

A definição da estratégia do Judiciário brasileiro, permitida após a sistematização na coleta de dados sobre os tribunais e a divulgação promovida pelo Relatório Justiça em Números, ficou, desde 2004, a cargo inicialmente do Núcleo de Estatística e Gestão

Estratégica<sup>201</sup>, com a responsabilidade de elaborar, implementar e gerir o planejamento estratégico de cada órgão da Justiça.

A tarefa desempenhada teve como inspiração os trabalhos realizados pela *Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice* – CEPEJ<sup>202</sup> e a metodologia *Balanced Scorecard* – BSC<sup>203</sup>. O plano estratégico nacional com base na metodologia BSC buscou traduzir o caminho (mapa estratégico) para se alcançar a visão de futuro (“o que queremos ser”) e realizar a missão organizacional (“por que existimos?”). Para tanto, foram alinhadas as ações operacionais do Poder Judiciário com a estratégia fixada por sua alta cúpula, por meio da articulação de objetivos estratégicos dispostos em dimensões, com metas predefinidas, além da identificação de indicadores, com o fim de mensurar o alcance da estratégia e alavancar o desempenho na atuação da instituição<sup>204</sup>.

Com a definição do plano estratégico, foi impulsionada a disseminação da mentalidade gerencial para todo o Poder Judiciário, promovendo a determinação para que os Tribunais elaborassem seus planos estratégicos e criassem o Núcleo de Gestão Estratégica local,

<sup>201</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/159>. Acesso em: 30 jan. 2021.

<sup>202</sup> Ligada ao Conselho da Europa, desde 2002 a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça, com objetivo de desenvolver a eficiência do funcionamento dos sistemas judiciais dos estados membros, desenvolveu trabalhos de captação, uniformização e análise de dados e lança relatórios bianuais, intitulados *European judicial systems*, contendo indicadores de desempenho que se assemelham aos do relatório *Justiça em Números*, com o diferencial de produzir análises contextuais e apresentar discussões sobre os desafios decorrentes da integração em âmbito continental frente às particularidades dos diferentes sistemas judiciais de cada país. Cf. COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE – CEPEJ. *Resolução Res (2002) 12 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa*. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>. Acesso em: 30 jan. 2021; Cf. NOGUEIRA, José Marcelo Maia. *A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. p. 39. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8218/62080100017.pdf?sequence=1>. Acesso em: 31 jan. 2021.

<sup>203</sup> Tradução livre: Indicadores Balanceados de Desempenho. Desenvolvida pelos professores David Norton e Robert Kaplan, da Escola de Negócios da Universidade de Harvard, e utilizada, desde 2006, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a metodologia BSC, pelos bons resultados apresentados, chamou atenção de pesquisadores do CNJ, que a adaptaram às peculiaridades nacionais e a incorporaram ao primeiro Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, um resultado da edição da Resolução n. 70/2009. KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Using the Balanced Scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, Managing For Long Term, jul.-ago., 2007. Disponível em: <https://download.microsoft.com/documents/uk/peopleready/Using%20the%20Balanced%20Scorecard%20as%20a%20Strategic%20Management%20System.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

<sup>204</sup> Cf. SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; GANGEMI, Pedro Paulo de Toledo; FERNANDES, Janaina de Mendonça. BSC no Poder Judiciário: uma proposta de estudo da estratégia como prática social. *XXXVI Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012, p. 5-6. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/63/2012\\_ESO1769.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/63/2012_ESO1769.pdf). Acesso em: 31 jan. 2021.

bem como foram fixadas as primeiras metas nacionais.

Com efeito, um dos pontos que mais impactaram o Poder Judiciário como um todo foi a fixação das metas como forma de mensuração da eficiência do serviço judicial. O propósito inicial consistia em atribuir metas que reforçassem os aspectos de centralização e uniformização do Judiciário, além da fixação de prazos para o seu cumprimento. Ocorre que a primeira etapa de definição do planejamento estratégico foi marcada, primordialmente, por se utilizar de um modelo centralizado e de uma metodologia *top-down* de escolha de políticas, ou seja, formuladas e implementadas de cima para baixo, dos definidores das metas para seus executores<sup>205</sup>.

Conquanto resultantes de aprovação pelos presidentes de todos os Tribunais brasileiros no II Encontro Nacional do Judiciário, não houve a participação do seu público-alvo (magistrados e servidores) no diagnóstico e na comunicação da estratégia das metas estabelecidas, sendo inclusive um dos pontos questionados, durante o Encontro, pelas associações de magistrados<sup>206</sup>. Como resultado, os indicadores estabelecidos não foram capazes de distinguir as peculiaridades locais nem dos segmentos de justiça, promovendo uma homogeneização dos critérios a órgãos sem qualquer similitude organizacional ou mesmo de competência jurisdicional.

Algumas metas, na visão de Leonel Gois Lima Oliveira, eram muito desafiadoras, demonstrando a fragilidade do Judiciário para a sua plena implementação e criando um grave problema de mensuração de produtividade. Se, por um lado, foi provocado um aumento repentino de medição de informações nos tribunais, que inicialmente não estavam devidamente preparados e equipados para a tarefa, por outro, os indicadores focados no curto prazo não viabilizaram seu atendimento tempestivo<sup>207</sup>.

Ante as críticas recebidas pela falta de cumprimento da maioria das metas por parte dos tribunais, o CNJ passou, então, a propor mudanças tendentes a retomar o foco

---

<sup>205</sup> Cf. ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 99.

<sup>206</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Assessoria de Comunicação Institucional – Ascom. *Juízes defendem gestão participativa em Encontro Nacional*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/79ed426a56ce2d1b082c9521cad27a4e.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

<sup>207</sup> Cf. OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Análise sobre os critérios de indicação e motivações para exercer o cargo de Conselheiro do CNJ: um estudo das cinco primeiras composições (2004 a 2014). *Revista CNJ*, Brasília, DF, v. 3, n. 2, jul./dez. 2019. p. 50. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/download/51/22/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

estratégico, tais como: a) a particularização dos segmentos do Judiciário na definição das metas; b) redução da quantidade de metas; c) antecipação da divulgação de metas para os anos seguintes, facilitando a garantia de busca de recursos orçamentários que seriam vinculados diretamente a projetos para seu cumprimento; e d) foco nas metas não cumpridas em anos anteriores e reconhecimento pelo cumprimento<sup>208</sup>.

Com a percepção da necessidade de examinar a estratégia nacional e definir novas metas nacionais prioritárias, a Resolução CNJ n. 70/2009 foi emendada, passando a prever encontros anuais do Poder Judiciário. Conforme inicialmente previsto, os encontros contavam com a participação somente dos presidentes e corregedores dos tribunais e dos conselhos do Poder Judiciário, além de representantes das associações nacionais de magistrados (sem direito ao voto), com a responsabilidade de deliberar sobre ações, projetos e metas prioritárias.

Também foram sentidas mudanças nos mecanismos de formação da metodologia, como o incentivo à extensão da rede de governança do Poder Judiciário, a fim de contemplar a participação dos magistrados e servidores na própria gestão das políticas, no caminho de se promover uma gestão mais democrática, de baixo para cima (*bottom-up*). A Portaria CNJ n. 44/2011<sup>209</sup>, por exemplo, instituiu a Comissão Nacional de Metas e Subcomissões Nacionais de Metas, formadas pelos gestores, magistrados e técnicos, representantes dos segmentos da Justiça.

O reflexo das alterações propostas pode ser percebido, exemplificativamente, pela análise do Relatório de Metas do Poder Judiciário 2009-2013<sup>210</sup>, quando confrontados os resultados da Meta 2, em 2009 (primeira criada) e em 2012<sup>211</sup>.

A primeira Meta 2, criada em 2009, estipulava a identificação dos processos

---

<sup>208</sup> Cf. *Idem*.

<sup>209</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 44, de 27 de maio de 2011*. Institui a Comissão Nacional de Metas para facilitar a interlocução do CNJ com os tribunais e auxiliar a aprovação, o acompanhamento do cumprimento e a avaliação de desempenho das Metas Nacionais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=420>. Acesso em: 25 maio 2020.

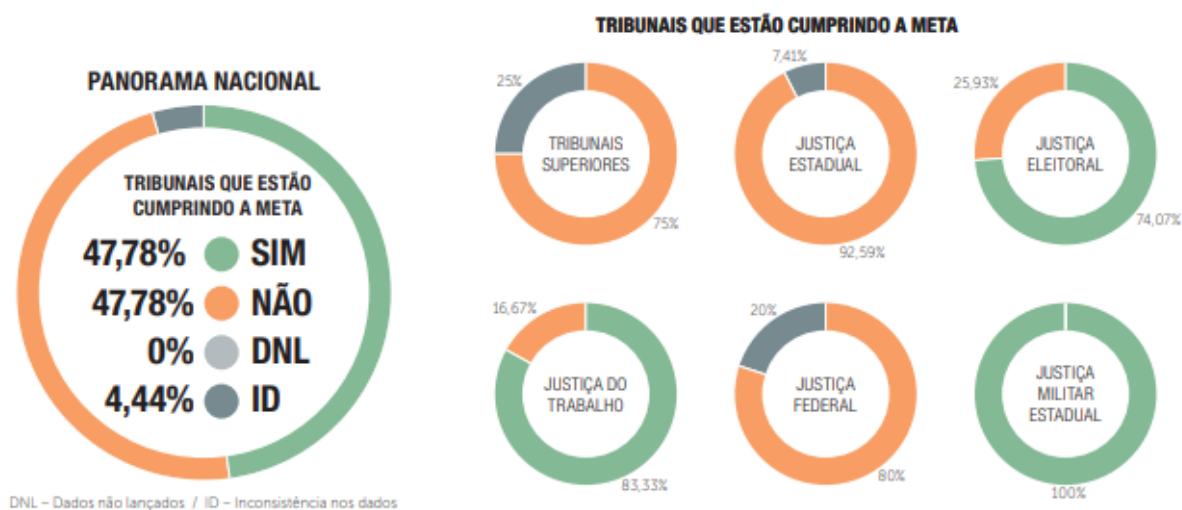
<sup>210</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório de Metas do Poder Judiciário 2009-2013*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/Relatorio\\_final\\_2009\\_a\\_2013\\_Resumo\\_Executivo\\_02\\_06\\_2014.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/Relatorio_final_2009_a_2013_Resumo_Executivo_02_06_2014.pdf). Acesso em: 23 fev. 2021.

<sup>211</sup> Optou-se por excluir da análise comparativa a Meta 2 de 2010, estipulada de forma semelhante à Meta 2 de 2009, diferenciando somente o ano limite dos processos objeto da meta para os seguimentos de justiça, sem qualquer reflexo relevante no desempenho com relação a 2009; e a Meta 2 de 2011, já que totalmente desconexa dos objetivos dos demais anos, referindo-se à implantação de sistemas de registro audiovisual de audiências.

judiciais mais antigos e a adoção de medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31 de dezembro de 2005 (em 1º e 2º graus ou nos tribunais superiores), e a meta 2 de 2012 estabelecia o julgamento de, pelo menos, 80% dos processos distribuídos em 2007 no STJ; de 70%, de 2008 a 2009, na Justiça Militar da União; de 50%, em 2007, na Justiça Federal; de 50%, de 2007 a 2009, nos Juizados Especiais Federais e nas Turmas Recursais Federais; de 80%, em 2008, na Justiça do Trabalho; de 90%, de 2008 a 2009, na Justiça Eleitoral; de 90%, de 2008 a 2010, na Justiça Militar dos Estados; e de 90%, em 2007, nas Turmas Recursais Estaduais e no 2º grau da Justiça Estadual.

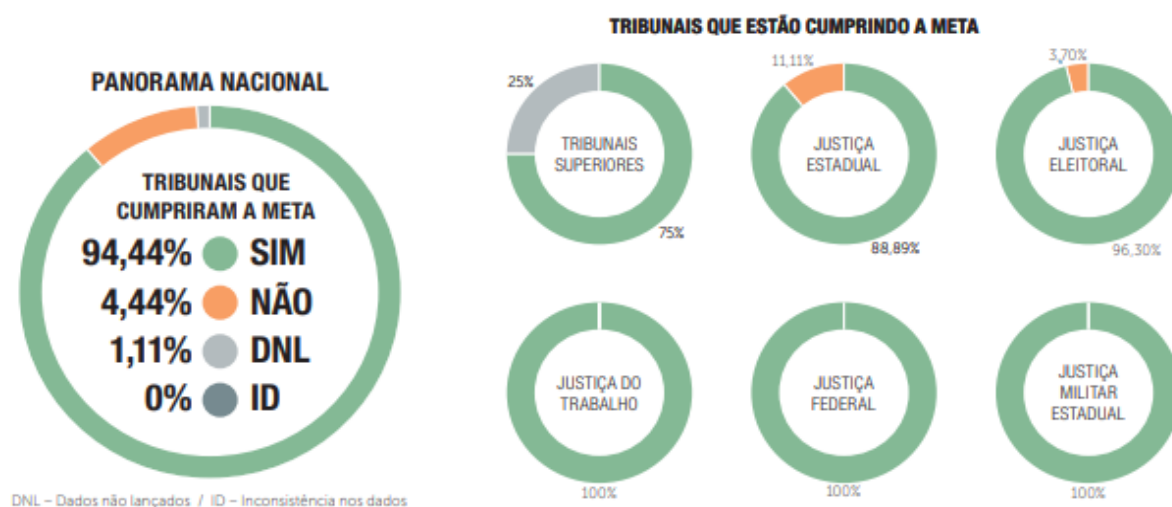
Extraí-se, dessa comparação normativa, o incremento de individualização de cada segmento da Justiça, levando em consideração as peculiaridades intrínsecas de cada um, a fim de tornar sua execução mais factível. A repercussão dessa alteração no grau de cumprimento da Meta 2 pelos tribunais brasileiros também foi empiricamente perceptível, como pode ser ilustrado pelos gráficos colhidos do Relatório de Metas:

**Gráfico 3 – Cumprimento da Meta 2 de 2009**



Fonte: Relatório de Metas do Poder Judiciário 2009-2013.

**Gráfico 4 – Cumprimento da Meta 2 de 2012**



Fonte: Relatório de Metas do Poder Judiciário 2009-2013.

Como visto, enquanto, em 2009, menos da metade (47,78%) do Poder Judiciário nacional conseguia cumprir a Meta 2, em 2012, quase a totalidade dos Tribunais a atingia (94,44%). A diferença é ainda mais significativa quando o olhar é voltado para o panorama da Justiça Estadual. Se, em 2009, o grau de descumprimento do objetivo chegava a 92,59%, em 2012, observa-se um decréscimo considerável após as adequações na meta, resultando o percentual de somente 11,11%.

Em continuidade às propostas de alteração na forma de elaboração das metas ao Poder Judiciário e das políticas judiciárias, os presidentes dos tribunais fixaram, durante o VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, como Recomendações ao Poder Judiciário – 2013<sup>212</sup>, a necessidade de definição de uma política de comunicação integrada para o Poder Judiciário e, também, de engajamento estratégico de todos, desde a alta administração até os colaboradores.

A partir dessa recomendação, foram veiculadas medidas que provocaram notáveis mudanças tanto no aspecto estrutural do Poder Judiciário – como a criação, no mesmo ano, da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário<sup>213</sup> e, em 2014, da Rede de

<sup>212</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendações ao Poder Judiciário – 2013*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/recomendacoes-2013/>. Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>213</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 138, de 23 de agosto de 2013*. Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1828>. Acesso em: 25 maio 2020; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 59, de 23 de abril de 2019*. Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2887>. Acesso em: 25 maio 2020.



Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição<sup>214</sup> –, quanto no aspecto principiológico e procedimental de elaboração de metas e políticas judiciárias, com vistas a tornar a gestão do Poder Judiciário mais participativa – representadas, por exemplo, pela Portaria CNJ n. 213/2013<sup>215</sup>, pela Resolução CNJ n. 221/2016<sup>216</sup> e pela Portaria CNJ n. 114/2016<sup>217</sup>, que refletiram nos planejamentos estratégicos seguintes, instituídos pelas Resoluções CNJ n. 198/2014<sup>218</sup> (2015-2020) e n. 325/2020<sup>219</sup> (2021-2026).

Reservando a análise mais detida das mudanças estruturais para o tópico seguinte, concentrar-se-á, neste, a análise nos pontos inovadores no tocante à metodologia participativa no âmbito da formação do planejamento estratégico e das metas.

Seguindo a ordem cronológica das Estratégias Nacionais, a Resolução CNJ n. 198/2014, que instituiu o Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário 2015-2020, manteve a previsão do Planejamento anterior (Resolução CNJ n. 70/2009) no tocante ao dever de os órgãos do Poder Judiciário garantirem a efetiva participação de magistrados de primeiro e segundo graus, ministros, serventuários e demais integrantes do sistema judiciário e de entidades de classe, na elaboração de suas propostas orçamentárias e de seus planejamentos estratégicos, e acrescentou a necessidade de se viabilizar a contribuição da sociedade, tornando os planejamentos locais, assim, mais democráticos.

Além da manutenção da previsão da realização de Encontros Nacionais do Poder Judiciário com os presidentes dos tribunais, com a função de avaliar a estratégia nacional, foi

---

<sup>214</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 194, de 26 de maio de 2014*. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>215</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 213, de 29 de novembro de 2013*. Regulamenta as audiências públicas no Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1911>. Acesso em: 7 mar. 2021.

<sup>216</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 221, de 10 de maio de 2016*. Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>217</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 114, de 6 de setembro de 2016*. Estabelece as diretrizes do processo participativo na formulação das metas nacionais do Poder Judiciário, nos termos da Resolução CNJ n. 221, de 10 de maio de 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2338>. Acesso em: 28 mar. 2020.

<sup>218</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 198, de 1 de julho de 2014*. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2029>. Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>219</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 22 abr. 2021.

incluída, como etapa anterior à deliberação, a contribuição da Rede de Governança Colaborativa, limitada a um representante indicado por tribunal, por meio da apresentação de propostas de aperfeiçoamento do plano estratégico.

Com o intuito, então, de incrementar a participação de magistrados e servidores e, também, equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre as instâncias, foi instituída a Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição e criação da Rede de Priorização do Primeiro Grau, constituída por representantes pertencentes aos Comitês Gestores Regionais com interação permanente com a Rede de Governança Colaborativa.

Mesmo assim, com o incremento dessa colaboração, os instrumentos de participação ainda se mostravam insuficientes. Foi, então, com a Resolução CNJ n. 221/2016 que os processos participativos para a obtenção de opiniões e considerações de órgãos do Poder Judiciário, magistrados de todos os graus e servidores e, quando for o caso, dos próprios jurisdicionados, se tornaram mais abrangentes e estruturados dentro do processo decisório no contexto da administração do Poder Judiciário.

Tomado, pelo CNJ, como pressuposto de que a gestão participativa demonstra ser o caminho apto para democratizar a elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e de que há necessidade de incentivar a efetiva participação das instituições e dos atores envolvidos na formulação e execução das políticas judiciárias do CNJ, a Resolução passou a disciplinar os princípios<sup>220</sup> e os mecanismos<sup>221</sup> de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, tendo como condicionantes a esse processo (i) a governança em rede; (ii) a liderança dos representantes das redes, (iii) a disponibilidade de formas e meios de participação no processo de formulação das políticas judiciárias do CNJ; e (iv) a transparência, como requisito necessário à participação e controle social.

---

<sup>220</sup> Como princípios, foram indicados, em síntese, os seguintes: (i) o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos jurisdicionados; (ii) o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário; (iii) o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça; e (iv) a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

<sup>221</sup> Como mecanismos pelos quais os processos participativos se realizam, foram previstos, em rol não taxativo, os seguintes: (i) mesa de diálogo; (ii) videoconferência; (iii) enquetes e pesquisas; (iv) consulta pública; (v) audiência pública; (vi) grupo de trabalho; (vii) fóruns e encontros; e (viii) ouvidorias.

Com a Resolução CNJ n. 221/2016, portanto, além da sistematização operada, a normativa avançou ao expandir as modalidades participativas a todo o Poder Judiciário e condicionar, como etapa preliminar ao encaminhamento de propostas de metas nacionais pela Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário ao CNJ, a existência de processos participativos em qualquer de suas modalidades.

Mais especificamente quanto às metas nacionais do Poder Judiciário, concomitantemente à Resolução CNJ n. 211/2016, foi publicada a Portaria CNJ n. 114/2016<sup>222</sup>, com o objetivo de estabelecer as diretrizes do processo participativo na sua formulação. Pela normativa, é possível notar o fortalecimento da processualização na formulação das metas, seja com a estipulação minuciosa das atribuições de cada ator da Rede de Governança Colaborativa, seja com a pormenorização de todo o procedimento, devidamente motivado, transparente e participativo, que deverá ser por eles adotado para a sua submissão à aprovação no Encontro Nacional do Poder Judiciário.

Na prática, tal procedimento foi observado na elaboração e na aprovação do último Planejamento Estratégico Nacional (2021-2026), externado na Resolução CNJ n. 325/2020. Submetida a proposta à consulta pública realizada pelo Conselho Nacional de Justiça em 2019, de acordo com o relatório divulgado<sup>223</sup>, foram recebidas 2.029 colaborações, sendo a maioria proveniente dos cidadãos<sup>224</sup> e de magistrados, 69% e 27,9%, respectivamente, como ilustrado no gráfico abaixo.

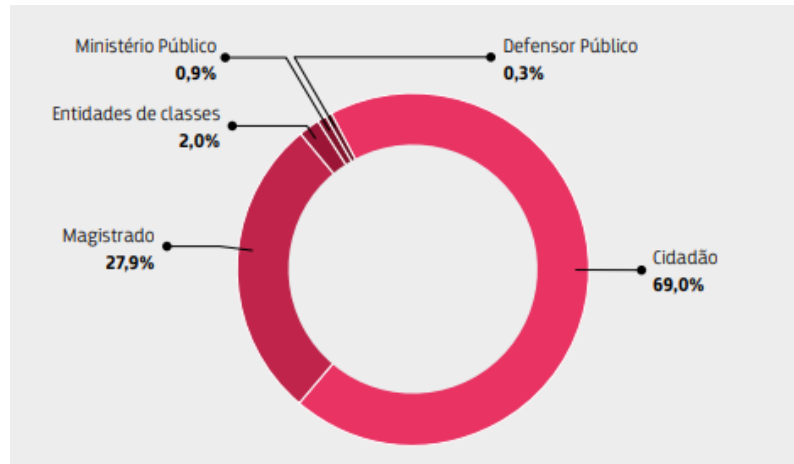
### **Gráfico 5 – Perfil dos respondentes da consulta pública sobre as propostas de macrodesafios**

---

<sup>222</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 114, de 6 de setembro de 2016*. Estabelece as diretrizes do processo participativo na formulação das metas nacionais do Poder Judiciário, nos termos da Resolução CNJ n. 221, de 10 de maio de 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2338>. Acesso em: 28 mar. 2020.

<sup>223</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resultados da Consulta Pública a respeito das propostas de Macrodesafios para a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026*. p. 16. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio\\_consulta\\_publica\\_macrodesafios\\_2020\\_01\\_15.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio_consulta_publica_macrodesafios_2020_01_15.pdf). Acesso em: 1 abr. 2021.

<sup>224</sup> Conforme consta do relatório, o perfil cidadão incluiu os servidores do Poder Judiciário.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

De modo geral, houve aceitação pelos respondentes aos macrodesafios propostos. Dentre eles, o relativo ao aperfeiçoamento da administração e governança judiciária, destacado pela conexão temática da presente dissertação, foi considerado por 94,34% dos respondentes como muito importante ou importante, conforme exposto no gráfico a seguir:

#### **Gráfico 6 – Consulta pública sobre avaliação da importância do tema “aperfeiçoamento da administração e governança judiciária”**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

Como consequência da avaliação positiva obtida da consulta, a Resolução n. 325/2020 confirmou a eleição do aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária como um de seus macrodesafios. Definiu-o como a formulação, a implantação e o monitoramento de estratégias flexíveis e aderentes às especificidades locais, regionais e próprias de cada segmento de justiça, produzidas de forma colaborativa pelos órgãos do Poder Judiciário, magistrados, servidores, pela sociedade e pelos atores do sistema de justiça.

Além disso, a Resolução CNJ n. 325/2020 manteve a previsão das Estratégias Nacionais precedentes, de que os órgãos do Poder Judiciário deverão promover a participação de magistrados de primeiro e segundo graus, ministros, servidores e demais integrantes do sistema judiciário e de entidades de classe na elaboração de seus planejamentos estratégicos, garantida a contribuição da sociedade, e que, na sua execução, os órgãos do Poder Judiciário poderão utilizar as práticas publicadas no Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário<sup>225</sup> para melhoria contínua da sua gestão administrativa e da sua prestação jurisdicional.

De modo geral, a Estratégia, como constante de sua normativa, visou à eficiência operacional interna, à humanização do serviço, à desburocratização, à simplificação de processos internos, ao fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e à adoção das melhores práticas de gestão documental, gestão da informação, gestão de projetos e otimização de processos de trabalho, com o intuito de melhorar o serviço prestado ao cidadão.

A evolução entre os planejamentos é sensível. Tanto no aspecto de processualização do agir estatal como no incremento dos instrumentos participativos inseridos no seu processo, ao menos normativamente, as disposições sobre governança trazidas pelo CNJ que culminaram com a aprovação da Resolução n. 325/2020 reafirmam e conduzem, ao menos no âmbito normativo, à mesma concepção que vem sendo forjada a uma boa governança na administração do Poder Judiciário.

### **1.3.3. Da governança em rede do Poder Judiciário: da Rede de Governança Colaborativa à Política Nacional de Atenção Prioritária do Primeiro Grau de Jurisdição**

A elaboração da primeira Estratégia Nacional do Poder Judiciário e das primeiras metas nacionais, como visto no tópico anterior, foi caracterizada por um distanciamento de seu público-alvo, ocasionando uma desconexão dos objetivos pretendidos com os resultados apresentados.

---

<sup>225</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>. Acesso em: 27 jun. 2021.

A partir do VI Encontro Nacional do Poder Judiciário<sup>226</sup> – que estabeleceu como uma das Recomendações ao Poder Judiciário – 2013 a necessidade de definição de uma política de comunicação integrada para o Poder Judiciário, além de engajamento estratégico de todos, desde a alta administração até colaboradores –, foram sentidas mudanças tanto no aspecto principiológico e procedimental, analisadas no tópico anterior, quanto no aspecto estrutural, objeto de investigação deste tópico da dissertação.

As normativas então expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça e as situações vivenciadas na elaboração dos planos estratégicos precedentes proporcionaram solo fértil para a institucionalização de uma rede participativa no Poder Judiciário, a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, instituída pela Portaria CNJ n. 138/2013<sup>227</sup>.

Com o objetivo de promover o desenvolvimento da gestão estratégica mais adaptativa e conectada a realidade de cada segmento de justiça e região geográfica, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Rede de Governança Colaborativa, reconheceu a importância de se gerar maior consenso, compromisso e responsabilidade de seus integrantes por meio de debates voltados à governança judiciária, proporcionando a melhoria permanente do Poder Judiciário.

A composição inicial era subdividida em Comitê Gestor Nacional e Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça – ambos com a responsabilidade de propor diretrizes nacionais, impulsionar sua implementação e monitorar e divulgar os resultados – e, também, em Subcomitês Gestores, criados pela Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e a Justiça Estadual, atendendo ao porte dos tribunais e à região geográfica.

Inicialmente, a função primordial da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário era conferir suporte ao processo de construção da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020 e, a partir da Resolução CNJ n. 198/2014<sup>228</sup>, foi reconhecida a relevância de sua atuação perene na formação dos planejamentos, passando a contribuir, também, no

---

<sup>226</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *VI Encontro Nacional do Poder Judiciário*, 5 e 6 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/563bbed4517d78ad3be4fc9a8e9d2858.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

<sup>227</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 138, de 23 de agosto de 2013*. Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1828>. Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>228</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 198, de 1 de julho de 2014*. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2029>. Acesso em: 25 maio 2020.

processo de formulação das metas nacionais.

O próximo passo foi difundir a ideia exitosa da Rede de Governança para todas as políticas judiciárias, com a Resolução CNJ n. 221/2016. Com o fim de traçar as diretrizes para uma gestão participativa na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, a resolução definiu essa gestão como método que enseja a magistrados, servidores e, quando oportuno, a jurisdicionados a possibilidade de participar do processo decisório, por meio de mecanismos participativos que permitam a expressão de opiniões plurais e a visão dos diversos segmentos e instâncias no contexto do Poder Judiciário.

Por essa política, foram difundidos como princípios o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, o diálogo institucional e a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade, tendo como condições necessárias à efetiva participação a governança em rede, a liderança dos representantes das redes, a disponibilidade de formas e meios de participação e a transparência.

A governança em rede, nesse desiderato, foi concebida como a atuação coordenada de comitês e subcomitês, comissões, conselhos consultivos e outras estruturas similares compostas por integrantes de diferentes órgãos do Poder Judiciário e que atuam de forma colaborativa para a realização de um objetivo comum. Além disso, a política estabelece que os processos participativos, em qualquer de suas modalidades<sup>229</sup>, constituem etapa preliminar ao encaminhamento de propostas de metas nacionais e etapas obrigatórias no processo de formulação das políticas judiciárias.

Sob essa principiologia e aproveitando a necessidade de revisão da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020, em 23 de abril de 2019 foi elaborada uma nova normativa<sup>230</sup>, com vistas a regulamentar com mais profundidade o funcionamento e estabelecer procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa, estabelecendo que caberia à Rede propor diretrizes para a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, impulsionar sua implantação, monitorar e divulgar os resultados, bem como atuar em temas voltados à governança judiciária.

---

<sup>229</sup> Conforme dispõe a Resolução 221, são modalidades de participação democrática: mesa de diálogo; videoconferência; enquetes e pesquisas; consulta pública; audiência pública; grupo de trabalho; fóruns e encontros; e ouvidorias.

<sup>230</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 59, de 23 de abril de 2019*. Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2887>. Acesso em: 25 maio 2020.

Mantida a estrutura formada pelo Comitê Gestor Nacional, pelos Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça e pelos Subcomitês Gestores, a Rede contempla a participação de representantes indicados pelos presidentes de todos os Tribunais, entre o magistrado, preferencialmente gestor de metas, e o titular da unidade de gestão estratégica, no ciclo de políticas públicas do Judiciário, na busca do envolvimento regionalizado e de cada segmento de justiça, conforme detalhado no fluxograma<sup>231</sup> a seguir:

### Fluxograma 2 – Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário



Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

Em comparação à normativa anterior (Portaria CNJ n. 138/2013), até mesmo pela influência da Resolução CNJ n. 221/2016, houve maior preocupação com os aspectos participativos. Isso pode ser confirmado pelo acréscimo de atribuição tanto do Comitê Gestor Nacional, que agora deve zelar pela observância dos princípios participativos no processo de formulação da Estratégia Nacional, como também dos representantes dos órgãos na Rede, que passam a promover ações de sensibilização prévias aos processos participativos, para

<sup>231</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/rede-de-governanca-colaborativa-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 28 mar. 2021.



manifestação de magistrados e servidores e, quando couber, da sociedade, e a coordenar os processos participativos para discussão do PIME (Proposta Inicial de Metas Nacionais), em consonância com a Portaria CNJ n. 114/2016.

Por outro lado, foi mantida a indicação, pelos presidentes dos tribunais ou dos conselhos, do magistrado gestor de metas e titular da unidade de gestão estratégica como representante dos órgãos do Poder Judiciário na Rede de Governança Colaborativa. Conquanto esse critério possa facilitar o debate em razão da pertinência com as funções administrativas desempenhadas por esses integrantes nos tribunais, o fato de grande parte desses magistrados também ser indicada pelo presidente do respectivo tribunal para compor a sua assessoria não se mostra de todo democrático.

Tal constatação é acentuada na prática. Conforme exposto por Luciana Ortiz Zanoni<sup>232</sup>, os Tribunais não desmembraram essa política regionalmente, limitando-se, salvo algumas experiências exitosas, a indicar representantes, que falam por si, e técnicos da gestão estratégica que nem sempre detinham o conhecimento do universo de problemas de toda a região por ele representada. Além disso, começou-se a perceber que as indicações de membros aos Comitês ainda dependiam em grande parte de proximidade com a cúpula dos Tribunais, o que acabava por dificultar a abertura do processo de definição do planejamento e das políticas judiciárias a todos interessados.

No âmbito interno dos tribunais, assim como relatado pela autora, verificava-se que a alta administração atribuía aos técnicos de gestão a tarefa de desenhar toda a estratégia a ser adotada, sem, contudo, promover a interação com os verdadeiros gestores e implementadores das metas. Ainda que esses setores técnicos realizassem um árduo trabalho de controle de indicadores das metas, o distanciamento entre juízes e servidores do amplo e importante trabalho desenvolvido dentro da Rede de Governança Colaborativa resultava em ausência de engajamento e de resultados mais eficientes.

Com a exclusão da perspectiva e contribuição desses atores e dos usuários do serviço judicial do processo de definição da estratégia, os reais problemas por eles enfrentados não chegam ao conhecimento de seus formadores, provocando falha sistêmica no ciclo da política pública e, por consequência, no diagnóstico para a formação da agenda. Com a agenda distorcida, as metas originadas desse processo não são capazes de induzir ações para superação

---

<sup>232</sup> ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 98.

das verdadeiras dificuldades e de atingir melhores resultados.

Aliada a essa situação de distanciamento entre juízes e servidores do processo de formação das políticas judiciárias, foi revelado, sob outro prisma, pela divulgação dos dados pelo Relatório Justiça em Números, que a destinação orçamentária e de pessoal realizada pelos Tribunais era inversamente proporcional à carga de trabalho entre primeiro e segundo graus de jurisdição.

Conforme Relatório Justiça em Números de 2013<sup>233</sup> referente ao ano base 2012, constatou-se que 90% dos 92,2 milhões de processos em tramitação no Judiciário estavam nas unidades judiciárias de primeiro grau, sendo por elas baixados 23,1 milhões de processos, a demonstrar que sua capacidade produtiva anual era de apenas 28% da demanda (casos novos + acervo) posta à sua apreciação, ensejando taxa de congestionamento de 72%, 26 pontos percentuais acima da taxa do segundo grau, de 46%.

Também foi extraído do Relatório que, na justiça brasileira (abrangendo todos os segmentos), a carga de trabalho de magistrados no primeiro grau de jurisdição se aproximava ao dobro da carga de trabalho no segundo grau, e na Justiça Estadual essa desproporção era ainda maior, alcançando quase 2,7 vezes a mais, o que revelava uma alocação desigual de força de trabalho e de recursos às unidades que efetivamente precisavam, em aparente afronta aos postulados da eficiência em gestão. Isto é, desvendava-se a realidade vivenciada pelo primeiro grau da Justiça brasileira: seus integrantes trabalham, em média, mais que o dobro, com menor força de trabalho e menor quantidade de cargos de confiança, além de contar com servidores remunerados aquém aos do segundo grau.

Esses substratos deram força à criação pelo CNJ da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau, pela Resolução CNJ n. 194/2014<sup>234</sup>, com o objetivo de estruturar e implementar medidas concretas e permanentes com vistas à melhoria dos serviços judiciários prestados pela primeira instância dos tribunais brasileiros, “promovendo a integração e assimilação do potencial de juízes e de servidores na promoção de novas ideias que possibilitem não apenas resultados melhores relacionados à quantidade e à qualidade, mas em envolvimento

---

<sup>233</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2013*. p. 78 e 291. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio\\_jn2013.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf). Acesso em: 21 fev. 2021.

<sup>234</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 194, de 26 maio de 2014*. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_194\\_26052014\\_05092019161735.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_194_26052014_05092019161735.pdf). Acesso em: 25 maio 2020.

e satisfação com o trabalho”<sup>235</sup>. Foi acompanhada da Resolução CNJ n. 195/2014<sup>236</sup>, que dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus, e, posteriormente, da Resolução CNJ n. 219/2016<sup>237</sup>, que estabelece as diretrizes para a distribuição de servidores, de cargos em confiança e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus.

Em análise às Resoluções, Thiago Massao Cortizo Teraoka lembra que não há nenhuma intenção de dar uma “artificial” prioridade ao primeiro grau de jurisdição. Os juízes não terão mais prestígio, poder jurisdicional ou político do que o Tribunal ou os desembargadores. Há, na verdade, uma tentativa de “equalização” de força de trabalho, mediante critérios objetivos<sup>238</sup>. Para o autor, isso se justifica pelo desequilíbrio natural no jogo de forças da magistratura em favor do segundo grau, decorrente de diversos fatores, tais como (i) a grande importância do critério de antiguidade na carreira; (ii) os eleitores e os elegíveis em cargos de administração de tribunais serem desembargadores; (iii) a elaboração e a aprovação dos projetos de lei que criam cargos serem realizadas em segundo grau; e (iv) o prestígio que o segundo grau tem nas diversas assembleias legislativas.

Para o alcance dos objetivos pretendidos, a Política apresenta, como uma das linhas de atuação, a governança colaborativa como o fomento à participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais. A sua gestão foi atribuída à Rede de Priorização do Primeiro Grau, constituída por representantes de todos os tribunais brasileiros, atuando em permanente interação com a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. A preocupação sobre o aspecto participativo também foi externada, com a previsão da instituição pelo CNJ de um fórum permanente de diálogo

---

<sup>235</sup> ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 101.

<sup>236</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 195, de 3 de junho de 2014*. Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_195\\_03062014\\_22032019145256.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_195_03062014_22032019145256.pdf). Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>237</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 219, de 26 de abril de 2016*. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>238</sup> TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. A “política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição”. Anotações sobre as resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n. 194/2014, 195/2014 e 219/2016. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 423-439.

interinstitucional voltado ao cumprimento dos objetivos da Política, com a participação de instituições públicas e privadas ligadas ao sistema de justiça, inclusive grandes litigantes.

Como visto, as transformações normativas operadas apontam para um novo Poder Judiciário, mais plural e participativo na condução de sua gestão. Contudo, uma verdadeira governança judiciária não depende apenas da reestruturação formal da instituição, com a criação de órgãos que permitam a participação de agentes internos e externos ao Poder Judiciário na formação das políticas públicas.

Esse é o primeiro passo.

Os próximos, e mais importantes, devem ser dados no sentido de ser efetivamente posto em prática o diálogo entre essas estruturas e a cúpula administrativa dos tribunais, promovendo-se um real intercâmbio de proposições e ideias, afastando-se da concepção de estruturas com função restrita a um veículo de divulgação das decisões já tomadas pelos gestores ou, mesmo, da suficiência de sua criação apenas para cumprir formalmente um mandamento normativo<sup>239</sup>. Como adverte Zanoni, esse sistema “não romperá paradigmas históricos se não for acompanhado de metodologia que se destine a aproximar os juízes e os servidores da rede de governança”. Na verdade, prossegue a autora, o que se terá é apenas “mais um comitê dentro da hierarquia e mais representantes falando por si mesmos acerca das estratégias estabelecidas”<sup>240</sup>.

É imprescindível, portanto, para êxito na busca de melhores resultados da instituição, o envolvimento cooperativo efetivo entre os atores da política pública, conferindo efeitos práticos às normativas existentes a partir das trocas de ideias e proposições entre magistrados e servidores – e, quando possível, sociedade – com a alta cúpula dos tribunais na formulação das políticas judiciárias, sendo esse exatamente o objeto de investigação empírica no capítulo seguinte, isto é, se a concepção de uma boa governança na administração do Poder Judiciário tem sido constatada na prática, a partir da experiência do CNJ e do TJSP na criação

---

<sup>239</sup> Além da Rede de Governança Colaborativa e da Rede de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, foram criadas posteriormente outras estruturas de governança em rede. Foi o caso, por exemplo, (i) da Rede de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário (Resolução n. 240/2016); (ii) do Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação multidisciplinar (Resolução CNJ n. 370/2021); (iii) da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários junto ao CNJ (Resolução CNJ n. 296/2019); (iv) do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Portaria CNJ n. 119/2019); e (v) do Centro de Inteligência do Poder Judiciário (Resolução CNJ n. 349/2020).

<sup>240</sup> ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 102.

e execução dessa política.

## **2. POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO**

### **2.1. A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição sob a perspectiva do ciclo da política pública (*policy cycle*)**

A concepção envolta na governança judiciária democrática propõe uma postura responsiva e responsável do gestor público para com as múltiplas e mutáveis pretensões que lhe são formuladas. Ao lado do agir proporcional, coeso aos precedentes e aberto a novos focos de conhecimento, é esperado do gestor público que provoque um novo padrão de administração, mais horizontalizada, no Poder Judiciário, por meio de uma racionalidade processualizada, participativa, plural e consensual.

Sob esse prisma e pelo recorte inicialmente traçado nesta dissertação, passa-se para o estudo de caso da Política Nacional de Atenção Prioritária do Primeiro Grau de Jurisdição – PNAPPGJ, com a finalidade de avaliar se a Política, como criada no Conselho Nacional de Justiça e executada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tem atendido às diretrizes e empregado os princípios de uma boa governança, assim como tem sido forjada pela doutrina e legislação, ou seja, se a política judiciária instituída tem se mostrado efetiva, com o desempenho concreto de sua função social, naquilo que se propôs, sob o prisma dos princípios da prestação de contas, da capacidade de resposta, da transparência, da integridade, da confiabilidade e da melhoria regulatória.

Para a consecução desse objetivo, será realizada uma abordagem empírica preponderantemente qualitativa da política judiciária, a partir de dados divulgados abertamente pelas instituições judiciais e de dados obtidos a partir das ferramentas criadas pela Lei de Acesso à Informação, organizados e avaliados sob a perspectiva do ciclo das políticas públicas. Política pública, na lição de Maria Paula Dallari Bucci,

[...] é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o

atingimento dos resultados.<sup>241</sup>

Como tal, a PNAPPGJ é fruto de “arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins”<sup>242</sup>. Para sua análise jurídica, por sua vez, como a própria autora sustenta em outro trabalho, mais do que a mera conceituação, mostra-se útil ao pesquisador, ao menos na função didática, ter em mãos um “mapa” composto por esquemas de representação ou modelos (*frameworks*) que vêm sendo utilizados para simplificar a complexidade inerente a elas, sendo o ciclo das políticas públicas um dos mais conhecidos<sup>243</sup>.

No mesmo sentido, Leonardo Secchi apresenta o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), ou o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), como um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes<sup>244</sup>. Apesar das várias versões já desenvolvidas para a visualização do ciclo de políticas públicas, ele apresenta o modelo sintetizado em sete fases principais: (i) identificação do problema; (ii) formação da agenda; (iii) formulação de alternativas; (iv) tomada de decisão; (v) implementação; (vi) avaliação; e (vii) extinção.

De forma mais enxuta, Ripley<sup>245</sup> descreve esse ciclo em cinco fases: (i) estabelecimento da agenda, momento em que há a percepção e definição do problema e a mobilização de apoio para incluí-lo na pauta de ação do governo; (ii) formulação de alternativas (metas e políticas), momento em que há o desenho de programas por meio da coleta e análise de informações, bem como de negociações, resultando normalmente em um estatuto legal; (iii) implementação, fase em que há a execução do programa por meio da aquisição de recursos, da organização, do planejamento e da provisão de benefícios; (iv) avaliação da implementação, etapa em que há o acompanhamento com análise da *performance* e os impactos da política para

---

<sup>241</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

<sup>242</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 251.

<sup>243</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (Coord.). *Metotologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 367.

<sup>244</sup> SECCHI, Leonardo. Políticas públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33-58.

<sup>245</sup> RIPLEY, Randall B. Stages of the policy process. In: COOL, Daniel C. Mc. (Org.). *Public policy theories, models and concepts: an anthology*. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 158.

viabilizar ajustes no programa e; (v) as decisões sobre o futuro da política.

Bucci, por sua vez, expande o ciclo para outras formas de representação das políticas públicas, não afastando a necessidade de um modelo específico que combine a visualização dos elementos jurídicos e de outros estranhos ao universo do direito, de forma a viabilizar o aprofundamento do pesquisador sobre as questões jurídicas selecionadas. Para tanto, utiliza um “Quadro de Referência de Políticas Públicas”, que contém doze aspectos que podem ser investigados: (i) nome oficial do programa de ação; (ii) gestão governamental; (iii) base normativa; (iv) desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens a seguir); (v) agentes governamentais; (vi) agentes não governamentais; (vii) mecanismos jurídicos de articulação; (viii) escala e público-alvo; (ix) dimensão econômico-financeira; (x) estratégia de implantação; (xi) funcionamento efetivo; e (xii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional<sup>246</sup>.

Apresentado o panorama teórico das metodologias utilizadas para a análise jurídica da política pública, passa-se então à definição do ciclo próprio da PNAPPGJ. Isso porque, como serão destacadas ao longo desse capítulo, há peculiaridades no desenvolvimento da política que não permitem o escalonamento estanque e linear entre as fases apresentadas pelos referidos autores. Aliás, tal situação é ressaltada por Maria Paula Dallari Bucci como previsível, podendo as fases do ciclo da política pública não ocorrerem necessariamente na ordem apresentada e algumas delas, às vezes, serem suprimidas<sup>247</sup>.

Para que seja viabilizada a avaliação da efetividade da incorporação de elementos de governança judiciária ao processo de criação da política eleita e, igualmente, ao Poder Judiciário, será adotado nesta dissertação um modelo misto de ciclo das políticas públicas, baseado, em sua maioria, na divisão e na ordem proposta por Leonardo Secchi, exceto pela análise conjunta das fases de identificação do problema e formação da agenda, das fases de implementação e monitoramento e do acréscimo dos aspectos críticos do desenho jurídico-institucional previstos no quadro referencial de Bucci.

Assim, a Política será investigada conforme as seguintes fases de seu ciclo: 1)

---

<sup>246</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de políticas públicas. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *Direito do Estado*, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 29 ago. 2021.

<sup>247</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 368.



estabelecimento da agenda, com a percepção e definição do problema e a mobilização do CNJ para sua inclusão como pauta de ação prioritária do Poder Judiciário; 2) formulação de alternativas, com o desenho de métodos, programas, estratégias ou ações (leis, resoluções, termos de cooperação), desenvolvidos para alcançar os objetivos estabelecidos e voltados para a resolução ou mitigação<sup>248</sup> do problema identificado; 3) tomada da decisão, com a dinâmica de escolha das alternativas<sup>249</sup> e a identificação de quais delas foram aprovadas para a formalização do programa em âmbito nacional (CNJ) e local (TJSP); e 4) implementação<sup>250</sup> e monitoramento, com o intercâmbio da execução e avaliação do programa a partir dos resultados obtidos, originando ajustes e novas medidas a serem executadas tanto no CNJ quanto no TJSP.

Com a compilação dos dados e a descrição dos atos mais relevantes representativos de cada fase do ciclo da Política, viabilizar-se-á, no terceiro capítulo, a análise crítica do desenho jurídico-institucional eleito, sob o fio condutor da boa governança judiciária, assim como tem sido forjada e fixada como referencial teórico na primeira parte desta dissertação. O último capítulo, portanto, voltar-se-á à confrontação crítica entre o primeiro e o segundo capítulos, com a investigação dos elementos jurídicos revelados na estruturação e no desenvolvimento da Política que se aproximam e se distanciam de uma boa governança na administração do Poder Judiciário.

## 2.2. No âmbito do Conselho Nacional de Justiça

---

<sup>248</sup> Conforme ressalvado por Leonardo Sechi, nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e, sim, apenas para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. *In: Políticas Públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 40 e 45.

<sup>249</sup> Para Leonardo Sechi, há três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos: a) os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas e; c) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas. Cf. *Idem*.

<sup>250</sup> Conforme expõe Sabatier, há dois modelos de implementação de políticas públicas: modelo *top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas, no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração); e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. O formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Cf. SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986 *apud* SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 46.

### 2.2.1. Estabelecimento da agenda

Neste tópico, analisa-se a forma como se desencadeou o estabelecimento da agenda, com a percepção e a definição do problema e, também, com a mobilização do CNJ para sua inclusão como pauta de ação prioritária do Poder Judiciário.

Um dos primeiros relatos de preocupação do CNJ com o primeiro grau de jurisdição foi externada pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, em 5 de maio de 2009. Na oportunidade, o ministro lembrou das deficiências históricas de falta de orçamento e de estrutura enfrentadas pela Justiça Estadual, agravadas pelo inchaço de cargos de confiança nos tribunais em detrimento dos serviços de primeira instância. Diante disso, Dipp convocou os tribunais brasileiros a “olharem mais para a Justiça de primeiro grau”<sup>251</sup>.

Anos após esse episódio, e ainda antes da criação da Rede de Governança<sup>252</sup>, em meio às discussões sobre os temas que pautariam o VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, em novembro de 2012, foi publicada a Portaria CNJ n. 87<sup>253</sup>, em julho de 2012, pelo então Presidente do CNJ, Ministro Ayres Britto, criando um Grupo de Trabalho com a finalidade de propor critérios de distribuição de recursos humanos nos Tribunais de Justiça dos Estados.

Conforme se extrai dos autos do processo administrativo n. 0005389-73.2012.2.00.0000 junto ao CNJ, apesar de ter sido submetida à consulta dos Tribunais de Justiça e das associações de classe de magistrados e servidores, a minuta de ato normativo proposta por esse grupo, que visava regular a seleção, a distribuição e a movimentação da força de trabalho nos órgãos da justiça estadual de primeiro e segundo graus, não chegou a ser apresentada ao Plenário do CNJ em razão da instituição de um novo Grupo de Trabalho, com atribuições mais abrangentes<sup>254</sup>.

Esse novo Grupo de Trabalho foi previsto como uma das medidas inseridas na

---

<sup>251</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedor nacional pede maior atenção à Justiça de primeiro grau. *Agência CNJ de Notícias*, 5 maio 2009. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedor-nacional-pede-maior-atencao-a-justica-de-primeiro-grau/>. Acesso em: 7 mar. 2021.

<sup>252</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 138, de 23 de agosto de 2013*. Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1828>. Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>253</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 87, de 29 de junho de 2012*. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de propor critérios de distribuição de recursos humanos nos Tribunais de Justiça dos Estados. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/224>. Acesso em: 2 maio 2021.

<sup>254</sup> Após o encaminhamento dos autos ao novo Conselheiro responsável, o processo normativo teve a perda do objeto reconhecida, com o seu conseqüente arquivamento.

Proposta de Programa constante do processo administrativo<sup>255</sup> do Conselho Nacional de Justiça, de autos n. 17702/2017, elaborada em 2 de setembro de 2013. Por ela, estabelecia-se o objetivo do CNJ de implementar uma política judiciária voltada à priorização do primeiro grau e a ser executada por um programa composto de projetos, iniciativas e ações que confeririam atenção especial a esse segmento do Judiciário, inclusive no direcionamento dos recursos organizacionais existentes, proporcionais à sua necessidade, a fim de melhorar a qualidade do serviço prestado à sociedade e entregar a prestação jurisdicional em tempo razoável, e isso na perspectiva da gestão de recursos, do alinhamento, da integração e do aprimoramento da comunicação com públicos externos.

Por esse documento também foram constatadas as propostas macro de trabalho do GT, tais como (i) a criação do grupo de trabalho, com a sugestão, inclusive, de anúncio de sua criação pelo presidente do CNJ na sessão do dia 10 de setembro de 2013; (ii) a apresentação, no Seminário Justiça em Números, dos dados relativos ao primeiro grau de jurisdição, incentivando a utilização de dados estatísticos como instrumentos de gestão; (iii) a divulgação do Programa no VII Encontro Nacional do Judiciário e; (iv) a instituição do Programa por Resolução, coordenado pelo CNJ e com a previsão de diretrizes a serem adotadas pelos tribunais.

Assim como planejado, o anúncio da criação do Grupo ocorreu durante a abertura da 174ª Sessão Ordinária do CNJ, pelo novo presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Joaquim Barbosa. Citando dados do Relatório Justiça em Números 2012, o Ministro destacou a importância de se pensar uma política nacional que atacasse as deficiências do primeiro grau e promovesse o equilíbrio entre as instâncias, sendo o passo inaugural nessa direção a criação de um Grupo de Trabalho destinado a pensar soluções para o problema posto<sup>256</sup>.

Com efeito, no dia seguinte à Sessão Ordinária, em 11 de setembro de 2013, foi publicado o primeiro documento oficial que desvendou o interesse do CNJ na criação de uma

---

<sup>255</sup> A partir da solicitação de diversas informações e de acesso aos processos administrativos de criação e de acompanhamento de cumprimento das políticas, houve acesso somente a dois processos internos: um de número 17702/2017, que contém o programa de ação inicial, a portaria de criação do GT e ofícios de tribunais, de associações e de advogados, apresentando o panorama do primeiro grau e algumas sugestões; e outro de número 959/2018, que contém apenas as convocações para a realização da audiência pública. Os demais processos foram obstados sob justificativa de pendência de autorização do Conselheiro responsável pela análise do atendimento ou não dos critérios fixados pela Lei Geral de Proteção de Dados.

<sup>256</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ata da 174ª Sessão Ordinária, de 10 de setembro de 2013*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1853>. Acesso em: 2 maio 2021.

Política Nacional mais abrangente: a Portaria CNJ n. 155/2013<sup>257</sup>. Por ela, foi designado um Grupo de Trabalho – GT composto por três Conselheiros, Rubens Curado Silveira (presidente), Gilberto Martins e Paulo Teixeira, além do Secretário Geral do CNJ, ou juiz auxiliar da Presidência por ele indicado, e um juiz auxiliar da Corregedoria Nacional para elaborar estudos e apresentar propostas de iniciativas, ações e projetos com vistas à implementação de Política Nacional.

Buscou-se contemplar, em sua composição, os representantes das funções essenciais à Justiça. Provenientes do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, respectivamente, os integrantes do GT representavam, logo de início, um corpo heterogêneo com vistas a conferir uma visão plural do problema. Além dessa diversidade representativa, a participação de colaboradores eventuais e a possibilidade de solicitação de apoio técnico e operacional das unidades administrativas também foram previstas.

Quanto ao embasamento técnico, a motivação exarada na Portaria CNJ n. 155/2013 é expressa e calcada em elementos extraídos pelo sistema de estatística criado pelo CNJ. Foram levados em consideração os dados do Relatório Justiça em Números, que apontavam que 90% dos processos em tramitação no Judiciário estavam nas unidades judiciárias de primeiro grau, ensejando uma taxa de congestionamento média de 73% (setenta e três por cento), 23 pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau, sendo essa a principal causa da morosidade sistêmica atual.

Foi considerado, ainda, na motivação do ato que, via de regra, contava-se com uma inadequada distribuição de servidores entre o primeiro e o segundo graus de jurisdição, desproporcional à demanda de processos, em uma aparente afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da proporcionalidade. Isto é, para além da motivação calcada em dados técnicos, foram indicados efeitos jurídicos não desejáveis (violação a princípios constitucionais) atrelados à deficiência na gestão do Poder Judiciário.

A disparidade na alocação de recursos também foi constatada por impressões pessoais de integrantes dos órgãos correcionais do CNJ. Conforme avaliação do então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Francisco Falcão, nas correições feitas nos órgãos judiciais de diferentes Estados, era evidente o contraste entre Cortes bem estruturadas e varas

---

<sup>257</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 155, de 6 de setembro de 2013*. Designa Grupo de Trabalho para elaborar estudos e formular propostas para a implementação de Política Nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1842>. Acesso em: 7 mar. 2021.

que sofriam com a falta de estrutura, notando que

[...] em alguns tribunais há investimentos altíssimos nas sedes dos tribunais, com a construção de verdadeiros palácios e, às vezes, mordomia exacerbada, em detrimento de uma primeira instância sucateada. (...) Há acúmulo grande de servidores e mobiliário nos tribunais estaduais em detrimento da primeira instância. Tribunais fazem licitação, compram veículos e móveis, colocam nas sedes dos seus palácios e mandam móveis antigos e carros velhos para a primeira instância, que fica como depósito do Judiciário.<sup>258</sup>

Com a delimitação do problema a ser enfrentado, a oficialização do estabelecimento da agenda do CNJ para o Poder Judiciário, a formalização do Programa e a criação do Grupo de Trabalho, pela Portaria CNJ n. 155/2013, os personagens e as estruturas envolvidas passaram a se movimentar na busca de instrumentos, modelos e desenhos para solucionar, ou ao menos minimizar, o problema posto.

### **2.2.2. Formulação de alternativas**

Seguindo a análise do processo de elaboração do ato normativo que originou a Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, aprofunda-se nesse tópico o levantamento das alternativas formuladas pelo Grupo de Trabalho criado pelo CNJ, com os métodos, programas, estratégias e ações (leis, resoluções, termos de cooperação) desenvolvidos para a resolução ou mitigação do problema identificado e, ainda, o caminho percorrido pelo GT até a propositura oficial ao Presidente do Conselho.

Esse processo inicia-se um dia após a instituição do Grupo de Trabalho, com a realização de sua primeira reunião. Nesse encontro, foi deliberada a organização interna para o desenvolvimento do trabalho, incluindo o cronograma das futuras reuniões, as premissas e as prioridades do trabalho e a maneira com que os resultados seriam apresentados. Com essa delimitação, os debates iniciaram em torno das bases que subsidiariam a estrutura da Política Nacional, assim como suas linhas de atuação, projetos e iniciativas que seriam incentivadas<sup>259</sup>.

A segunda reunião do Grupo de Trabalho<sup>260</sup> avançou nas discussões. Foi definida

<sup>258</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedor defende orçamento específico do 1º grau para combater sucateamento. *Agência CNJ de Notícias*, 16 out. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedor-defende-orcamento-especifico-do-1-grau-para-combater-sucateamento>. Acesso em: 15 jun. 2021.

<sup>259</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ começa a discutir a Política Nacional de Priorização do 1º Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 12 set. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-comeca-a-discutir-a-politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau>. Acesso em: 7 mar. 2021.

<sup>260</sup> Participaram também da reunião o conselheiro Paulo Teixeira e o secretário-geral adjunto do CNJ, Marivaldo Dantas, ambos integrantes do Grupo de Trabalho; Friedmann Anderson Wendpap, juiz auxiliar da Corregedoria

a necessidade de o Poder Judiciário adotar um modelo de alocação de recursos de humanos e orçamentários que fosse proporcional às demandas recebidas<sup>261</sup>. Paralelamente aos debates sobre a Política, a reunião foi marcada, também, pela apresentação de outra iniciativa, que se encontrava em desenvolvimento à época pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, do CNJ, em parceria com o Banco Mundial: o Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento dos Judiciários Estaduais<sup>262</sup>.

Considerando a pertinência temática do estudo em curso, que tinha por objetivo elaborar propostas para a modernização administrativa desse ramo da Justiça – por meio de diagnósticos à construção de racionalização dos processos organizacionais, sobretudo de alocação de recursos humanos e orçamentários para a promoção do aumento do acesso à justiça da população pobre, a partir do uso eficiente do recurso, especialmente no primeiro grau de jurisdição –, a apresentação dos dados até então obtidos tinha por finalidade levar maiores subsídios técnicos ao Grupo.

As reuniões do Grupo seguiram-se ao longo do mês de setembro. Contudo, não se pode analisar com mais profundidade o proceder do GT nas demais reuniões em razão da ausência de disponibilização de suas atas ou mesmo de notícias, seja por meio da divulgação no *site* do Conselho, seja por meio de solicitação sob fundamento da Lei de Acesso à Informação e Resolução CNJ n. 215/2015<sup>263</sup>. Apesar da falta de dados sobre o desenvolvimento das discussões referentes à abrangência do desenho da Política, foram verificados alguns fatos externos concomitantes aos encontros do Grupo de Trabalho, que, de alguma forma, podem estar relacionados à sua atuação.

---

Nacional de Justiça; e Ivan Bonifácio, diretor do Departamento de Gestão Estratégica – DGE do Conselho. Cf. *Idem*.

<sup>261</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho discute alocação de recursos no Judiciário de primeiro grau. *Agência CNJ de Notícias*, 19 set. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/grupo-de-trabalho-discute-allocacao-de-recursos-no-judiciario-de-1-grau>. Acesso em: 23 maio 2021.

<sup>262</sup> Em novembro de 2014, foram publicados o *Guia de Implantação dos Modelos Alcativos*, o *Manual de Alocação de Recursos Humanos* e o *Manual de Alocação de Recursos Orçamentários* como resultado do *Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual*. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisas Judiciárias. *Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/projeto-de-diagnostico-e-fortalecimento-da-justica-estadual/#:~:text=O%20projeto%20teve%20por%20objetivo,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0%20presta%C3%A7%C3%A3o%20jurisdiccional>. Acesso em: 23 maio 2021.

<sup>263</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015*. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2236#:~:text=disposto%20nesta%20Resolu%C3%A7%C3%A3o,-,Art.,em%20linguagem%20de%20f%C3%A1cil%20compreens%C3%A3o>. Acesso em: 23 maio 2021.

É o caso da promoção inédita, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, de uma consulta a integrantes do Judiciário, Ministério Público e OAB, para envio de sugestões por *e-mail* com propostas de melhoria para o primeiro grau de jurisdição. A iniciativa foi comunicada pelo presidente do CNJ e do STF, Ministro Joaquim Barbosa, em ofício enviado no dia 13 de setembro a todos os noventa presidentes de tribunais, corregedorias, conselhos da Justiça, associações de magistrados e servidores, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

Como resultado da consulta, foi obtido o total de 869 (oitocentas e sessenta e nove) sugestões, recebidas por intermédio de mais de 500 (quinhentas) mensagens eletrônicas que foram consolidadas e catalogadas por eixos temáticos pelo GT<sup>264</sup>.

O Conselheiro Paulo Teixeira, integrante do GT, em entrevista em 9 de outubro de 2013, revelou que a quantidade de sugestões recebidas por *e-mail* havia superado as expectativas, viabilizando, positivamente, a expansão de propostas a serem trabalhadas para além das advindas do universo restrito dos membros do Grupo<sup>265</sup>. Para o Conselheiro, essa participação foi importante para a construção de uma nova ideia voltada ao aprimoramento da primeira instância<sup>266</sup> e para a alteração da imagem do primeiro grau, ainda ligada à morosidade processual<sup>267</sup>.

De modo geral, partindo de notícias, entrevistas e documentos publicados, foi constatado um escalonamento em duas etapas do trabalho desenvolvido pelo GT<sup>268</sup>. A primeira

---

<sup>264</sup> Foram obtidas 161 propostas sobre alocação de servidores; 68 propostas ligadas à valorização das carreiras, especialmente no tocante à remuneração; 44 propostas referentes ao Processo Judicial Eletrônico – PJe; 43 propostas de maior participação na gestão; 38 propostas de criação de cargos e varas; 29 propostas de investimento em qualificação; 18 propostas de melhorias nas instalações; 17 propostas sobre fiscalização do cumprimento de metas; 17 propostas sobre conciliação; 13 propostas de realização de mutirões; e 7 propostas ligadas à necessidade de se imprimir efetividade às decisões de primeira instância. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Final. Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição*. Grupo de Trabalho (Portaria n. 155/2013). Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.

<sup>265</sup> Conforme exposto por Teixeira, a proposta inicial para a Política não se limitaria ao Poder Judiciário, mas abrangeria outros órgãos por meio de estímulos à prática de mecanismos de acordo – conciliação, mediação e arbitragem – e de direcionamento das resoluções dos conflitos que envolvessem grandes litigantes à instância administrativa, antes mesmo de se tornarem processos judiciais.

<sup>266</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Grupo recebe cerca de 3 mil propostas para melhoria do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 9 out. 2013. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.

<sup>267</sup> Para o Conselheiro, esse era o principal objetivo da política, pois já era inconcebível um processo demorar cerca de dez anos para se findar, sendo que o tempo razoável de duração dos processos a ser garantido aos cidadãos girava em torno de três a cinco anos. Cf. *Idem*.

<sup>268</sup> Essa segmentação, na verdade, não foi inicialmente prevista. Como extraído da Portaria CNJ n. 155/2013, foi

teve por objetivo a elaboração de propostas iniciais, que foram formalizadas em um relatório parcial, e a segunda destinou-se à elaboração da proposta final, com a incorporação, inclusive, de algumas das medidas sugeridas no relatório parcial, que acabou sendo providencial e fundamental para a continuidade dos trabalhos de forma mais sólida e democrática.

### **2.2.2.1. Relatório Parcial**

O Relatório Parcial<sup>269</sup>, apresentado em 28 de setembro de 2013, compreendeu a descrição dos trabalhos até então realizados pelo GT e a apresentação das propostas iniciais formuladas. Duas delas merecem destaque em razão de sua imediata adoção pelo CNJ.

#### **a. Priorização como diretriz estratégica**

A primeira alternativa apresentada previa a criação de uma diretriz estratégica para vincular a Política de Priorização do Primeiro Grau ao Plano Estratégico do Poder Judiciário e aos Planos dos tribunais locais. Ou seja, com o início da institucionalização da Política de Priorização, pretendia-se divulgar a política nacionalmente e direcionar a atenção dos gestores e dos projetos prioritários dos tribunais. Foi sugerido, então, que fosse apresentado aos presidentes dos tribunais brasileiros uma proposta de adoção da seguinte diretriz estratégica:

É diretriz prioritária do Poder Judiciário, a orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais, aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus.<sup>270</sup>

---

conferido ao GT o prazo de trinta dias, prorrogáveis por mais quinze dias, para a entrega dos resultados ao Presidente do CNJ. Encerrado o prazo no dia 28 de outubro de 2013, contudo, não foi possível a entrega de um relatório completo, sendo então apresentado um relatório parcial. Com a postergação pela Portaria n. 197/2013, foi então apresentado o relatório final ao Presidente do CNJ. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 197, de 28 de outubro de 2013*. Prorroga o prazo para que o Grupo de Trabalho da implementação de Política Nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros apresente os resultados ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1889>. Acesso em: 7 mar. 2021.

<sup>269</sup> Embora não tenha sido obtido o relatório por meio da lei de acesso à informação, e não constar registro nos arquivos disponibilizados no *site* do CNJ, as informações constantes desse tópico foram extraídas do *Relatório Final*. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Final*. Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. Grupo de Trabalho (Portaria n. 155/2013). Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.

<sup>270</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Final*. Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. Grupo de Trabalho (Portaria n. 155/2013). Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.



Bem-sucedida, a iniciativa foi aprovada pelos presidentes dos tribunais no VII Encontro Nacional do Judiciário, em Belém/PA, ocorrido nos dias 18 e 19 de novembro de 2013. No discurso de abertura do Encontro Nacional, o Ministro Joaquim Barbosa reafirmou a importância de se concentrarem esforços, sobretudo em sede de primeira instância, como medida premente a tomar corpo entre as políticas judiciárias, enaltecendo a proposta de aprovação da diretriz estratégica que orienta a priorização do primeiro grau. Para o Ministro,

A má alocação de pessoas, de orçamento, de infraestrutura e de recursos tecnológicos está no cerne desse problema crucial, a interligá-lo à gestão ou à má gestão dos tribunais. É preciso direcionar os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça, canalizar esforços e recursos para os serviços prestados para a primeira instância. Gerir é eleger prioridades e não há nada mais urgente que melhorar o primeiro grau de jurisdição<sup>271</sup>.

Conforme relatório do evento<sup>272</sup>, a aprovação da diretriz foi o primeiro passo para a consolidação de uma política nacional voltada ao aprimoramento dos serviços nas instâncias ordinárias de Justiça, com o comprometimento pelos tribunais ao aperfeiçoamento dos serviços judiciários de primeira instância e equalização dos recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus.

### **b. Instrumentos de participação popular**

A segunda proposta contida no Relatório Parcial consistia na realização de uma audiência pública, a fim de fomentar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas na identificação de problemas mais específicos e na busca de soluções, compromissos e parcerias para a melhoria da eficiência e do aperfeiçoamento do primeiro grau de jurisdição. Também exitosa, a medida foi implementada pelo CNJ com a publicação da Portaria n. 213, de 29 de novembro de 2013<sup>273</sup>, que regulamentou as audiências públicas no âmbito do CNJ, e do

---

<sup>271</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Encontro Nacional aprova diretriz estratégica em prol do primeiro grau. *Agência CNJ de Notícias*, 23 nov. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/encontro-nacional-aprova-diretriz-estrategica-em-prol-do-primeiro-grau/>. Acesso em: 23 maio 2021.

<sup>272</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *VII Encontro Nacional do Judiciário*, 18 e 19 de novembro de 2013, Belém-PA. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/11/116c374cc5cef0727cfb4097944d14c8.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2013.

<sup>273</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 213, de 29 de novembro de 2013*. Regulamenta as audiências públicas no Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1911>. Acesso em: 7 mar. 2021.

Ato de Convocação n. 1, de 2 de dezembro de 2013<sup>274</sup>, que convocou a sociedade para a audiência pública realizada nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2014.

Por meio desse Ato de Convocação, foram instadas manifestações de órgãos públicos, autoridades, entidades da sociedade civil e especialistas com experiência reconhecida que pudessem contribuir com esclarecimentos técnicos, científicos, administrativos, gerenciais, políticos, econômicos e jurídicos em dois blocos temáticos: I – Eficiência da primeira instância do Poder Judiciário (subdividido em: i. Alocação equitativa de servidores, cargos em comissão e funções de confiança; ii. Orçamento e 1º grau de jurisdição; e iii. Gestão participativa) e II – Aperfeiçoamento legislativo voltado ao Poder Judiciário (subdividido em: i. Extinção/redução da competência delegada; ii. Desjudicialização da execução fiscal; e iii. Composição da justiça eleitoral).

Por ocasião da abertura da audiência pública sobre a “Eficiência do 1º grau de jurisdição e aperfeiçoamento legislativo voltado ao Poder Judiciário”, o Ministro Joaquim Barbosa ressaltou a correlação da priorização do primeiro grau como próprio atendimento do mandamento constitucional da Administração Pública: a eficiência. Em suas palavras<sup>275</sup>,

A eficiência do primeiro grau não é um desejo, não é um sonho, é uma obrigação que advém de um dos princípios constitucionais da administração pública. Não há direito à ineficiência. Ao contrário, o dever de eficiência permeia toda a administração e, necessariamente, precisa assentar seus lastros nos órgãos responsáveis pela administração da Justiça.

Como resultado da audiência pública, foram apresentadas pelos 57 (cinquenta e sete) participantes propostas voltadas ao aprimoramento do primeiro grau<sup>276</sup>, conforme teor das

---

<sup>274</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ato de Convocação n. 1/2013, de 2 de dezembro de 2013*. Audiência Pública sobre eficiência do 1º Grau de Jurisdição e aperfeiçoamento legislativo voltado ao Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/01/fbf04f425006ca2f4591b7c9b87cb0f3.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2021.

<sup>275</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0001627-78.2014.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 194/2014, de 19 de maio de 2014*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47363&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 7 nov. 2021.

<sup>276</sup> A quantidade de participantes foi apontada no acórdão do ato normativo n. 0007638-60.2013.2.00.0000, responsável pela formalização da Resolução CNJ n. 195/2014. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0007638-60.2013.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 195/2014, de 19 de maio de 2014*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47364&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 7 nov. 2021.

mídias divulgadas na íntegra pelo Conselho em seu *site*<sup>277</sup>.

Um ponto que merece destaque nesse processo histórico é a constatação de que a regulamentação das audiências públicas no CNJ foi provocada pelo impulso dado pelo Grupo de Trabalho, sendo também a primeira realizada ao longo da primeira década de existência do CNJ no processo de criação de uma política judiciária, o que demonstra um salto democrático no ciclo das políticas públicas formuladas pelo Conselho.

Além da audiência pública, foi observada, também, no processo de criação da Política, a realização de uma consulta pública, ocorrida entre 8 de janeiro e 10 de março de 2014. Por ela, o Grupo de Trabalho recebeu 367 (trezentos e sessenta e sete) sugestões do público externo (entidades associativas, sindicatos, magistrados, servidores etc.)<sup>278</sup>.

### 2.2.2.2. Relatório Final

Dando continuidade à análise do processo de formulação das alternativas, após nove reuniões e diversos encontros de subgrupos temáticos realizados para a construção da metodologia e das linhas de atuação e consolidação das propostas, em 16 de dezembro de 2013, foi entregue o Relatório Final pelo Grupo de Trabalho ao presidente do CNJ e do STF, Ministro Joaquim Barbosa.

Em um documento de 219 páginas, o GT apresentou, além do mapa consolidado das sugestões encaminhadas por *e-mail* pelo público externo ao CNJ e das propostas iniciais já implementadas (vinculação da atenção prioritária ao primeiro grau como diretriz estratégica e

---

<sup>277</sup> Esclarece-se que foi solicitado ao CNJ acesso à ata ou ao relatório dessa audiência pública pelos meios oficiais, com fundamentação na Lei de Acesso à Informação, mas sem sucesso, remanescendo a análise a partir das mídias divulgadas no *site* do Conselho. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *1ª Audiência Pública sobre Eficiência do 1º Grau de Jurisdição e Aperfeiçoamento Legislativo voltado ao Poder Judiciário*. Disponível em: [https://www.youtube.com/playlist?list=PLIJgviu9EmVLQDY\\_FQUY1pMkyT5Os4WTI](https://www.youtube.com/playlist?list=PLIJgviu9EmVLQDY_FQUY1pMkyT5Os4WTI). Acesso em: 30 maio 2021.

<sup>278</sup> Conforme constou dos acórdãos de criação das Resoluções CNJ n. 195/2014 (ato normativo n. 0007638-60.2013.2.00.0000) e 219/2016 (ato normativo n. 0003556-49.2014.2.00.0000). Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0007638-60.2013.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 195/2014, de 19 de maio de 2014*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47364&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 7 nov. 2021; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0003556-49.2014.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 219/2016, de 12 de abril de 2016*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47923&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 7 nov. 2021.

realização de audiência pública), mais três propostas, quais sejam: (i) edição de quatro resoluções (Resolução sobre a institucionalização da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição; Resolução sobre a distribuição de força de trabalho e de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário; Resolução Conjunta sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento – Competência Delegada e Resolução sobre a regulamentação do Trabalho Voluntário no âmbito do Poder Judiciário); (ii) celebração de Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica; e (iii) edição de Nota Técnica do CNJ sobre a desjudicialização da execução fiscal.

**a. Resolução sobre a institucionalização da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição**

Sobre as propostas de resoluções, certamente a mais importante delas correspondeu àquela que pretendia a institucionalização da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e a definição de suas bases. Conforme consta do relatório, o objetivo foi desenvolver, em caráter permanente, iniciativas direcionadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da eficiência, da celeridade e da efetividade dos serviços judiciários do primeiro grau dos tribunais brasileiros.

O ato normativo sugerido contemplou nove linhas de atuação: (i) Alinhamento ao Plano Estratégico dos tribunais aos objetivos e linhas de atuação da Política, de modo a orientar seus programas, projetos e ações; (ii) Equalização da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos; (iii) Adequação orçamentária ao desenvolvimento das atividades judiciárias do primeiro grau e adoção de estratégias que assegurassem excelência na sua gestão; (iv) Provimento de infraestrutura e tecnologia apropriados; (v) Fomento à governança colaborativa por meio da participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais; (vi) Incentivo ao diálogo social e institucional e desenvolvimento de parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política; (vii) Prevenção e racionalização de litígios, especialmente àqueles de massa, e garantia da distribuição equitativa dos processos judiciais entre as unidades judiciárias de primeiro grau; (viii) Promoção de estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da Justiça do primeiro grau e temas conexos, a fim de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões; e (ix) Fomento à capacitação continuada de magistrados e servidores nas

competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição.

Além dessas linhas bases, a proposta de resolução também previu a criação da Rede de Priorização do Primeiro Grau, a fim de gerir a Política e as iniciativas a ela relacionadas. A motivação para a criação dessa estrutura no âmbito do Conselho foi expressamente indicada, correspondendo à premissa de que “tornar democrática e colaborativa a governança da Política é fator essencial para garantir o real engajamento dos tribunais, dos magistrados e dos servidores na sua implementação”<sup>279</sup>.

A previsão da composição do Comitê, contudo, deu-se precariamente, com disposições vagas. A Rede de Priorização, no âmbito nacional, por exemplo, seria composta por representantes de todos os tribunais, sob coordenação do CNJ, e, no âmbito local, previa-se a indicação de somente dois magistrados de primeiro grau para atuarem como gestores regionais da Política, com a possibilidade de serem designados pelos tribunais.

Como visto, apesar de próspera a inclusão de magistrados de primeiro grau como gestores regionais, a institucionalização de estruturas voltadas a conferir executoriedade à política ainda era rudimentar, carente de debates mais aprofundados e de desenvolvimento de evolução normativa, até mesmo para viabilizar a participação de outros integrantes do Judiciário com amplo conhecimento nas rotinas do primeiro grau de jurisdição, a exemplo dos escreventes judiciários.

Por outro lado, ainda quanto à participação democrática no Poder Judiciário, a proposta de ato normativo estabeleceu a possibilidade de os tribunais celebrarem parcerias com instituições públicas e privadas e realizarem audiências públicas, além de destinarem orçamento específico para garantir a concretização dos seus objetivos. Com a finalidade de obter um maior engajamento e atuação dos tribunais para a execução da Política, foi prevista a necessidade de encaminhamento, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, de um plano de ação local voltado ao alcance dos objetivos, o que, a princípio, tornaria os resultados mais controláveis.

## **b. Resolução sobre a distribuição de força de trabalho e de orçamento**

Em complemento à Resolução que institucionalizava a PNAPPGJ, foi sugerida

---

<sup>279</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Final*. Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. Grupo de Trabalho (Portaria n. 155/2013). Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.

a criação de uma segunda Resolução, sobre a distribuição de força de trabalho e de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário, em razão da natureza de suas disposições ser mais técnica e específica em relação às linhas bases da Política.

A justificativa apresentada pelo Grupo de Trabalho no Relatório Final foi representada na constatação de que uma das principais causas do desempenho insuficiente da primeira instância era a má distribuição dos recursos disponíveis nos tribunais, notadamente entre as unidades de primeiro e segundo graus. Com isso, consideraram que, com a priorização da racionalização e utilização eficiente dos recursos organizacionais disponíveis (pessoal, infraestrutura, tecnologia e orçamento) dos tribunais entre as instâncias, isso não só atenderia à premissa básica de uma boa gestão, prestigiando os princípios da eficiência e da proporcionalidade, como também fortaleceria a independência e autonomia dos magistrados de primeiro grau.

Além disso, a equalização, como pretendida, atenderia a uma das linhas de atuação da Política constantes na resolução anterior e à diretriz estratégica à Meta 3 de 2014, aprovada no VII Encontro Nacional do Judiciário, traduzida no estabelecimento e aplicação de parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com a garantia de estrutura mínima das unidades da área fim.

Em relação à distribuição de pessoal, foram sugeridas diversas regras de readequação do número de servidores alocados entre as instâncias à razão da quantidade média de processos distribuídos a cada grau de jurisdição, atentando-se, ainda, à taxa de congestionamento de um grau em relação ao outro para alocações temporárias voltadas à redução do acervo. Também foi desenvolvida a ideia de lotação paradigma, por meio da qual as unidades de primeiro e segundo graus das áreas de apoio direto à atividade judicante seriam agrupadas por critérios de semelhança, relacionados à competência material, à base territorial ou a outro parâmetro objetivo definido pelo Tribunal, a partir do cálculo de complexas fórmulas matemáticas detalhadas nos sete anexos à minuta da resolução.

Ainda sobre a disciplina dos recursos humanos, foi prevista a possibilidade de os tribunais instituírem, como medida de incentivo, gratificação anual a servidores lotados nas unidades mais produtivas, segundo critérios objetivos que fossem estabelecidos por lei específica e regulamento próprio, cabendo, ao orçamento do Estado para o Poder Judiciário, a consignação da dotação própria das despesas decorrentes da aplicação e execução da gratificação.

Se, por um lado, a proposta previa um importante instrumento econômico de incentivo à produtividade dos funcionários, por outro, estabeleceu a hipótese de aumento de despesa aos tribunais, cujo orçamento já é demasiadamente reduzido frente às despesas ordinárias. Além da possibilidade de se gerar certo desconforto com os tribunais locais, que teriam que lidar com a pressão dos servidores para a criação de tal gratificação sem margem de orçamento disponível, abriria espaço, também, para uma discussão sobre inconstitucionalidades por possíveis violações ao pacto federativo decorrentes da criação, por um órgão nacional, de uma gratificação para servidores lotados nos tribunais estaduais, ainda que relegasse a estes a atribuição da respectiva dotação orçamentária.

Quanto à utilização adequada e proporcional do orçamento, a proposta de ato normativo buscou disciplinar, entre outros, os seguintes aspectos: (a) identificação e distribuição proporcional do orçamento entre primeiro e segundo graus, com publicização dos valores planejados e executados; (b) participação efetiva de magistrados e servidores no planejamento e na execução do orçamento; e (c) aperfeiçoamento da qualidade da execução orçamentária. Tais medidas, assim como indicadas pelo Grupo de Trabalho, tiveram como fim conferir autonomia ao primeiro grau de jurisdição, além de descentralizar e democratizar o debate acerca dos investimentos necessários ao aperfeiçoamento dos serviços judiciários.

Especialmente no aspecto da governança colaborativa, a sugestão da criação de uma estrutura local surgiu pela primeira vez nesse relatório, no tocante às matérias relacionadas ao orçamento. Foi sugerida a determinação aos tribunais de constituírem um Comitê Orçamentário de primeiro grau e um Comitê Orçamentário de segundo grau, com permanente interação entre si e com os demais comitês temáticos, e com atribuições definidas, tais como auxílio na captação das necessidades ou demandas, realização de debates sobre elas, auxílio da elaboração da proposta orçamentária e execução do orçamento aprovado.

### **c. Resolução Conjunta com o Conselho da Justiça Federal sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento – UAA**

No tocante à Resolução Conjunta com o Conselho da Justiça Federal sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento seguido da celebração de Acordos de Cooperação com a Justiça do Trabalho, Eleitoral e Estadual para operacionalização da medida, foi constatado pelo Grupo de Trabalho que um dos motivos de sobrecarga da primeira instância,

especialmente da Justiça Estadual, correspondia à desproporcionalidade entre a taxa de congestionamento das Varas de Juizados Federais (43%) e das Varas Comuns da Justiça Estadual (78,6%), referente às demandas provenientes da competência delegada prevista no art. 109, §3º, da Constituição Federal. Em resumo, correspondiam às causas previdenciárias e àquelas autorizadas por lei, como, por exemplo, as execuções fiscais federais contra devedores domiciliados nas respectivas comarcas que não fossem sede de vara federal<sup>280</sup>.

Diante da identificação do problema, foi considerada pelo Grupo de Trabalho como uma possível solução para o desafogamento do primeiro grau da Justiça Estadual a assunção pelos Juizados Federais do processamento dessas demandas, por serem especializados e possuírem melhores condições estruturais. Sua operacionalização, até para garantir a permanência ao acesso à justiça por parte dos interessados, seria realizada através da combinação do atendimento itinerante e permanente por parte da Justiça Federal em locais em que não há sede de Vara Federal, por meio de Unidades de Atendimento Avançado – UAA, citando a prática bem-sucedida do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Com o avanço das UAA, o Grupo também avaliou que poderia gerar uma importante aproximação da Justiça Federal com a sociedade, sem aumento de estruturas ou despesas, porquanto viabilizada por meio de compartilhamento de espaços com outros segmentos do Judiciário, bem como na diminuição do acervo dos Tribunais Regionais Federais, com a sua transposição para as Turmas Recursais Federais.

#### **d. Resolução sobre a regulamentação do Trabalho Voluntário no âmbito do Poder Judiciário**

O quarto e último ato normativo proposto referia-se à Resolução sobre a regulamentação do Trabalho Voluntário no âmbito do Poder Judiciário. O Grupo de Trabalho apontou que a prática do voluntariado, representado pelo conjunto de ações de interesse social e comunitário no qual a atividade desempenhada reverte-se a favor do serviço e do trabalho, tem-se tornado cada vez mais um importante fator de crescimento das organizações públicas e não governamentais.

---

<sup>280</sup> Hipótese essa revogada pela Lei n. 13.043/2014. BRASIL. *Lei n. 13.043, de 13 de novembro de 2014*. Dispõe sobre diversas alterações legislativas, dentre elas, a Lei. n. 5.010/1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm). Acesso em: 4 jun. 2021.



Foi considerado, também, que o voluntariado tende a promover a melhoria do clima organizacional, desenvolver e acentuar a noção de trabalho em equipe e promover maior comprometimento e aumento de produtividade na unidade que a contemple. Conduz, igualmente, ao fomento e manutenção de um ambiente de socialização, solidariedade, civismo, cooperação e responsabilidade social, além de auxiliar as atividades institucionais sob o primado da eficiência administrativa.

Com isso, a resolução propunha a disciplina de regras condicionantes para o exercício do voluntariado no Poder Judiciário, tais como: a preferência por magistrados e servidores públicos aposentados e estudantes ou graduados em curso superior; a incompatibilidade do voluntariado com o exercício da advocacia e com estágio em escritório ou sociedade de advogados; a carga horária máxima permitida; os deveres do voluntário; e sua responsabilidade em caso de violação dos deveres e proibições, bem como a vedação explícita de formação de vínculo funcional com o Tribunal.

A proposta consistia numa reivindicação antiga de regulamentação e ampliação ao Judiciário, como um todo, da atividade que já era realidade em tribunais isolados<sup>281</sup>. A sensibilidade da questão voltava-se primordialmente à definição de deveres dos voluntários, mormente pelo fato de lidarem com processos por vezes sigilosos, e a definição de responsabilidade tanto dos voluntários quanto do Estado em caso de algum acidente de trabalho em suas dependências.

#### **e. Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica**

Quanto à sugestão de celebração de Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica, pretendia-se promover ação conjunta com o Ministério da Educação, no sentido de instituir a prática jurídica acadêmica nos órgãos do Poder Judiciário como integrante do currículo da graduação em Direito, com a finalidade de proporcionar aos estudantes a vivência prática do dia a dia dos órgãos da Justiça, além de

---

<sup>281</sup> Essa constatação foi registrada por Vladimir Passos de Freitas em um artigo publicado em 2007, no qual cita alguns tribunais que o adotaram, a exemplo do TJRS, TJPR, TJPE, TJSE, TJSP, TRE/ES, TRF 4 (RS), STJ e TRF 3 (SP). *In*: FREITAS, Vladimir Passos de. Voluntariado no Poder Judiciário já é uma realidade. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 22 maio 2007. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2007-mai-22/voluntariado\\_poder\\_judiciario\\_realidade](https://www.conjur.com.br/2007-mai-22/voluntariado_poder_judiciario_realidade). Acesso em: 13 jun. 2021.

agregar colaboradores na prestação dos serviços judiciários à sociedade.

Com efeito, tomando por base os dados levantados pelo estudo *Exame de Ordem em Números*<sup>282</sup>, realizado pelo Conselho Federal da OAB em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, foram disponibilizados, em 2017, 1.203 cursos de graduação em Direito, com 879.200 matrículas realizadas, e todos esses estudantes teriam, em tese, que cumprir parte da grade curricular de prática jurídica em órgãos do Poder Judiciário.

Seria substancial, portanto, o incremento de mão de obra que a proposta geraria para auxílio no serviço judiciário. Por outro lado, considerando a compulsoriedade de oferecimento de contraprestação e de auxílio transporte aos estagiários, conforme preceitua a Lei n. 11.788/2008<sup>283</sup>, a proposta importaria na elevação dos gastos com pessoal pelos órgãos judiciais, sem aumento proporcional da previsão orçamentária – assim como definida pelas Assembleias Legislativas aos Tribunais Estaduais, por exemplo –, o que retomaria os questionamentos referentes a um aumento de gastos, ao desgaste com os tribunais locais e à eventual inconstitucionalidade por violação ao pacto federativo.

#### **f. Nota técnica sobre a desjudicialização da execução fiscal**

A proposta de emissão de uma nota técnica sobre a desjudicialização da execução fiscal pelo CNJ, por sua vez, foi justificada pelo Grupo de Trabalho pela necessidade constatada de se colocar no centro da discussão o uso mais racional das demandas que sobrecarregam o Poder Judiciário, tomando-se por base o apurado no Relatório Justiça em Números 2013, que aponta que cerca de 1/3 dos processos em tramitação no Judiciário (aproximadamente 29,3 milhões) correspondia a execuções fiscais.

De acordo com a minuta anexada ao relatório, foi exposta a ineficiência do modelo vigente de cobrança da dívida ativa, que sobrecarrega exageradamente o Poder

---

<sup>282</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Exame de Ordem em Números*, v. IV. 2020. Disponível em: [https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/oab\\_emnumeros.pdf](https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/oab_emnumeros.pdf). Acesso em: 14 jun. 2021.

<sup>283</sup> BRASIL. *Lei n. 11.788, de 25 de setembro de 2008*. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, e a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis n. 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória n. 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm). Acesso em: 14 jun. 2021.

Judiciário e não enseja a necessária recuperação de ativos, retroalimentando o sentimento de impunidade e incentivando uma cultura de não pagamento de tributos no país.

Conforme estudo citado na minuta, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em 2011 o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal era de 8 (oito) anos, 2 (dois) meses e 9 (nove) dias, sendo que, para a citação do devedor, eram gastos mais de 5 (cinco) anos e, para a penhora de algum bem, mais 1 (um) ano, de modo que sendo o objetivo maior do processo de execução fiscal a localização do patrimônio do devedor para satisfação do crédito público, esta somente seria alcançada, em média, aproximadamente 6 (seis) anos após o ajuizamento da execução.

O objetivo da nota, portanto, era a divulgação do posicionamento favorável do Plenário do Conselho Nacional de Justiça ao aperfeiçoamento legislativo do atual modelo de cobrança judicial de dívida ativa da Fazenda Pública, na linha preconizada pelo Projeto de Lei n. 5.080/2009<sup>284</sup>, em tramitação na Câmara dos Deputados, apensado ao Projeto de Lei n. 2.412/2007<sup>285</sup>. Isto é, a proposta de antecipar a identificação, na fase administrativa, do devedor e de bens e direitos passíveis de penhora, ou mesmo de indícios de movimentação financeira ou atividade produtiva do executado, racionalizaria o ajuizamento da execução fiscal, evitando-se a chegada ao Judiciário de cobranças sabidamente ineficazes.

#### **g. Fórum permanente de diálogo multi-institucional**

Com o propósito de ouvir autoridades e entidades públicas e privadas que interagem com o sistema de justiça, e observando os ganhos advindos com a realização da audiência e da consulta públicas, foi sugerida lateralmente no Relatório Final a instituição pelo CNJ de um fórum permanente de diálogo multi-institucional, sobre o aperfeiçoamento dos serviços judiciários, nos moldes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA e da Estratégia Nacional de Segurança Pública – ENASP, citados como

---

<sup>284</sup> BRASIL. *Projeto de Lei n. 5080/2009*. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431260>. Acesso em: 3 jun. 2021.

<sup>285</sup> BRASIL. *Projeto de Lei n. 2412/2007*. Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=522170&filename=PL+2412/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=522170&filename=PL+2412/2007). Acesso em: 3 jun. 2021.

exemplos bem-sucedidos de compromissos ou parcerias com vistas à conjugação de esforços em temas complexos e que extrapolam os limites de atuação de uma única instituição, como “importante instrumento de participação e de democratização de soluções por meio da ‘inteligência colaborativa’”<sup>286</sup>.

#### **h. Plano de comunicação de fomento ao debate sobre o primeiro grau**

Além das propostas, constou também do Relatório Final o resultado da iniciativa do GT, realizada no curso dos trabalhos, de solicitar junto à Secretaria de Comunicação Social do CNJ o desenvolvimento de um plano de comunicação, com o objetivo de fomentar o debate social acerca da realidade do primeiro grau de jurisdição e da necessidade de lhe conferir atenção especial, com o propósito de aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Como resultado, foram anexadas as vinte principais matérias jornalísticas produzidas pelo CNJ sobre temas afetos à política, constando desde o anúncio, em 10 de setembro de 2013, da criação do Grupo de Trabalho para priorização da primeira instância, até a notícia, em 23 de novembro de 2013, de aprovação da diretriz estratégica em prol do primeiro grau no VII Encontro Nacional, o que representa, para um intervalo de aproximadamente um mês e dez dias, quantidade condizente com o impulso que se pretendia conferir à comunicação da Política.

#### **2.2.3. Decisão**

A decisão no ciclo das políticas públicas corresponde ao momento da escolha, da aprovação e da formalização do programa. Nesse tópico, portanto, serão averiguadas quais as medidas, dentre as formuladas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 155/2013, foram adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça e os motivos externados para a sua aprovação ou, eventualmente, para a sua rejeição, com a exposição da dinâmica eleita para a escolha das

---

<sup>286</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Final*. Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. Grupo de Trabalho (Portaria n. 155/2013). Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.

alternativas propostas.

Como já adiantado no tópico anterior, houve ao menos dois momentos de proposição de alternativas durante o processo de criação da Política. Embora a divisão em dois momentos decisórios não tenha sido inicialmente planejada, mas decorrente do curto prazo inicialmente fixado, sua ramificação foi essencial para o incremento de legitimidade e aderência à Política já no bojo de seu processo de elaboração.

Com relação ao primeiro momento, foi verificada uma pronta adesão pelo CNJ às sugestões realizadas pelo Grupo de Trabalho, tanto em relação à vinculação da atenção ao primeiro grau de jurisdição como diretriz estratégica – até pela proximidade da realização do VII Encontro Nacional do Judiciário, em Belém/PA, ocorrido nos dias 18 e 19 de novembro de 2013 –, quanto à regulamentação e à realização da primeira audiência pública na história do Conselho, como instrumento relevante de participação popular no processo de sua criação, transparecendo uma postura inicial célere e assertiva na adesão de medidas voltadas a garantir uma intensa participação social e das instituições públicas e privadas na elaboração da política.

As propostas apresentadas no momento seguinte, por sua vez, não provocaram a mesma resposta pelo CNJ. Passa-se, então, à análise pormenorizada da tomada da decisão, em relação às alternativas formuladas junto ao Relatório Final, que congregaram, em suma, a publicação de quatro resoluções que conformariam normativamente toda a Política, a celebração de Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica, a edição de Nota Técnica do CNJ sobre a desjudicialização da execução fiscal, bem como a criação de um fórum permanente de diálogo multi-institucional.

#### **a. Resolução CNJ n. 194/2014**

A Resolução CNJ n. 194/2014 foi o instrumento normativo mais relevante entre os propostos pelo Grupo de Trabalho, já que, por ela, foi dado o primeiro passo para a institucionalização da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau.

Analisando a exposição da fundamentação do acórdão constante do processo administrativo para formulação de ato normativo, sob os autos n. 0001627-78.2014.2.00.0000 junto ao PJE/CNJ, foi apresentado o relatório, o diagnóstico do problema encontrado, a justificativa para a atuação do CNJ e adequação da escolha pela instituição da política e a conclusão do parecer do Conselheiro relator.

O diagnóstico, em resumo, explicitou os problemas identificados no momento de estabelecimento da agenda da política, que tiveram por base dados estatísticos extraídos do Relatório Justiça em Números 2013 e impressões obtidas da investigação *in loco* dos tribunais pela Corregedoria Nacional, além da percepção do presidente do CNJ, Ministro Joaquim Barbosa, em sua fala externada no VII Encontro Nacional do Poder.

Na justificativa, por sua vez, foram apresentadas as medidas eleitas para enfrentamento do problema, que corresponderam, em quase sua totalidade, às sugeridas pelo Grupo de Trabalho, como as nove linhas de atuação, a criação da Rede de Priorização do Primeiro Grau, a possibilidade de os tribunais designarem equipes de apoio às atividades vinculadas à Política, a destinação de orçamento específico para garantir a concretização dos seus objetivos, a possibilidade de construção de fóruns permanentes de diálogo interinstitucional e a obrigação dos tribunais de elaborarem e encaminharem ao CNJ um plano de ação com vistas ao alcance dos seus objetivos.

Em suma, constituíram-se em projetos de médio e longo prazos, que dependeriam, de um lado, da mudança da cultura decisional dos gestores dos tribunais e, de outro, de fomento do CNJ com a instituição de uma política permanente com o necessário monitoramento do seu efetivo cumprimento.

Os fundamentos apresentados para a adoção dessas medidas cingiram-se basicamente à indicação de princípios da Administração, de modo que ela se voltaria ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância, e atuaria como a medida de isonomia e de equilíbrio a prestigiar os princípios da eficiência e da proporcionalidade, além de fortalecer a independência e a autonomia do magistrado de primeiro grau.

Conquanto tenha sido informado no corpo do relatório do voto que houve contribuições advindas da consulta pública e das audiências públicas realizadas após a apresentação da minuta constante do Relatório Final, elas não foram indicadas expressamente. Por mais que tal fato tenha dificultado a análise da extensão da aderência pelo Grupo de Trabalho às contribuições recebidas da sociedade e sua repercussão no texto final apresentado, é possível constatar que a sua redação foi aperfeiçoada, com sensíveis alterações após a participação popular, o que pode levar à percepção de que houve aderência a algumas contribuições externas ao grupo.

Com efeito, as principais mudanças percebidas deram-se em relação ao

acrécimo da determinação de criação dos Comitês Gestores Regionais e à previsão detalhada de sua composição, mais abrangente e plural, incluindo um magistrado indicado pelo Tribunal; um magistrado e um servidor escolhidos pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; e um magistrado e um servidor eleitos por votação direta entre seus pares.

Com isso, houve inovação na criação de uma arena nos tribunais brasileiros que viabilizasse a interação com a Rede de Priorização e ramificasse a execução da política, conferindo-lhe elementos mais democráticos e participativos, inclusive na escolha dos integrantes do Comitê, por eleição direta de seus pares, e no acréscimo da participação de servidores.

Ao final do acórdão, a conclusão do relator Conselheiro Rubens Curado foi no sentido da aprovação da Resolução. Em plenário, foi proferido voto parcialmente divergente, de lavra da Conselheira Maria Cristina Peduzzi, que propôs a inclusão de um desembargador nos Comitês Gestores Regionais e a exclusão da possibilidade de indicação de magistrados e servidores pelas respectivas associações. Contudo, esse voto não saiu prevalente, resultando na aprovação do texto apresentado pelo relator, por maioria dos votos, em 19 de maio de 2014.

#### **b. Resolução CNJ n. 195/2014**

A Resolução CNJ n. 195/2014, aprovada por unanimidade, no mesmo dia da Resolução CNJ n. 194/2014, teve por objetivo definir parâmetros para equalizar a distribuição do orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau. Como visto na formulação de alternativas, a proposta original estabelecia, no mesmo ato normativo, diretrizes para a distribuição da força de trabalho e do orçamento, mas optou-se pela separação em dois atos normativos distintos.

Analisando a exposição da fundamentação do acórdão constante do processo administrativo para formulação de ato normativo, sob os autos n. 0007638-60.2013.2.00.0000, junto ao PJE/CNJ, foram observados estrutura e conteúdo semelhantes ao acórdão que deu origem à Resolução CNJ n. 194/2014. A peculiaridade encontrada referiu-se ao acréscimo no relatório da informação numérica de que a proposta original foi submetida a consulta pública, tendo recebido 367 (trezentos e sessenta e sete) sugestões do público interno e externo, e que o tema “orçamento” também havia sido objeto da Audiência Pública, oportunidade em que 57 (cinquenta e sete) expositores apresentaram sugestões sobre o tema, além de outras propostas

recebidas por *e-mail* de interessados não habilitados a participar da audiência.

Assim como na resolução precedente, ficou consignado somente no relatório que as sugestões recebidas foram analisadas, sendo várias delas acolhidas e incorporadas ao texto apresentado, mas sem uma indicação precisa de quais delas teriam sido aderidas ou rejeitadas para a formação do texto final apresentado, o que novamente dificulta a análise da extensão da contribuição popular. Apesar disso, foi indicado que o Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ prestou auxílio técnico ao referido Grupo de Trabalho durante todas as etapas de elaboração, revisão e aperfeiçoamento da proposta de resolução, inclusive na análise das sugestões apresentadas.

### **c. Resolução CNJ n. 219/2016**

A Resolução CNJ n. 219/2016, como já informado, foi o resultado da opção do Grupo de Trabalho pela disciplina em separado dos temas de distribuição dos servidores e do orçamento, sendo esta última objeto da Resolução CNJ n. 195/2014. Analisando o processo administrativo para formulação de ato normativo que originou a Resolução em análise, sob autos n. 0003556-49.2014.2.00.0000, junto ao PJE-CNJ, observa-se um considerável lapso temporal entre a sua distribuição, em conjunto com as demais, em 6 de junho de 2014, e a sua deliberação em sessão plenária, em 12 de abril de 2016.

Em entrevista concedida ao CNJ sobre a PNAPPGJ, em 2020, o ex-conselheiro Rubens Curado enfatizou que a Resolução CNJ n. 219/2016 foi a mais importante e, por isso, demorou a ser aprovada. Revelou ainda que foi a resolução mais controvertida e a que encontrou maior resistência junto aos tribunais, por três fatores principais: número de servidores, a quantidade de cargos em comissão e o total de funções de confiança<sup>287</sup>.

Para Curado, os tribunais não queriam perder a estrutura destinada ao segundo grau. Citou um caso emblemático identificado no decorrer da implementação das medidas, que revelou a dimensão do problema. Referia-se à situação de um tribunal em que 18 (dezoito) desembargadores dispunham de cerca de R\$ 13 milhões para pagamento de cargos em comissão nos gabinetes, ao tempo em que, para as 180 (cento e oitenta) varas do Estado, era destinado o

---

<sup>287</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Prioridade para a Justiça que recebe o cidadão. *Agência CNJ de Notícias*, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/prioridade-para-a-justica-que-recebe-o-cidadao/>. Acesso em: 19 jun. 2021.



valor de R\$ 6 milhões.

Relatou que, mesmo após a aprovação da Resolução CNJ n. 219/2016, foram abertas dezenas de procedimentos e apresentadas inúmeras reclamações pelos tribunais questionando as determinações nela contidas. Na percepção do ex-conselheiro,

[...] as medidas adotadas afetavam a concentração de poder na cúpula. Eram desembargadores com dezenas de servidores. Isso criou dificuldades para a equalização de servidores conforme a demanda do Judiciário. Considero tais resistências injustificadas e não republicanas. Mas elas integram a cultura e sempre têm resistência a mudanças.<sup>288</sup>

Retomando a análise do processo normativo que originou a Resolução, foi verificado que as providências eleitas foram consignadas resumidamente no voto, mantendo a concepção inicial assim como sugerida pelo Grupo de Trabalho, exceto pelo aprofundamento da disciplina das matérias e de alterações das fórmulas e dos coeficientes dos cálculos inseridos nos anexos da Resolução.

De modo geral, o voto contou com uma estrutura semelhante aos votos das resoluções precedentes. No Relatório, foi indicada a informação de que, além das contribuições obtidas pelas audiências e consulta públicas, o Grupo de Trabalho recebeu auxílio técnico do Departamento de Pesquisas Judiciárias, do Departamento de Gestão Estratégica e Estatística, do Departamento de Acompanhamento Orçamentário e da Secretaria de Recursos Humanos do CNJ. No diagnóstico, por sua vez, foram apresentados o fundamento fático que originou a proposta e a justificativa, com foco na exposição da base constitucional a que se sustentava a proposta, consignando os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade e transparência e o alinhamento a programas de produtividade previstas no art. 39, §7º da CF.

Em comparação com as resoluções estudadas, houve um incremento na exposição de motivos. Além de apresentar a base técnica dos dados do Relatório Justiça em Números, esses dados foram corroborados pelas manifestações dos tribunais e associações em apoio à proposta de resolução encaminhadas no período de consulta pública ou expostas na audiência pública, citando, por exemplo, o panorama do Tribunal de Justiça do Maranhão – TJMA, do Tribunal de Justiça do Piauí – TJPI, e por outras inspeções realizadas, como no Tribunal de Justiça de Alagoas – TJAL.

Embora, novamente, não tenha indicado quais sugestões foram ou não aderidas, mostrou-se uma maior preocupação em externar a relevância da audiência e consulta públicas

---

<sup>288</sup> Idem.

realizadas, promovendo uma valorização na utilização desses instrumentos de participação popular, ao menos para angariar apoio e legitimidade ao ato normativo proposto. Como resultado, a minuta foi aprovada por unanimidade pelo plenário.

**d. Resolução Conjunta com o Conselho da Justiça Federal sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento – UAA**

Uma das alternativas propostas pelo Grupo de Trabalho foi a publicação de uma resolução que possibilitasse a instalação de unidades avançadas de atendimento por Seção ou Subseção da Justiça Federal com competência que abarcasse demandas previdenciárias e execuções fiscais em município sede de Comarca da Justiça Estadual, com o objetivo de desafogar o congestionamento do primeiro grau, principalmente da Justiça Estadual.

Contudo, a proposta aparentemente não foi aderida pelo Órgão Colegiado do CNJ, considerando que, até o momento, não foi publicada uma resolução nos exatos termos como proposta nem tornado público eventual motivação por sua não adesão. Dois fatores podem ter contribuído para esse resultado, embora não expressamente consignados por instrumentos formais que exteriorizassem a decisão.

O primeiro refere-se à revogação<sup>289</sup> da hipótese legal de competência delegada para execuções fiscais<sup>290</sup>, promovida pela Lei n. 13.043/2014<sup>291</sup>. Por mais que a produção de seus efeitos tenha sido limitada aos processos distribuídos após o início de sua vigência, e a competência ainda remanesça em alguns casos, embora mais limitados, já representou um afago

---

<sup>289</sup> Conforme originalmente disposto no art. 15 da Lei n. 5.010/1966, quando a Comarca não fosse sede de Vara Federal, poderiam ser processados e julgados na Justiça Estadual os executivos fiscais da União e de suas autarquias, ajuizados contra devedores domiciliados nas respectivas Comarcas. BRASIL. *Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966*. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15010.htm). Acesso em: 7 nov. 2021.

<sup>290</sup> A diminuição das hipóteses de competência delegada teve continuidade com a publicação da Lei n. 13.876/2019, que previu restrição espacial quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal. Cf. BRASIL. *Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019*. Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13876.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13876.htm#art3). Acesso em: 5 jun. 2021.

<sup>291</sup> BRASIL. *Lei n. 13.043, de 13 de novembro de 2014*. Dispõe sobre diversas alterações legislativas, dentre elas, a Lei n. 5.010/1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm). Acesso em: 4 jun. 2021.

aos milhares<sup>292</sup> de processos distribuídos anualmente nas varas estaduais e, por consequência, já atingiria o objetivo da resolução por outros meios.

O segundo fator de influência para a ausência de aprovação da Resolução pode ser atribuído à publicação da Resolução CNJ n. 184/2013<sup>293</sup>, poucos dias antes da entrega do Relatório Final pelo GT, em 6 de dezembro de 2013. Por essa normativa, o CNJ possibilitou postos avançados de atendimento para unidades que apresentassem distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal. Apesar de não se destinar especificamente às unidades federais, a Resolução aprovada permitiu uma racionalidade na distribuição das unidades judiciárias pelo território nacional, de modo mais amplo, evitando estruturas físicas custosas frente ao diminuto movimento judiciário, e isso sem prejuízo ao acesso à justiça.

#### **e. Resolução sobre serviço voluntário no Poder Judiciário**

A proposta de resolução destinada a regulamentar o trabalho voluntário no âmbito do Poder Judiciário, apresentada pelo Grupo de Trabalho, não foi aderida de pronto pelo CNJ, vindo a sê-lo somente em 2019, com a Resolução CNJ n. 292/2019<sup>294</sup>. O impulso foi dado pelo Conselheiro Valdetário Andrade Monteiro que, em 24 de outubro 2018, no bojo dos autos do processo administrativo de ato normativo n. 0002725-98.2014.2.00.0000<sup>295</sup>, constatou que o feito vinha sendo incluído em diversas pautas de julgamento do Conselho desde 27 de maio de 2014, mas nunca tinha sido apregoadado. Com isso, em decorrência do lapso temporal, considerou

---

<sup>292</sup> Conforme levantado pelo Estudo do Impacto nas ações dos Tribunais Estaduais – Competência Delegada no ano de 2013, mais de 300 mil processos de competência federal foram distribuídos na Justiça Estadual no ano de 2011. In: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Competência Delegada – Impacto nas ações dos Tribunais Estaduais*, 2013. p. 15. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel2013\\_comp\\_delegada.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel2013_comp_delegada.pdf). Acesso em: 5 jun. 2021.

<sup>293</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 184, de 6 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1917>. Acesso em: 5 jun. 2021.

<sup>294</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 292, de 23 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a prestação de serviço voluntário nos órgãos do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2993>. Acesso em: 5 jun. 2021.

<sup>295</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ato Normativo n. 0002725-98.2014.2.00.0000*. Conselheiro Valdetário Andrade Monteiro, 24 out. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=7b36ad85a0af5fe69567d511fa01d8ef610075bf1903efde32693f12c0f211672a118ba70342bf2f3a58f3bf9fc1cc8339b484d172d84d8e&idProcessoDoc=1404874>. Acesso em: 17 jun. 2021.

prudente encaminhar o feito à Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas – CPEOGP/CNJ, para melhor análise e eventual atualização do texto.

Poucas modificações foram realizadas no texto original, resumindo-se à retirada do tempo máximo de exercício do voluntariado e da hipótese de utilização de voluntários para a realização de audiências de conciliação, bem como à inclusão de exceção à incompatibilidade com o exercício da advocacia quando o serviço voluntário for realizado exclusivamente em áreas-meio do tribunal. A demora na aprovação da Resolução, portanto, não decorreu de impasses na redação inicial, mas de aspectos procedimentais de votação pelo órgão colegiado do CNJ, que podem ter levado a certo esquecimento ou falta de impulso político na sua condução à deliberação e à aprovação, o que pode desvendar algum gargalo procedimental na condução e no controle dos atos sujeitos ao processo normativo do CNJ.

**f. Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica e Nota Técnica do CNJ sobre a desjudicialização da execução fiscal**

Com relação às alternativas sugeridas para celebração de Acordo de Cooperação Técnica para a implementação de Prática Jurídica Acadêmica e para a edição de Nota Técnica do CNJ sobre a desjudicialização da execução fiscal, em consulta ao repositório do CNJ, não foram encontrados, pela Seção de Gestão de Contratos – SEGEC/CNJ<sup>296</sup>, os atos minutados conforme inseridos no Relatório Final, o que tende à conclusão de sua não adoção pelo Conselho.

**g. Fórum permanente de diálogo multi-institucional**

Quanto à proposta de criação de um fórum permanente de diálogo multi-institucional sobre o aperfeiçoamento dos serviços judiciários, a decisão do CNJ foi no sentido de acolhê-la, inserindo sua previsão no bojo do *caput* e parágrafo único do art. 6º da Resolução

---

<sup>296</sup> A informação de que não foram localizados nos registros instrumentos de cooperação contemplando o objeto da minuta encaminhada constante do Relatório Final do GT foi prestada pela Seção de Gestão de Contratos – SEGEC, do CNJ, no dia 17 de junho de 2021.

CNJ n. 194/2014<sup>297</sup>, que instituiu a PNAPPGJ.

De acordo com o acórdão<sup>298</sup>, não apenas houve o reconhecimento oficial da relevância de incorporação de uma arena propícia ao debate interinstitucional com a participação de instituições públicas e privadas ligadas ao sistema de justiça, como também contou com incentivo para a realização de audiências públicas, sob motivação expressa da importância da presença de instrumentos de participação e de democratização de soluções por meio da “inteligência colaborativa”.

#### **2.2.4. Implementação e Monitoramento**

A fase de implementação, no ciclo das políticas públicas, corresponde ao momento inicial de execução da política formulada, enquanto a fase de monitoramento e avaliação revela-se na análise crítica dos resultados obtidos, seja de forma subjetiva (impressões do público-alvo, por exemplo), seja de forma objetiva (cumprimento de metas e coeficientes quantitativos, por exemplo), o que pode originar ajustes e proposição de novas medidas a serem implementadas.

As fases de implementação e de monitoramento podem não estar necessariamente em departamentos estanques ou em espaços temporais distintos e sucessivos. Exemplo disso foi o ocorrido com a Política sob análise. Foi observado um intercâmbio na interação das medidas que implementavam a política na prática e as que promoviam seu monitoramento e avaliação junto ao CNJ, o que demandou sua análise de forma conjunta nos próximos tópicos.

---

<sup>297</sup> Conforme o disposto no *caput* do art. 6º da Resolução CNJ n. 194/2014, “o Conselho Nacional de Justiça promoverá a instituição de fórum permanente de diálogo interinstitucional voltado ao cumprimento dos objetivos da Política, com a participação de instituições públicas e privadas ligadas ao sistema de justiça, inclusive grandes litigantes”. O parágrafo único do art. 6º da Resolução CNJ n. 194/2014 assim dispôs: “os tribunais deverão instituir fóruns análogos no seu âmbito de atuação, facultada a realização de audiências públicas para discutir problemas locais, coletar propostas e tornar participativa a construção e a implementação da Política”.

<sup>298</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0001627-78.2014.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 194/2014, de 19 de maio de 2014*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=5ABBE749098D17FE9DDC68824F93351E?fileName=0001627-78.2014.2.00.0000+&numProcesso=0001627-78.2014.2.00.0000+&numSessao=189&idJurisprudencia=47363&decisao=false>. Acesso em: 16 jun. 2021.

### a. Fórum permanente de diálogo multi-institucional

A decisão de incorporar na Resolução CNJ n. 194/2014 a previsão de criação de um fórum permanente de diálogo multi-institucional restringiu-se ao âmbito normativo, já que, até o momento, mesmo após sete anos da aprovação do ato normativo, não há notícias de que tenha sido instituída estrutura equivalente<sup>299</sup>, voltada a promover o diálogo interinstitucional, direcionado ao cumprimento do objetivo instituído da política de priorização do primeiro grau.

Por outro lado, sinais de sua adoção pelo CNJ são revelados em temas que tocam lateralmente o objeto da política, como, por exemplo, (i) o Fórum de Discussão Permanente de Gestão da Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União<sup>300</sup>; (ii) o Comitê Interinstitucional destinado a realizar estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030<sup>301</sup>; e (iii) a Comissão Permanente Interinstitucional para acompanhamento e sistematização em nível nacional dos dados referentes ao cumprimento das ordens coletivas de *habeas corpus* concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs n. 143.641 e 165.704, no tocante à substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência<sup>302</sup>.

Ainda em âmbito nacional, estruturas menores de interlocução entre órgãos próximos ao Poder Judiciário são encontradas nas Assessorias de Apoio Interinstitucional do

---

<sup>299</sup> De forma mais abrangente, em 23 de outubro de 2020, foi criado o Centro de Inteligência do Poder Judiciário, sendo uma de suas atribuições articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, inclusive envolvendo segmentos distintos do Poder Judiciário quando se tratar dos mesmos litigantes ou dos mesmos fatos. Assim, embora repercuta no primeiro grau, seu foco principal se dirige ao enfretamento das demandas repetitivas e de massa.

<sup>300</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 119, de 29 de junho de 2020*. Institui o Fórum Permanente de Gestão da Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Portaria-n%C2%BA-119.2020-GP.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

<sup>301</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 133, de 28 de setembro de 2018*. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>. Acesso em: 5 jun. 2021.

<sup>302</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 369, de 19 de janeiro de 2021*. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de *habeas corpus* concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs n. 143.641/SP e n. 165.704/DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3681>. Acesso em: 5 jun. 2021; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 107, de 8 de abril de 2021*. Designa os integrantes da Comissão Permanente Interinstitucional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3848>. Acesso em: 5 jun. 2021.

CNJ e do CNMP<sup>303</sup>, com atribuições para, dentre outras, auxiliá-los em atividades e estudos voltados à promoção da integração institucional e ao aperfeiçoamento do sistema nacional de justiça. No âmbito regional, por sua vez, até pela influência do comando normativo da PNAPPGJ, fóruns permanentes interinstitucionais foram criados de forma mais célere. Foi o caso, por exemplo, do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE<sup>304</sup> e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJPB<sup>305</sup>.

### **b. Comitê Gestor Nacional da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau**

O passo seguinte dado pelo CNJ, após a vigência da Resolução CNJ n. 194/2014, foi a instituição do Comitê Gestor da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau<sup>306</sup>.

Embora a resolução não tenha previsto especificamente a criação de um Comitê Gestor nacional<sup>307</sup>, atribuiu à Presidência do CNJ, em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça e a Comissão Permanente de Estatística e Gestão Estratégica e Orçamento, a competência para coordenar as atividades da Rede de Priorização. Essas instâncias, por sua vez, consideraram que a melhor forma de exercer essa competência conjunta seria a instituição de um comitê similar aos previstos no âmbito regional.

Pela Portaria instituidora, foram estabelecidas as atribuições do Comitê e sua composição. Em linhas gerais, foram-lhe destinadas as funções de: (i) coordenar as atividades da Rede de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, com interlocução permanente com as

---

<sup>303</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. *Portaria Conjunta n. 2, de 10 de setembro de 2019*. Institui as Assessorias de Apoio Interinstitucional do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3415>. Acesso em: 5 jun. 2021.

<sup>304</sup> CEARÁ. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 2476, de 5 de novembro de 2015*. Cria o Fórum Permanente de Diálogo Interinstitucional e Social do Poder Judiciário do Estado do Ceará. Disponível em: <https://sistemas-internet.tjce.jus.br/includes/mostraAnexo.asp?san=16588>. Acesso em: 30 maio 2021.

<sup>305</sup> PARAÍBA. Tribunal de Justiça. *Ato da Presidência n. 49, de 16 maio de 2016*. Instituição, composição e funcionamento do Fórum Permanente de Diálogo Interinstitucional do Poder Judiciário do Estado da Paraíba. Disponível em: [https://app.tjpb.jus.br/dje/paginas/diario\\_justica/publico/buscas.jsf](https://app.tjpb.jus.br/dje/paginas/diario_justica/publico/buscas.jsf). Acesso em: 30 maio 2021.

<sup>306</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 90, de 3 de julho de 2014*. Institui o Comitê Gestor da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2039>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>307</sup> A resolução somente previu a criação de Comitês Gestores Regionais.

atividades desenvolvias pela Rede de Governança Colaborativa; (ii) fomentar a criação de um fórum de diálogo interinstitucional, bem como coordenar a sua atuação; (iii) propor formas de reconhecimento e valorização de boas práticas, projetos inovadores e atuação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política; (iv) auxiliar a Presidência do CNJ no acompanhamento do cumprimento da Resolução CNJ n. 195/201; e (v) monitorar, avaliar e divulgar os resultados alcançados.

A indicação dos membros para composição<sup>308</sup> do Comitê Gestor foi crucial para o impulso à implementação da política, deixando de constar unicamente do papel, para tomar forma na realidade no CNJ. Na avaliação do Conselheiro Rubens Curado, a criação dessa estrutura marcou o início de um trabalho conjunto e colaborativo em prol da concretização dessa política. Para Curado,

Ultrapassada a fase de construção das diretrizes da política, é chegada a hora da prática. O Comitê Gestor atuará exatamente no fomento e na coordenação das medidas concretas, na canalização de esforços e de recursos para a melhoria efetiva de cada uma das unidades judiciárias de primeiro grau.<sup>309</sup>

Com efeito, logo após a sua constituição, foi realizada a primeira reunião do Comitê, em 9 de dezembro de 2014, demonstrando rapidez na implementação das primeiras medidas da Política. Nessa reunião, foram debatidas as propostas orçamentárias dos tribunais, em atendimento à Resolução CNJ n. 195/2014, e a proposta de realização do I Encontro da Rede de Priorização ao Primeiro Grau, no início de 2015<sup>310</sup>.

---

<sup>308</sup> A composição do Comitê, por sua vez, sofreu duas modificações em curto espaço de tempo. A primeira, realizada pelo novo presidente do Conselho, Ministro Ricardo Lewandowski, acrescentou mais três juízes auxiliares da Presidência do CNJ e designou os membros que o integrariam. A segunda, onze dias após a sua publicação, providenciou a inclusão de mais um integrante, um conselheiro representante da Comissão Permanente de Jurisprudência. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 198, de 5 de dezembro de 2014*. Institui o Comitê Gestor da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2105>. Acesso em: 19 jun. de 2021; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 205, de 16 de dezembro de 2014*. Institui o Comitê Gestor da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2118>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>309</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Criado Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 15 jul. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/criado-comite-gestor-da-politica-nacional-de-atencao-prioritaria-ao-primeiro-grau/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

<sup>310</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê Gestor discute implantação da Política de Priorização do Primeiro Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 15 dez. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comite-gestor-discute-implantacao-da-politica-de-priorizacao-do-primeiro-grau/>. Acesso em: 19 jun. 2021.



**c. 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau (Res. CNJ n. 194/2014)**

A 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau, ocorrida em Brasília nos dias 5 a 7 de maio de 2015, foi realizada conjuntamente com a 1ª Reunião Preparatória para o IX Encontro Nacional do Poder Judiciário. Rubens Curado, à época coordenador do Comitê de Priorização, mencionou que “a coincidência de reuniões e eventos é proposital. Não há como discutir ações de planejamento do Judiciário sem discutir a priorização do primeiro grau”<sup>311</sup>. Os gestores, então, debateram as medidas que deveriam ser desenvolvidas, para atender às Resoluções CNJ n. 194/2014 e n. 195/2014, e os indicadores e ações que deveriam compor o Plano Nacional de Implantação da Política de Atenção ao Primeiro Grau.

No discurso de apresentação, o coordenador do Comitê ressaltou que era chegada a hora de dar concretude à Política, de transformar em realidade os planos de ação, para que a primeira instância fosse estruturada e recebesse o investimento necessário para aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade, e que esperava um trabalho colaborativo com os tribunais<sup>312</sup>, a partir da valiosa experiência de cada um deles para a construção de um plano nacional que pudesse ter seus resultados monitorados segundo as melhores práticas de gestão.<sup>313</sup>

De modo geral, a 1ª Reunião da Rede de Priorização visou ao compartilhamento de experiências<sup>314</sup> e à construção de alternativas para a implementação da Política, apresentadas de forma setorial. No âmbito da Justiça Estadual, por exemplo, foram debatidas várias linhas de atuação da Política e sugeridas algumas propostas, tais como a realização de questionários,

---

<sup>311</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Priorização de Justiça de primeiro grau é destaque em evento do CNJ. *Agência CNJ de Notícias*, 6 maio 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/priorizacao-de-justica-de-primeiro-grau-e-destaque-em-evento-do-cnj/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>312</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho mobiliza tribunais para reunião sobre priorização do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 20 abr. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conselho-mobiliza-tribunais-para-reuniao-sobre-priorizacao-do-1-grau/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>313</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Priorização de Justiça de primeiro grau é destaque em evento do CNJ. *Agência CNJ de Notícias*, 6 maio 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/priorizacao-de-justica-de-primeiro-grau-e-destaque-em-evento-do-cnj/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>314</sup> Também foi apresentado o projeto Diagnóstico e Fortalecimento dos Judiciários Estaduais, no qual foram identificadas Boas Práticas para Gestão do Judiciário junto com o Banco Mundial. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisas Judiciárias. *Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/projeto-de-diagnostico-e-fortalecimento-da-justica-estadual/#:~:text=O%20projeto%20teve%20por%20objetivo,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0%20presta%C3%A7%C3%A3o%20jurisdiccional](https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/projeto-de-diagnostico-e-fortalecimento-da-justica-estadual/#:~:text=O%20projeto%20teve%20por%20objetivo,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0%20presta%C3%A7%C3%A3o%20jurisdiccional.). Acesso em: 23 maio 2021.

a promoção de lotação remota para unidades judiciárias e a proposição ao CNJ para que fosse garantida a participação dos juízes de primeiro grau e de servidores nas comissões e nos comitês permanentes dos tribunais.

Representou, também, o marco inicial da fase de monitoramento da Política.

Na oportunidade, foram divulgados os resultados do cumprimento da Resolução CNJ n. 194/2014, sendo que 78 (setenta e oito) tribunais haviam cumprido os itens da Política em parte ou integralmente e 22 (vinte e dois) tribunais, nenhum item. Quanto ao cumprimento da Resolução CNJ n. 195/2014, todos os tribunais da União mais 11 (onze) Tribunais de Justiça tinham cumprido a publicação do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, e somente 13 (treze) Tribunais Regionais do Trabalho, 17 (dezessete) Tribunais de Justiça e 2 (dois) Tribunais de Justiça Militar informaram a criação de Comitê Gestor Regional.

Considerando que o evento ocorreu aproximadamente um ano depois da publicação das duas primeiras resoluções, e que o prazo estipulado para envio do plano de ação ao CNJ era de 120 (cento e vinte) dias, o atendimento às prescrições da Política, principalmente de sua vertente orçamentária, ainda se encontrava em atraso para a maioria dos tribunais brasileiros.

#### **d. Plano de Gestão da Política Nacional**

O Plano de Gestão da Política Nacional de Priorização foi aprovado pelo Comitê Gestor do CNJ em 3 de agosto de 2015, logo em seguida à realização da 1ª Reunião da Rede de Priorização, quando da divulgação dos resultados ainda insatisfatórios de cumprimento da Política. O objetivo do plano era auxiliar os tribunais na implementação das resoluções CNJ n. 194/2014 e 195/2014, com a divulgação do Guia de Implementação 2015/2016, e possibilitar a autoavaliação das cortes e o monitoramento dos resultados em escala nacional.

Constava do Plano um relatório que deveria ser preenchido pelos tribunais, com a finalidade de padronizar e compilar informações sobre as medidas desenvolvidas em cada um deles. Além disso, visando à integração entre as metas do primeiro grau e as metas nacionais do Judiciário, que seria tratada no próximo Encontro Nacional do Poder Judiciário, o Plano também direcionava, às redes de governança e de priorização, a elaboração de propostas de indicadores e metas para 2016, relacionadas ao primeiro grau, bem como apresentava a ideia

de instituição de um banco de boas práticas voltadas ao mesmo ramo<sup>315</sup>.

### e. Questionários de avaliação da Política

Outra medida adotada pelo Comitê Gestor Nacional para auxiliar no monitoramento da implementação da Política foi o encaminhamento de um questionário para avaliação da implementação da PNAPPGJ, que seria respondido pelos Comitês Gestores Regionais de todos os tribunais – exceto os superiores.

O objetivo exposto pelo Conselho era o de auxiliar os gestores locais a avaliarem o nível de implementação das nove linhas de atuação da Política nos tribunais, fomentando, dessa forma, a participação de magistrados e servidores na governança da instituição<sup>316</sup>. Como resultado, obteve-se respostas de 72 (setenta e dois) tribunais — equivalente a 83,7% das cortes que o receberam<sup>317</sup> —, que foram discutidas com os representantes dos diferentes segmentos do Poder Judiciário durante a 2ª Reunião da Rede de Priorização.

O questionário enviado aos Comitês Gestores Regionais não foi o único encaminhado pelo CNJ. Outro foi endereçado aos magistrados de todo o país, com o objetivo de avaliar o real impacto da política nacional nas condições de trabalho dos magistrados, na prestação jurisdicional e no equilíbrio da distribuição do orçamento e dos recursos humanos entre os graus de jurisdição.

A Pesquisa de Opinião<sup>318</sup>, coordenada pelo Comitê Gestor Nacional da

---

<sup>315</sup> Embora não tenha sido possível o acesso ao documento, o que revela uma deficiência na transparência dos documentos elaborados pelo Comitê, a informação consta em notícia divulgada pelo próprio CNJ por sua agência de notícias. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê aprova plano de gestão da Política Nacional do Primeiro Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 5 ago. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comite-aprova-plano-de-gestao-da-politica-nacional-do-primeiro-grau/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

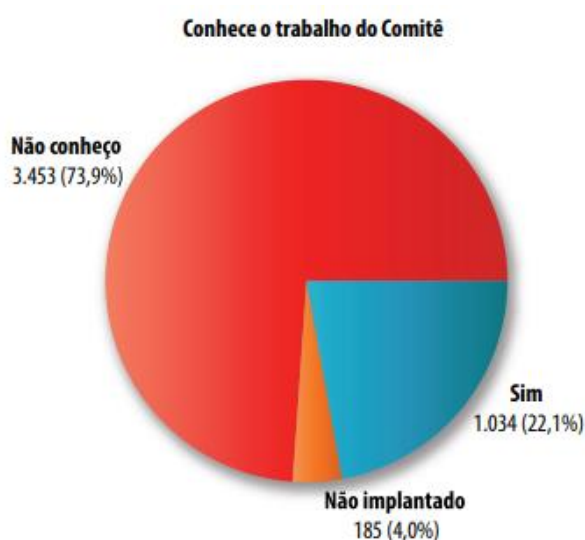
<sup>316</sup> As perguntas do questionário foram subdivididas nos temas governança colaborativa; alinhamento ao plano estratégico; equalização da força de trabalho; adequação orçamentária; infraestrutura e tecnologia; diálogo social e institucional; prevenção e racionalização de litígios; estudos e pesquisas; e formação continuada. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ envia questionário sobre Política de Priorização do 1º grau aos tribunais. *Agência CNJ de Notícias*, 11 mar. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-envia-questionario-sobre-politica-de-priorizacao-do-1-grau-aos-tribunais/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>317</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Mais de 80% dos tribunais respondem questionário sobre priorização do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 6 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/mais-de-80-dos-tribunais-respondem-questionario-sobre-priorizacao-do-1-grau/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

<sup>318</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pesquisa de Opinião de Magistrados do 1º Grau*, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2016/06/0a57dba47c68ec0626a14426ba3f927e.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

PNAPPGJ e executada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ do CNJ, realizada entre os dias 29 de março e 24 de abril de 2016, revelou que 73,9% dos 4.672 magistrados de primeiro grau, de todos os ramos da Justiça que responderam à pesquisa, ainda não conheciam o trabalho desempenhado pelos Comitês Gestores Regionais da Política de Atenção ao Primeiro Grau no âmbito de seus tribunais.

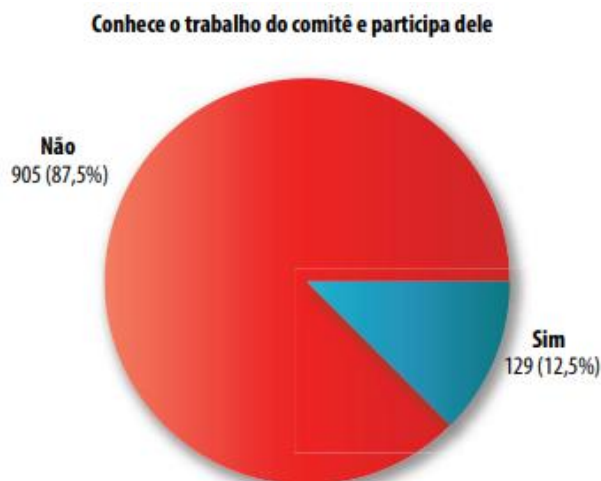
**Gráfico 7 – Percentual de magistrados que conhecem o trabalho do Comitê Gestor Regional da política de priorização do Primeiro Grau**



Fonte: Pesquisa de Opinião dos Magistrados de 1º Grau – CNJ.

Dos que conheciam (1.034 juízes), 87,5% deles manifestaram que não contribuíam de qualquer forma na condução dos trabalhos desses comitês para que a política fosse executada no tribunal. Calculado o percentual de participação sobre o total de magistrados respondentes, o resultado obtido foi ainda mais impactante, pois apenas 2,76% dos magistrados que responderam à pesquisa se encontravam envolvidos com a condução da política.

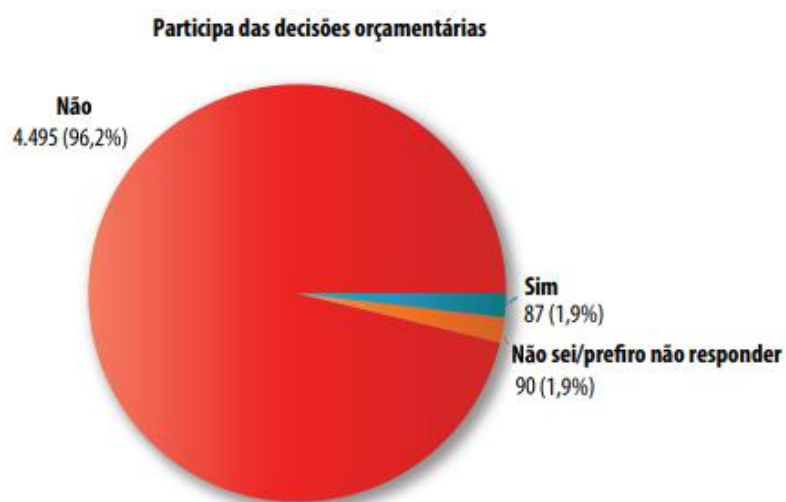
**Gráfico 8 – Percentual de juízes que conhecem e participam do trabalho do Comitê Gestor Regional da política de priorização do Primeiro Grau**



Fonte: Pesquisa de Opinião dos Magistrados de 1º Grau – CNJ.

Além disso, a pesquisa identificou que menos de 2% dos magistrados afirmaram participar das decisões relativas à distribuição orçamentária do tribunal, situação semelhante à dos que informaram participar de decisões referentes à gestão de pessoas (2,1%).

**Gráfico 9 – Percentual de participação de juízes do Segundo Grau nas decisões relativas à distribuição do orçamento do tribunal**



Fonte: Pesquisa de Opinião dos Magistrados de 1º Grau – CNJ.

**Gráfico 10 – Percentual de magistrados que participam das decisões relativas à gestão de pessoas do tribunal**



Fonte: Pesquisa de Opinião dos Magistrados de 1º Grau – CNJ.

Conforme indicado nas considerações finais do relatório da pesquisa, embora tenha sido reconhecido que a Política foi vista como importante para a magistratura, dois fatores explicaram a insuficiência dos resultados encontrados. O primeiro correspondeu ao fato de que os magistrados não se enxergavam como partícipes dos processos decisórios, tanto em relação ao trabalho dos comitês quanto nas decisões alocativas de recursos orçamentários e humanos do tribunal. O segundo, pela compreensão dos respondentes de que era insuficiente o apoio dado pelas altas administrações dos tribunais ao pleno desenvolvimento da política.

#### **f. 2ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau**

Na 2ª Reunião da Rede de Priorização, ocorrida em 3 e 4 de maio de 2016, paralelamente a 1ª Reunião Preparatória para o X Encontro Nacional do Poder Judiciário, foram discutidos os resultados do questionário enviado aos Comitês e das propostas setoriais, conforme vídeos disponibilizados na íntegra no *site* do Conselho<sup>319</sup>. No âmbito da Justiça Estadual, por exemplo, foi questionada a governança colaborativa, levantando problemas como a ausência de cumprimento efetivo da Resolução CNJ n.195/2014; a dificuldade de participação do Comitê pela falta de conhecimento de seus membros em temas orçamentários; e a falta de

<sup>319</sup> Em consulta à Ouvidoria do CNJ, não foi localizada a eventual ata referente à 2ª Reunião da Rede de Priorização. Ela também não consta em seu *site* oficial.

empoderamento dos Comitês Gestores Regionais e de definição do papel do Comitê, se meramente propositivo ou impositivo.

Diante dos problemas identificados, foram propostas soluções, como a realização de fóruns regionalizados; a definição de um fluxo de trabalho para o Comitê Orçamentário; a consolidação da participação de outros Comitês temáticos com os Comitês orçamentários; a criação de uma rede de gestão integrada com os demais Comitês; a participação das áreas técnicas; a identificação do momento em que a proposta orçamentária setorial passará pelo comitê; entre outras.

Especialmente sobre a transparência do uso dos recursos públicos, a representante da Justiça Estadual ressaltou que a divulgação dos gastos que tocam o primeiro grau no *site* do tribunal e as chamadas periódicas para sugestões, antes das reuniões dos comitês, constituíam pontos nevrálgicos para a melhoria da Política. “Se os membros desses comitês não conhecem como o gasto público está sendo executado, torna-se difícil sugerir qualquer melhoria em termos de priorização”<sup>320</sup>, explicou a expositora.

Outras contribuições foram no mesmo trilhar da Justiça Estadual, como as externadas pelo presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região – TRT-16, que apontou a necessidade de melhorias na área de governança colaborativa, como a capacitação dos membros dos comitês regionais da Política, por meio de cursos promovidos pelas escolas da magistratura e pelo próprio Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário; a periodicidade nas reuniões dos comitês regionais; bem como a conscientização dos magistrados sobre a importância do trabalho dos comitês, além do aumento de transparência com a fixação de uma pauta mínima antes das reuniões<sup>321</sup>.

Ao final da reunião, foi consignado pelo Conselheiro Bruno Ronchetti, que presidia à época o Comitê Gestor Nacional da Política:

(T)odas as contribuições apresentadas hoje serão levadas ao Comitê Gestor Nacional para debates, a fim de estabelecermos nossos próximos passos, prioridades e a forma como caminhar com a Política daqui para frente. Tenho certeza de que esse diálogo institucional foi muito proveitoso e profícuo porque, a partir dele, podemos conhecer de perto a realidade, as necessidades e as dificuldades de cada segmento de Justiça<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *2ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição (Justiça do Trabalho)*, 3 e 4 de maio de 2016. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=uDqXTuM7Ttg&list=PLIJgviu9EmVKnDrU4Jz\\_N4X7JLBB13ZCy&index=5](https://www.youtube.com/watch?v=uDqXTuM7Ttg&list=PLIJgviu9EmVKnDrU4Jz_N4X7JLBB13ZCy&index=5). Acesso em: 21 jun. 2021.

<sup>321</sup> Idem.

<sup>322</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Rede de Priorização do 1º Grau sugere aprimoramentos para implantar

### **g. Implementação das medidas sugeridas na 2ª Reunião da Rede de Priorização**

Uma das sugestões apresentadas na 2ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau, como visto no tópico correspondente, referiu-se à capacitação dos membros dos Comitês Regionais da Política por meio de cursos promovidos pelas escolas da magistratura e pelo próprio Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário<sup>323</sup>.

Logo no mês seguinte à reunião, foi anunciado que o CNJ, por iniciativa do Comitê Gestor, começou a organizar um curso de capacitação, na modalidade de ensino a distância, para os membros dos Comitês Gestores Regionais dos tribunais que atuam na implementação da Política de Priorização do Primeiro Grau de Justiça, com previsão para início no segundo semestre de 2016<sup>324</sup>.

O conteúdo do curso abarcaria temas como o funcionamento do orçamento dos tribunais, governança colaborativa e a aplicação prática das Resoluções do CNJ 194/2014, 195/2014 e 219/2016, com o fim de proporcionar “um empoderamento aos membros do Comitê para que eles possam cobrar dos tribunais a implementação da política de priorização”<sup>325</sup>. Mas até o momento, não se tem notícias de sua efetiva realização.

Sobre a atualização Resolução CNJ n. 219/2016, em reunião realizada em 29 de junho de 2016, o Comitê Gestor aprovou as propostas que, conforme deliberado, eram necessárias para a compatibilização das fórmulas de cálculo para a distribuição equânime da força de trabalho, previstas nos anexos com aquelas que passaram a ser utilizadas no Relatório

---

política. *Agência CNJ de Notícias*, 4 maio 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/rede-de-priorizacao-do-1-grau-sugere-aprimoramentos-para-implantar-politica/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>323</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *2ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição (Justiça do Trabalho)*, 3 e 4 de maio de 2016. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=uDqXTuM7Ttg&list=PLIJgviu9EmVKnDrU4Jz\\_N4X7JLBB13ZCy&index=5](https://www.youtube.com/watch?v=uDqXTuM7Ttg&list=PLIJgviu9EmVKnDrU4Jz_N4X7JLBB13ZCy&index=5). Acesso em: 21 jun. 2021.

<sup>324</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ prepara curso para gestores do Primeiro Grau dos tribunais. *Agência CNJ de Notícias*, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-prepara-curso-para-gestores-do-primeiro-grau-dos-tribunais/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>325</sup> Conforme explicitado pelo conselheiro do CNJ Bruno Ronchetti, que presidiu a reunião do Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau. Cf. *Idem*.



Justiça em Números, sem alteração quanto ao escopo da Resolução<sup>326</sup>. As mudanças, que também envolveram a conferência de maior prazo para a implementação da Política pelos tribunais e a publicação de um manual para auxiliar sua implantação (contendo conceitos, fórmulas, glossários e planilhas de cálculo), foram aprovadas pelo CNJ, resultando na publicação da Resolução CNJ n. 243/2016<sup>327</sup>.

Além dessa, conforme consta do Ato Normativo 0004664-45.2016.2.00.0000, foi aprovada a Resolução CNJ n. 283/2019<sup>328</sup>, em 21 de maio de 2019, contendo, em suma, as seguintes alterações na Resolução CNJ n. 194/2014: (i) aumento, para quatro, do número de magistrados e de servidores na composição dos Comitês Gestores Regionais; (ii) definição do coordenador do Comitê Gestor, necessariamente um magistrado eleito por seus pares; (iii) paridade entre magistrados de primeiro e segundo graus; (iv) mandato de dois anos dos integrantes; (v) definição e divulgação do calendário de reuniões do Comitê Gestor Regional, tendo periodicidade mínima trimestral; e (vi) inclusão de um Manual de Orientações sobre o Funcionamento e a Atuação dos Comitês Regionais nos anexos do ato normativo.

Especificamente em relação ao Manual aprovado, conquanto tenha sido aprovada sua minuta pelo Comitê Gestor Nacional, em 2016, e aprovada a sua inserção na Resolução CNJ n. 194/2014, acrescentando o disposto no art. 5º-B, foi decidido, nos autos do processo administrativo de ato normativo n. 0004664-45.2016.2.00.0000<sup>329</sup>, a sua revogação, efetivamente ocorrida pela Resolução CNJ n. 297/2019<sup>330</sup>, em razão de não ter sido observado

---

<sup>326</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê do CNJ aprova propostas de alteração de resolução sobre 1º Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 13 jul. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comite-do-cnj-aprova-propostas-de-alteracao-da-resolucao-sobre-1-grau/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>327</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 243, de 9 de setembro de 2016*. Altera a Resolução CNJ n. 219/2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2351>. Acesso em: 21 jun. 2021.

<sup>328</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 283, de 28 de agosto de 2019*. Altera a Resolução CNJ n. 194/2014 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=3004>. Acesso em: 21 jun. 2021.

<sup>329</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato Normativo n. 0004664-45.2016.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 297/2019, de 30 de outubro de 2019*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=9FCFB590B93023FE8474BBE040C67686?fileName=0004664-45.2016.2.00.0000&numProcesso=0004664-45.2016.2.00.0000&numSessao=55%C2%AA+Sess%C3%A3o+Virtual&idJurisprudencia=51165&decisao=fals>e. Acesso em: 9 nov. 2021.

<sup>330</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 297, de 30 de outubro de 2019*. Revoga o art. 5º-B da Resolução CNJ n. 194, de 26 de maio de 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3108>. Acesso em: 9 nov. 2021.

os avanços ocorridos durante os três anos entre a sua confecção e a sua inclusão como anexo à Resolução; de fazer referência a documentos não disponíveis pelo CNJ; por ter sido elaborado em um momento em que os Comitês ainda estavam incipientes; e por retratar uma realidade que não poderia ser a atual.

Além dessas medidas, também haviam decidido pela adoção de uma ferramenta tecnológica para facilitar a comunicação entre os comitês regionais e temáticos dos tribunais. Contudo, apesar de ter sido desenvolvido pelo CEAJUD um canal de comunicação com a utilização da plataforma *moodle*, este não foi utilizado na prática pelos Comitês. Assim, das propostas realizadas, somente houve alterações e atualizações nas Resoluções vigentes e foi desenvolvida a ferramenta que permitia uma comunicação entre os comitês, mas sem utilização efetiva por seus membros.

#### **h. Acompanhamentos de Cumprimento de Decisão – CUMPRDEC**

As três Resoluções que conformaram o tripé da Política (194, 195 e 219) continham determinadas atribuições que deveriam ser atendidas pelos tribunais, como a criação de Comitês Gestores Regionais, entrega de planos de ação, divulgação da proposta orçamentária e das reuniões realizadas pelos comitês, entre outras. Com a finalidade de acompanhar o seu cumprimento, foram instaurados três processos administrativos disponíveis pelo PJE/CNJ, quais sejam: a) o CUMPRDEC n. 0001627-78.2014.2.00.0000 para a Resolução CNJ n. 194/2014; b) o CUMPRDEC n. 0007638-60.2013.2.00.0000 para a Resolução CNJ n. 195/2014; e c) o CUMPRDEC n. 0002210-92.2016.2.00.0000<sup>331</sup> para a Resolução CNJ n. 219/2016.

No tocante ao controle da Resolução CNJ n. 194/2014, houve somente solicitação de informações dos tribunais sobre a criação de planos de ação e o envio das listas dos componentes do Comitê Regional instalado, além de deliberação sobre a alteração da resolução para atender à especificidade da Justiça Eleitoral, resultando na aprovação da Resolução CNJ n. 278/2019.

---

<sup>331</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CUMPRDEC n. 0002210-92.2016.2.00.0000. *Resolução CNJ n. 219/2016*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaListSearch.seam?sort=dtDataJulgamento\\_untk&dir=desc&logic=and&cid=1157903](https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaListSearch.seam?sort=dtDataJulgamento_untk&dir=desc&logic=and&cid=1157903). Acesso em: 7 nov. 2021.

Referente à Resolução CNJ n. 195/2014, também houve apenas o controle a respeito da criação dos comitês, valendo a constatação de que o último tribunal que o cumpriu foi o TJAC, em 24 de outubro de 2018. Conquanto tenha sido observado um atraso de mais de quatro anos da criação da política, não foi observada qualquer consequência sancionatória ou advertência, sendo somente arquivado o procedimento após a comunicação do cumprimento.

Sobre a Resolução CNJ n. 219/2016, consta dos autos de seu acompanhamento uma decisão deferindo requerimento de cidadão para concessão de publicidade ao plano de ação do TJRS, sob fundamento da necessidade de a administração atender à transparência, bem como decisões relativizando a implementação dos dispositivos constantes do ato normativo. Cita-se, por exemplo, passagem constante do voto proferido em 17 de maio de 2018, *in verbis*:

Cabe, por oportuno, registrar que o papel do Conselho é o de verificar o cumprimento das diretrizes da Resolução e cuidar para que ela seja adequadamente implementada, competindo a cada instituição a criação de solução para a efetiva implantação, considerando-se suas particularidades, prestigiando, inclusive da lógica da governança colaborativa.<sup>332</sup>

#### **i. Painel de acompanhamento da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição**

O Conselho Nacional de Justiça, objetivando a transparência do monitoramento do cumprimento da Resolução CNJ n. 219/2016, desenvolveu o Painel de Acompanhamento da Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau, em 6 de agosto de 2019.

Disponível no Portal do CNJ, o Painel permitiu o acesso por usuários externos aos dados sobre a disposição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus pelos tribunais brasileiros, além de informações sobre número de servidores a serem migrados, número de tribunais que devem providenciar a migração, entre outros itens. Em 2020, foi disponibilizada uma nova versão do Painel, que ganhou novas funcionalidades e novas abas, com aprimoramento de gráficos que tornaram a pesquisa mais intuitiva.

Na avaliação da coordenadora do Comitê Gestor Nacional para o biênio 2020/2021, conselheira Candice Lavocat Galvão Jobim, a construção do novo Painel com sistematização e apresentação de forma visual e de simples navegação incentiva a busca pelo dado, além de deixar evidenciados e transparentes os critérios aplicados, contribuindo para o

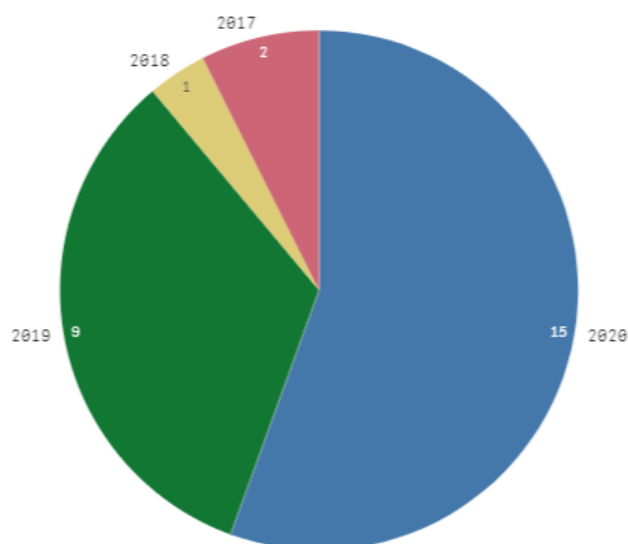
---

<sup>332</sup> *Idem.*

aumento de controle por meio de associações, sindicatos ou pessoas interessadas<sup>333</sup>.

Não obstante esse fator de transparência e *accountability* na gestão de pessoas, o Painei<sup>334</sup> ainda é deficitário na atualização dos dados, não havendo uma padronização ou mesmo indicação de cobrança dos tribunais para o seu envio com a periodicidade determinada na resolução (no máximo a cada dois anos), dificultando uma análise comparativa e até mesmo o controle mais preciso da política, como representado no gráfico abaixo:

**Gráfico 11 – Último ano de revisão dos cálculos pelo tribunal – art. 24 da Res. 219/2016**



Fonte: Painei de Acompanhamento da PNAPPGJ.

#### **j. Controle de resultados**

A Política em estudo, como visto, é composta por diretrizes e normas fixadas em

<sup>333</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Painei facilita acompanhar política para o 1º grau de jurisdição. *Agência CNJ de Notícias*, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painei-facilita-acompanhar-politica-para-o-1o-grau-de-jurisdicao/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

<sup>334</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Painei de Acompanhamento da Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau*. Disponível em: <https://paineianalytics.cnj.jus.br/single/?appid=5903cd99-fb51-4e0a-902c-69a1ccc927f2&sheet=66ff6851-b32f-4090-bf18-9c5da3933787&lang=pt-BR&opt=currsel>. Acesso em: 21 jun. 2021.

três resoluções distintas. No tocante às Resoluções CNJ n. 194/2014 e 195/2014, a partir dos processos de acompanhamento (CUMPRDEC n. 0001627-78.2014.2.00.0000 e 0007638-60.2013.2.00.0000), os tribunais efetivamente enviaram os seus planos de ação, criaram os Comitês Gestores Regionais e divulgaram o orçamento em seus *sites*.

Apesar de formalmente atendidas as determinações normativas, não foi observado um controle efetivo do cumprimento das medidas previstas nos planos de ação enviados pelos tribunais, isto é, não se sabe se elas foram ou não executadas na prática, como e quando foram incorporadas junto à administração dos órgãos judiciais e, eventualmente, quais os resultados com escalas de eficiência passíveis de mensuração.

Mesmo com a defasagem de controle, todas as medidas desenvolvidas principalmente nos dois primeiros biênios (2014-2015 e 2016-2017), voltadas à divulgação da Política, à realização de Reuniões da Rede de Priorização e à tentativa de capacitação dos profissionais que lidariam com a Política, promoveram um ambiente inicial de incentivo e de envolvimento dos tribunais na adoção de medidas concretas e na promoção de debates sobre temas envolvendo a primeira instância. Foi o caso, por exemplo, do TJGO, que implementou um programa de fortalecimento do primeiro grau<sup>335</sup>; do TJAP, que lançou uma revista sobre a importância dos trabalhos desenvolvidos no primeiro grau<sup>336</sup>; do TJCE, que promoveu o dia de valorização do primeiro grau, com o objetivo de “ampliar os debates em torno da busca por políticas que visem a melhorar a prestação jurisdicional”<sup>337</sup>; entre outros.

Em relação à Resolução CNJ n. 219/2016, por sua vez, o controle das medidas previstas normativamente quanto à equalização da força de trabalho foi mais perceptível, principalmente por tratar de dados numéricos e cálculos que proporcionam resultados quantificáveis, permitindo uma maior facilidade de visualização de sua evolução e cobrança em caso de descumprimento. O caso mais emblemático refere-se ao julgamento de pedido de providências formulado pela Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 1ª Região

---

<sup>335</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa para fortalecer 1º grau é implantado em Vara de Goiás. *Agência CNJ de Notícias*, 29 set. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-para-fortalecer-primeiro-grau-e-implantado-em-vara-do-goias/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

<sup>336</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Judiciário do Amapá lança revista sobre atividades do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 5 nov. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario-lanca-revista-qjustica-cidadaq/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

<sup>337</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tribunal realiza Dia de Valorização do 1º Grau nesta sexta-feira. *Agência CNJ de Notícias*, 21 maio 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunal-realiza-dia-de-valorizacao-do-1-grau-nesta-sexta-feira/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

– AMATRA1 em face do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – TRT-1, do Rio de Janeiro/RJ, no qual foi questionado o descumprimento do prazo para implementação das medidas previstas na Resolução CNJ n. 219/2016.

Liminarmente, foi determinada a transferência de 66 (sessenta e seis) servidores e 35 (trinta e cinco) cargos em comissão e funções comissionadas do segundo para o primeiro grau de Justiça, no prazo não superior a dois meses. Conforme a fundamentação apresentada, nenhum Tribunal, dentro de sua atuação autônoma, estaria autorizado a descumprir as premissas de gestão traçadas pelo CNJ, uma vez que a Resolução CNJ n. 219/2016 é de cumprimento obrigatório e, no caso, não foi evidenciado o emprego de esforços do órgão para cumpri-la.

A decisão foi ratificada pela maioria dos conselheiros do CNJ. Foi levantada divergência considerando que esse tipo de decisão caberia ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT, acompanhada pelo Corregedor Nacional de Justiça. No entanto, a Ministra Cármen Lúcia, à época presidente do CNJ e do STF, lembrou que este já havia afirmado expressamente que o Conselho não é um órgão recursal administrativo e que é de sua competência verificar, controlar e supervisionar as atividades administrativas dos tribunais, pois suas competências “são constitucionais, e competência não se renuncia”<sup>338</sup>, posição essa que saiu prevalecente.

Logo em seguida, o CNJ foi novamente provocado e ratificou, por unanimidade, a liminar concedida nos autos do processo n. 00004302-72.2018.2.00.0000. Por ela, determinava-se ao Tribunal de Justiça da Bahia – TJBA a suspensão ou abstenção de realizar qualquer ato tendente a implementar a Lei estadual n. 13.964/2018<sup>339</sup>, que criou cargos de desembargador, assessor de desembargador e assistente de gabinete. Além disso, foi considerado necessário que os Tribunais de Justiça encaminhassem ao CNJ os anteprojatos sobre criação de cargos de juízes, desembargadores e servidores, cargos em comissão, funções comissionadas e unidades judiciárias do Poder Judiciário Estadual para a emissão de parecer, bem como recomendado a todos os Tribunais de Justiça dos Estados do país que se abstivessem de realizar qualquer ato tendente a implementar medidas de efetivação de lei estadual que criasse cargos de juízes, desembargadores e servidores, cargos em comissão, funções

---

<sup>338</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ reafirma competência para cobrar priorização do 1º grau de Justiça. *Agência CNJ de Notícias*, 6 mar. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-reafirma-competencia-para-cobrar-priorizacao-do-1-grau-de-justica-2/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

<sup>339</sup> BAHIA. *Lei n. 13.964, de 13 de junho de 2018*. Altera o art. 38 da Lei n. 10.845, de 27 de novembro de 2007, e cria cargos de Desembargador, Assessor de Desembargador e Assistente de Gabinete. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13964-de-13-de-junho-de-2018>. Acesso em: 12 nov. 2021.

comissionadas e unidades judiciárias estaduais cujo anteprojeto não tivesse sido submetido ao Conselho Nacional de Justiça, o que resultou, inclusive, na publicação da Recomendação CNJ n. 32/2018<sup>340</sup>.

Frente à decisão do CNJ, o STF foi instado a se pronunciar no bojo do Mandado de Segurança n. 36.133. Embora tivesse sido indeferido o pedido liminar, a relatora, Ministra Rosa Weber, em julgamento do mérito, reconhecendo como excedido o limite de atuação do CNJ, concedeu a ordem para anular o ato emanado, pois

[...] não pode o CNJ erigir como parâmetros de controle suas próprias resoluções, de molde a afastar, de modo geral e abstrato, a validade de diploma estadual. Ao menos duas razões impedem esse proceder. A primeira delas, como já enfatizei, é que, se admitida atuação do Conselho Nacional de Justiça no afastamento da validade de diploma legal, de modo geral e abstrato, isso importaria em exercício, por aquele órgão, sem legitimidade para tanto, de atribuições típicas de Corte Constitucional. (...) A segunda razão para se ter por inviável o controle de validade de lei à luz de resoluções do Conselho Nacional de Justiça é que, embora as referidas resoluções possam configurar ato normativo primário, a extrair o seu fundamento de validade diretamente da Constituição da República (Precedente: ADC n. 12, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 18.12.2009), elas não se revestem de patamar hierárquico superior ao conferido às leis estaduais.<sup>341</sup>

Como consequência do julgamento de mérito pelo STF, a Recomendação CNJ n. 32/2018 foi revogada. Nas palavras do então Corregedor Nacional de Justiça, ministro Humberto Martins,

(A) decisão monocrática da ministra Rosa Weber encontra-se em consonância com o mais recente entendimento jurisprudencial do STF, conforme observa o ministro Celso de Mello, no AgRg na MC em MS 32.582, segundo o qual não cabe ao CNJ fazer o controle de constitucionalidade de processo legislativo instaurado por iniciativa de Tribunal de Justiça.<sup>342</sup>

Além do controle a partir de casos individualizados, como os relatados, foi viabilizado o monitoramento social da política e de seus resultados por meio do Painel de Acompanhamento do Cumprimento da Política de Priorização do Primeiro Grau. Conforme informação constante dos gráficos abaixo, de 2018 a 2020, por exemplo, houve redução da

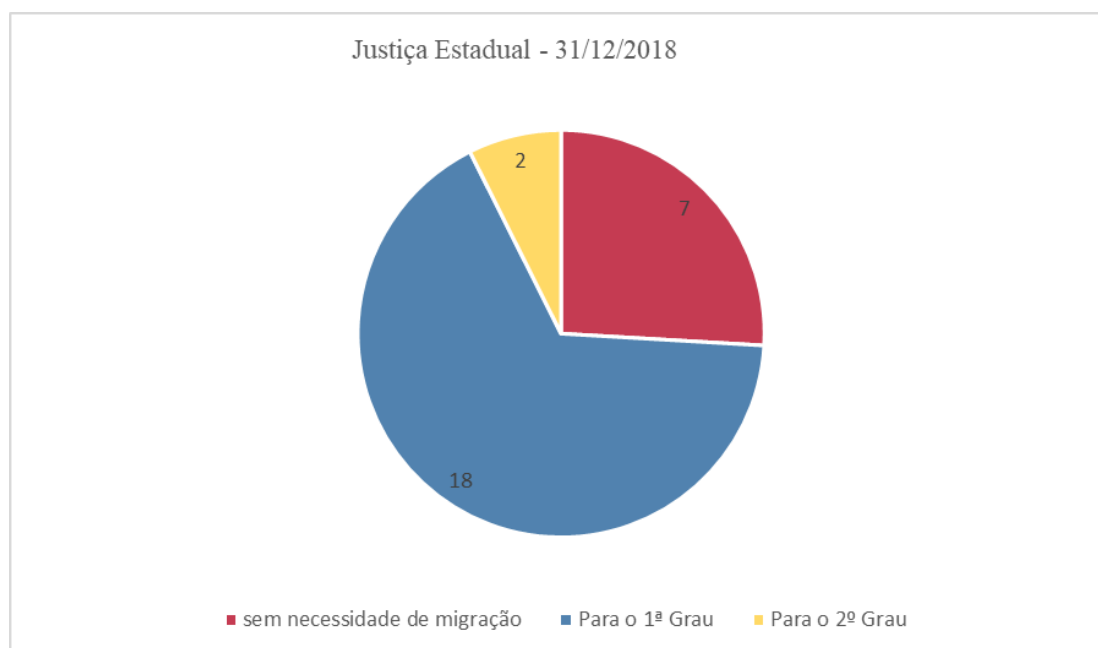
<sup>340</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 32, de 26 de dezembro de 2018*. Recomenda a todos os Tribunais de Justiça dos Estados do país que apresentem ao Conselho Nacional de Justiça os anteprojetos de lei de criação de cargos de juízes, desembargadores e servidores, cargos em comissão, funções comissionadas e unidades judiciárias do Poder Judiciário Estadual para a emissão de parecer. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/169987>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>341</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.133/BA*. Relatora Min. Rosa Weber, j. 20 de setembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341241256&ext=.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

<sup>342</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ revoga recomendação amparado em decisão do Supremo. *Agência CNJ de Notícias*, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-revoga-recomendacao-amparado-em-decisao-do-supremo/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

quantidade de tribunais com necessidade de migração de servidores do segundo grau para o primeiro grau – de 18 para 15 tribunais.

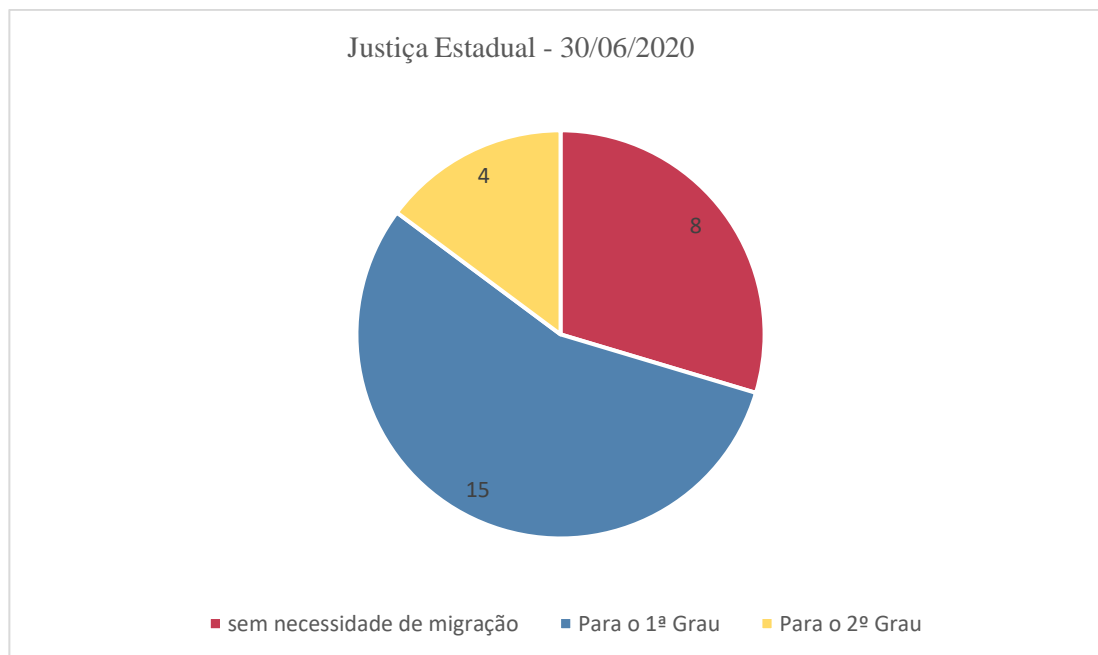
**Gráfico 12 – Número de tribunais com necessidade de migração de servidores em 2018**



Fonte: Painel de Acompanhamento da Res 219/2016 – CNJ.

**Gráfico 13 – Número de tribunais com necessidade de migração de servidores em 2020**

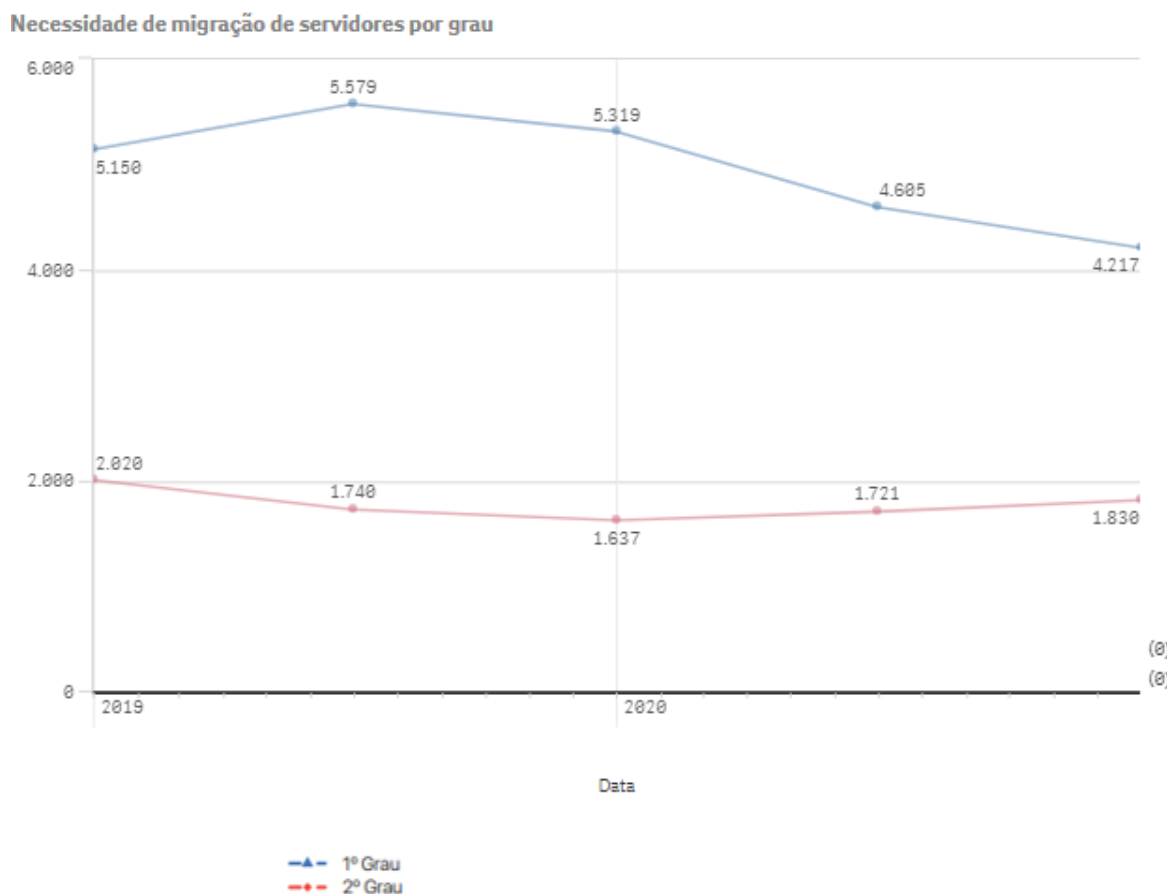




Fonte: Painel de Acompanhamento da Res 219/2016 – CNJ.

Em relação à evolução histórica, também é possível identificar uma diminuição quantitativa em relação ao número de servidores que necessitariam ser remanejados, chegando, em 31 de dezembro de 2020, a uma diferença de 2.387, número esse que já havia alcançado 3.839 servidores em 30 de junho de 2019, o que demonstra uma melhora na equalização da força de trabalho entre as instâncias.

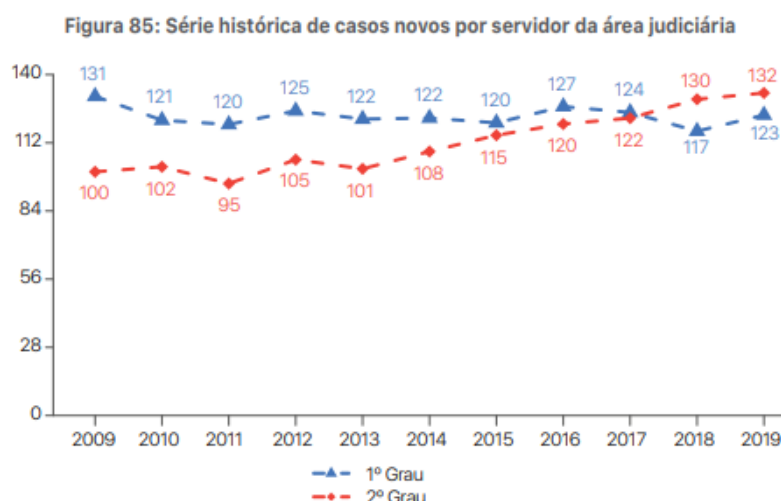
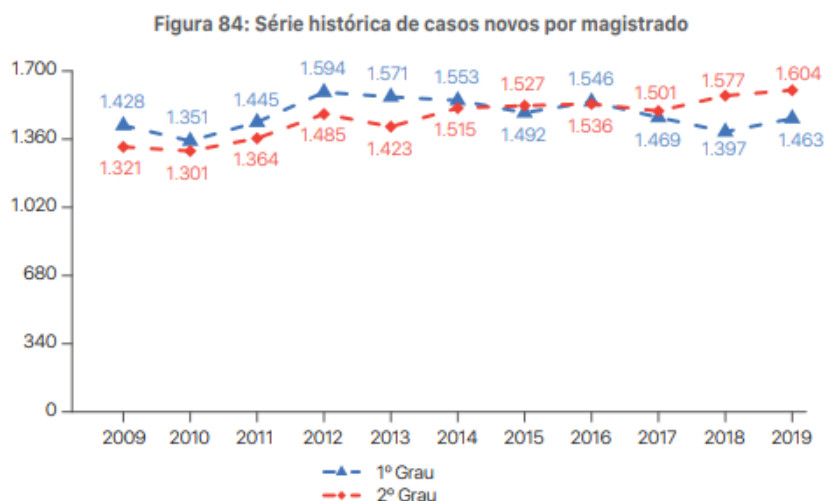
#### **Gráfico 14 – Histórico da necessidade de migração de servidores**



Fonte: Painel de Acompanhamento da Res 219/2016 – CNJ.

Para a apuração dos reflexos da movimentação da força de trabalho, demonstrado pelo painel da Política do CNJ na carga de trabalho entre as instâncias, aqueles dados foram confrontados com os constantes no Relatório Justiça em Números 2020, que apuraram o seguinte cenário histórico em comparação com a proporção de casos novos por magistrados e servidores entre primeiro e segundo graus.

**Gráfico 15 – Reflexo da Política no Relatório Justiça em Números 2020: casos novos por magistrado e por servidor**

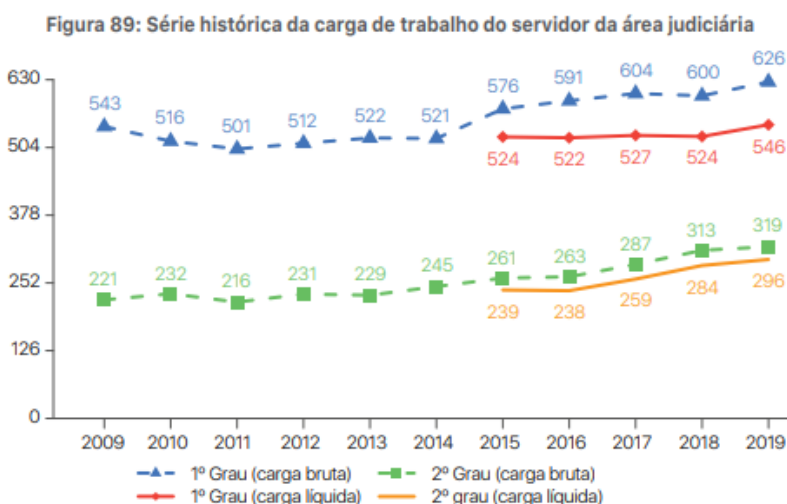
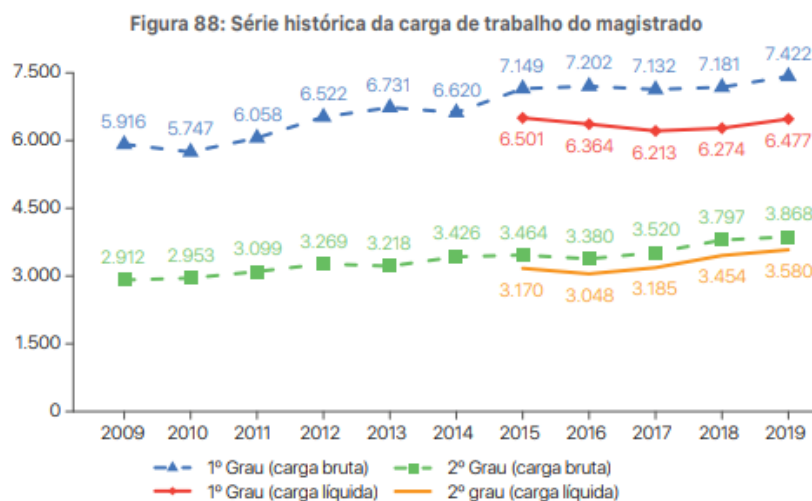


Fonte: Relatório Justiça em Números 2020 – CNJ.

Os gráficos ilustram, ao menos desde 2009, uma maior distribuição de casos novos por magistrado e servidor atuantes em primeiro grau. O cenário é alterado em 2017, quando há uma equiparação na distribuição de casos novos entre primeiro e segundo graus, passando a se inverter a partir de 2018, quando magistrados e servidores de segundo grau passam a receber mais casos novos que os de primeiro grau.

Considerando que a equalização da força de trabalho foi determinada pelo CNJ em 2016, há aparente coincidência com a mudança de cenário entre o número de casos novos distribuídos por magistrado e servidor entre as instâncias do Poder Judiciário. Com a inversão descrita, a consequência a médio e longo prazo seria a sua repercussão na diminuição da diferença entre a carga de trabalho entre magistrados e servidores nas instâncias, passando-se, então, à sua análise.

**Gráfico 16 – Reflexo da Política no Relatório Justiça em Números 2020: carga de trabalho de magistrados e servidores**



Fonte: Relatório Justiça em Números 2020 – CNJ.

Com efeito, embora a carga de trabalho de magistrados e servidores ainda seja quase o dobro no primeiro grau se comparado ao segundo grau, é possível observar uma ligeira diminuição da diferença entre as instâncias, especialmente quando comparada à carga de trabalho líquida<sup>343</sup>, o que confirma a hipótese anterior.

Os resultados também foram sentidos em termos de aumento de produtividade,

<sup>343</sup> Nos indicadores líquidos, são subtraídos do estoque os casos suspensos ou sobrestados ou em arquivo provisório.

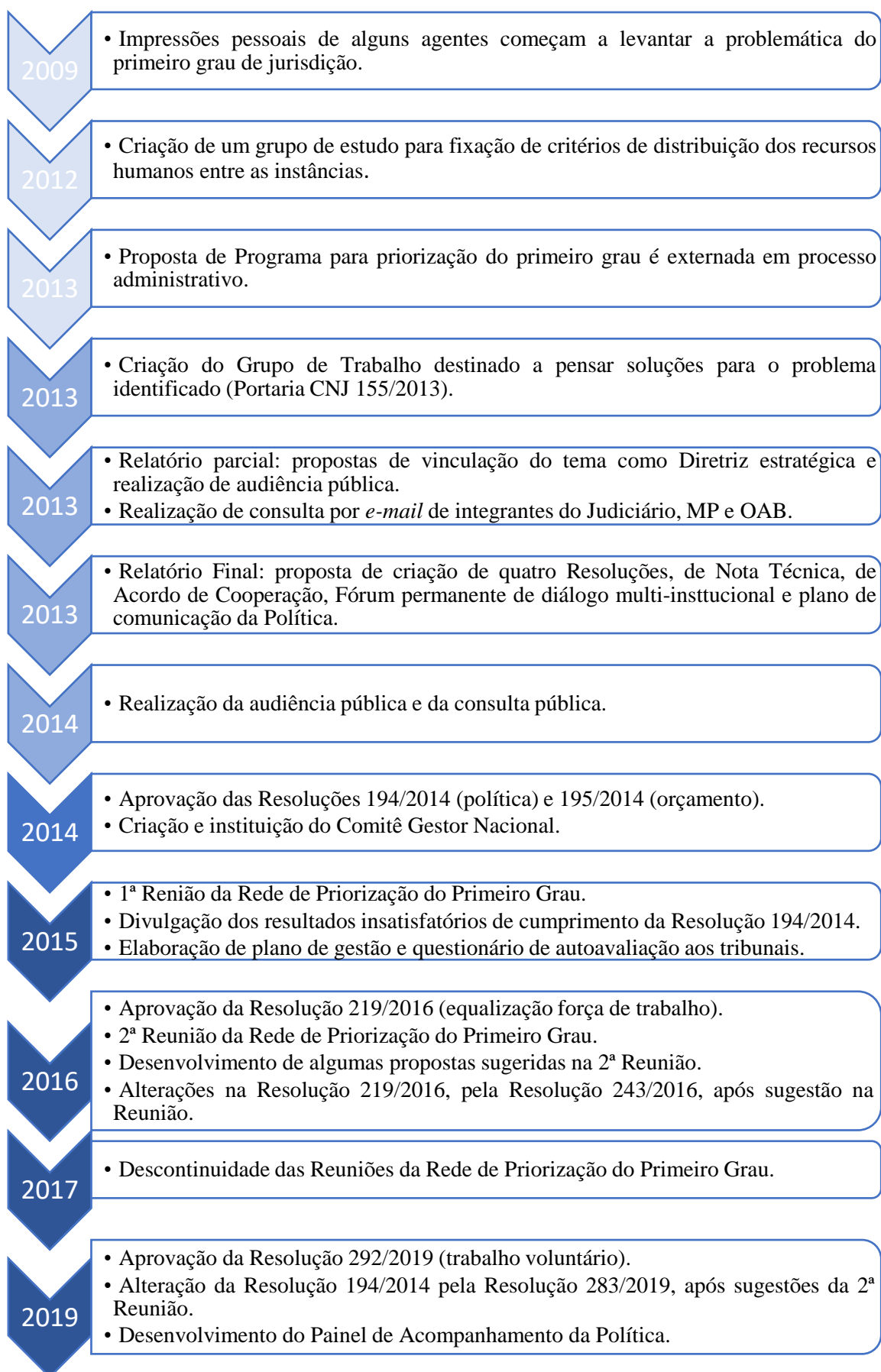
como revelado pelo Tribunal de Justiça do Ceará. De maio a dezembro de 2017, houve aumento de 27,75% na média mensal de julgamentos no 1º grau em relação aos números registrados de janeiro a abril, período anterior às alterações implantadas pela direção do tribunal, em especial depois da criação de 398 (trezentos e noventa e oito) cargos de assistente de unidades judiciárias da primeira instância<sup>344</sup>. Contudo, trata-se de notícia isolada, não havendo repositório nacional que congregue dados sobre o aumento de produtividade ou ganhos para a primeira instância após a implementação da Política.

### **2.2.5. Linha do tempo da PNAPPGJ no CNJ**

#### **Fluxograma 3 - Linha do tempo da PNAPPGJ no CNJ**

---

<sup>344</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tribunais dão exemplo na aplicação da priorização do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 4 jun. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-dao-exemplo-na-aplicacao-da-priorizacao-do-1-grau/>. Acesso em: 22 jun. 2021.



## 2.3. No âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo

### 2.3.1. Cenário inicial

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP é um dos tribunais mais antigos do Brasil.

Desde sua instalação<sup>345</sup>, mais de 147 anos passaram-se. Sua trajetória é marcada por sensíveis transformações que tornaram o Poder Judiciário bandeirante, hoje, o maior tribunal do mundo em volume de processos, alcançando cerca de 25% do total dos processos em andamento na justiça brasileira. Iniciado com 7 (sete) desembargadores, atualmente a corte paulista conta com mais de 2.650 (dois mil, seiscentos e cinquenta) magistrados, incluindo 360 (trezentos e sessenta) desembargadores, e 67 (sessenta e sete) mil servidores e auxiliares em 320 (trezentos e vinte) comarcas no Estado<sup>346</sup>.

Não só em termos quantitativos as mudanças se operaram. O tribunal também sentiu a necessidade de se adaptar às crescentes demandas sociais e às novas tecnologias. Contudo, as transformações em uma instituição pública, ainda mais se tomadas as proporções encontradas no judiciário paulista, ao seu turno, dificilmente operam-se do dia para a noite<sup>347</sup>.

O movimento transformador mais relevante no Tribunal de Justiça de São Paulo em termos de reestruturação das entrâncias, de modernização na gestão e de planejamento foi observado até mesmo antes da formalização da EC n. 45/2004, com a instituição de uma Comissão com o objetivo de estudar e desenvolver medidas necessárias à unificação administrativa e judiciária<sup>348</sup>. Em suma, esse processo resultou na criação de uma área de planejamento e gestão, reestruturadas as secretarias do Tribunal, eliminando estruturas

---

<sup>345</sup> Inicialmente denominado “Tribunal da Relação de São Paulo e Paraná”, foi criado por meio do Decreto n. 2.342, de 6 de agosto de 1873, rubricado por Dom Pedro II, com sua instalação realizada no dia 3 de fevereiro de 1874, na capital de São Paulo. Cf. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Criação e história administrativa do Tribunal de Justiça*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Memoria/Historia/Criacao>. Acesso em: 23 jun. 2021.

<sup>346</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2020*. Ano base 2019. p. 42. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

<sup>347</sup> Em 2020, devido à necessidade de conter a exposição e disseminação da covid-19, o Poder Judiciário foi instado a se amoldar à nova realidade e fornecer instrumentos de continuidade da prestação jurisdicional de forma 100% remota em um curto espaço de tempo.

<sup>348</sup> Cf. SALETTI. João Carlos. O projeto do novo Tribunal de Justiça de São Paulo. In: GONÇALVES, José Ernesto Lima (Coord.). *A Construção do novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. Fundação Getúlio Vargas. v. I, 2005. p. 13.

repetidas e desenhando uma nova organização interna.

Atualmente, a organização administrativa decisória<sup>349</sup> do Tribunal de Justiça paulista é basicamente composta por Tribunal Pleno, Órgão Especial, Conselho Superior da Magistratura e pelos cargos de direção representados pelo Presidente, Vice-Presidente e Corregedor Geral de Justiça<sup>350</sup>. O Tribunal Pleno<sup>351</sup>, composto por todos os desembargadores do Tribunal, tem a competência de eleger os cargos de direção e os doze desembargadores que integrarão o Órgão Especial — ao lado dos outros treze desembargadores mais antigos. O Órgão Especial<sup>352</sup>, por sua vez, dentre diversas competências, inclusive definidas na Constituição Federal (art. 93, XI), possui a de deliberar sobre a organização judiciária, instaurar e decidir processos disciplinares contra magistrados, apreciar proposta de orçamento e propor criação e extinção de cargos. O Conselho Superior da Magistratura<sup>353</sup>, também composto por desembargadores, tem competências administrativas voltadas, em geral, à vida funcional dos magistrados e ao aprimoramento da função jurisdicional.

Não há, nesse desenho estrutural, portanto, a possibilidade de magistrados de primeiro grau elegerem representantes para os cargos de direção da instituição que compõem — o que, aliás, já é realidade no Tribunal de Justiça de Roraima<sup>354</sup> —, muito menos de que eles integrem quaisquer desses órgãos de cúpula ou ocupem os cargos de direção da instituição. A única possibilidade de magistrados de primeiro grau participarem do centro decisório administrativo do Tribunal<sup>355</sup> refere-se às designações para que componham as assessorias aos cargos de direção, de cúpula e do decanato respectivas<sup>356</sup>, com papel de auxílio e de apoio à

---

<sup>349</sup> Como suporte aos cargos de direção, há as secretarias vinculadas à Presidência (da Administração e abastecimento, da Magistratura, de Gestão de Pessoas, Judiciária, de Orçamento e Finanças, da Presidência, da Primeira Instância e de Tecnologia da Informação), e demais diretorias, como a Diretoria de Planejamento Estratégico e a Diretoria de Auditoria Interna.

<sup>350</sup> Conforme art. 17 do Regimento Interno do TJSP.

<sup>351</sup> Conforme art. 4º do Regimento Interno do TJSP.

<sup>352</sup> Conforme art. 8º do Regimento Interno do TJSP.

<sup>353</sup> Conforme art. 15 do Regimento Interno do TJSP.

<sup>354</sup> RORAIMA. Tribunal de Justiça. Núcleo de Comunicação e Relações Institucionais. *Presidente e Vice-Presidente do TJRR são eleitos para o biênio 2019-2021*, 28 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias-em-destaque/2998-presidente-e-vice-presidente-do-tjrr-sao-eleitos-para-o-bienio-2019-2021>. Acesso em: 23 jun. 2021.

<sup>355</sup> Esclarece-se que magistrados, no exercício de suas atividades, exercem atividades administrativas no âmbito de suas varas, por delegação do presidente, como diretores dos fóruns (prédios do Poder Judiciário) nas respectivas comarcas, bem como como corregedores permanentes dos serviços notariais e de registro, da polícia.

<sup>356</sup> Conforme art. 16, X do Regimento Interno do TJSP. In: SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Regimento Interno*. Disponível em:



execução das vontades políticas externadas pelos representantes dos respectivos órgãos.

Até a criação da PNAPPGJ, a atuação de magistrados e servidores como personagens propositivos, que participam dos debates em torno das políticas públicas e decisões administrativas que tocam o Judiciário paulista, era carecedora de uma arena própria para seu desenvolvimento, não havendo, na organização interna do Tribunal, uma estrutura semelhante aos Comitês Gestores Regionais, de composição plural e que proporcionasse a contribuição do primeiro grau na tomada das decisões<sup>357</sup>.

Contudo, mesmo antes da Política Nacional, foram sentidos alguns sinais de atenção voltada ao primeiro grau.

Um deles atrela-se à previsão de participação de juízes de primeiro grau em duas das dez Comissões permanentes do Tribunal de Justiça: a Comissão de Assuntos Administrativos e a Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional. Não obstante a relevância da participação de juízes de primeiro grau nas Comissões, na forma como constante do Regimento, ela ainda é rarefeita, tanto na quantidade diminuta de sua previsão quanto porque destinada a funções de secretariado ou dependente de indicação do Conselho Superior da Magistratura e aprovação do Órgão Especial<sup>358</sup>.

Outro sinal foi a criação, em 2007, da Secretaria da Primeira Instância, vinculada à Presidência do Tribunal de Justiça<sup>359</sup>. Sob a justificativa da necessidade de organização e modernização da estrutura do Tribunal de Justiça, foram-lhe atribuídas diversas competências, como (i) proceder à interlocução qualificada sobre os assuntos técnico-administrativos da primeira instância perante outras Secretarias, Corregedoria Geral e Presidência; (ii) acompanhar, avaliar o desempenho, orientar e propor regras e critérios para o funcionamento

---

<https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

<sup>357</sup> Historicamente, as decisões da cúpula são marcadas de forma preponderante pelo modelo *top-down*, isto é, de cima para baixo, sendo comum apenas sua divulgação aos destinatários, sem espaço para um diálogo antecedente e mais aberto com esses, especialmente sobre matérias de alto impacto para o serviço judiciário.

<sup>358</sup> A vinculação da designação à deliberação pelos órgãos de cúpula, por sua vez, pode levar à restrição da participação de integrantes realmente vocacionados e interessados na matéria, bem como da própria diversidade representativa do primeiro grau, já que não há qualquer impedimento de que os indicados sejam os mesmos designados para atuar como juízes assessores do tribunal.

<sup>359</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 7410, de 4 de junho de 2007*. Cria a Secretaria da Primeira Instância do Tribunal de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=83931&fIBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

das unidades da primeira instância, bem como das áreas de atendimento ao público; e (iii) otimizar os recursos necessários para um melhor desempenho da primeira instância.

No desempenho de suas atividades, a Secretaria recebe constantemente contribuições de magistrados e servidores, alcançando o número de aproximadamente 20 (vinte) mil *e-mails* de magistrados e servidores por semestre<sup>360</sup>, com sugestões, propostas de novas rotinas de trabalho e apontamentos de ineficiências e de melhorias das normas destinadas à primeira instância. O grande volume de contribuições, apesar de revelar o elevado interesse de participação dos atores do primeiro grau na melhoria da gestão e das rotinas de trabalho, traz à luz a insuficiência nas estruturas existentes para suportar essa demanda participativa, inviabilizando a tempestividade de sua análise ou o acatamento de contribuições valiosas e inovadoras para a melhoria do serviço judicial.

No âmbito interinstitucional, também foram observadas algumas iniciativas tendentes a propiciar uma arena plural para debates.

Cita-se a instituição do Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça de São Paulo – CCI-TJSP<sup>361</sup>, atualmente descontinuado<sup>362</sup>, presidido pelo então Presidente do Tribunal, José Renato Nalini<sup>363</sup>, e composto por outros vinte e cinco participantes, dentre eles, os professores Celso Lafer, Maria Tereza Sadek, Carlos Antonio Luque e Nina Beatriz Stocco Ranieri, com o objetivo de servir de espaço institucional de comunicação com

---

<sup>360</sup> Conforme informação mencionada pelo Secretário da Primeira Instância na Reunião do Comitê de Orçamento e Priorização do Primeiro Grau paulista, ocorrida em 25 de junho de 2021.

<sup>361</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 8.964, de 10 de março de 2014*. Dispõe sobre a instituição do Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (CCI-TJSP). Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/129554>. Acesso em: 7 nov. 2021.

<sup>362</sup> A iniciativa paulista perdurou somente enquanto vigente os mandatos dos conselheiros, até dezembro de 2015.

<sup>363</sup> Para José Renato Nalini, “(F)oi por pensar no futuro da Justiça que formei o Conselho Consultivo Interinstitucional, um organismo de consulta para a sociedade civil — quem sustenta o Judiciário — que tem o dever de participar das discussões em torno da reforma do sistema”. In: *Orçamento bilionário do TJSP é insuficiente para fazê-lo funcionar*. CONJUR – Consultor Jurídico, 24 dez. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-dez-24/renato-nalini-orcamento-bilionario-tj-sao-paulo-insuficiente>. Acesso em: 20 set. 2021.

as organizações responsáveis pela movimentação judiciária<sup>364</sup>.

Outra comissão, que se mantém ativa e se propõe ao mesmo diálogo interinstitucional, porém com abrangência mais limitada, refere-se à Comissão Mista de Assuntos Institucionais entre o TJSP e a OAB – Seção São Paulo, criada em 2008<sup>365</sup>. Apesar da limitação da extensão da representatividade, sua atuação tem se mostrado relevante, especialmente para o enfrentamento da situação pandêmica de covid-19, que necessitou da conjugação de esforços e do diálogo mais intensos entre as instituições para continuidade do serviço judiciário<sup>366</sup>.

A participação de servidores públicos atuantes no *front* das unidades judiciárias de primeira instância é ainda mais rarefeita pela ausência de previsão no Regimento Interno de sua presença na composição das comissões do Tribunal. A contribuição dos servidores, por sua vez, é viabilizada somente pela Ouvidoria e pelo canal direto de comunicação entre a presidência e os servidores, “Fale com o Presidente”, administrado pelo Centro de Treinamento e Apoio aos Servidores do Tribunal de Justiça – CETRA<sup>367</sup>.

Quanto aos demais instrumentos de participação popular, tem-se observado a utilização de audiências públicas, porém, destinadas, em sua maioria, a matérias tratadas em processos judiciais<sup>368</sup>, e não propriamente a assuntos voltados à gestão administrativa e à

---

<sup>364</sup> Diversas sugestões foram realizadas pelos diferentes atores que participam do sistema de Justiça, tais como: fortalecimento da Ouvidoria da instituição; análise dos dados processuais que possa fundamentar a criação das câmaras especializadas; especialização dos gabinetes; extensão do “Cartório do Futuro”; melhor estruturação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejus) e a ampliação do sistema de *home office*; e ampliação das câmaras especializadas de Direito Empresarial e a criação de varas sobre o mesmo tema. Cf. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Integrantes do Conselho Consultivo Interinstitucional reúnem-se no TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 18 dez. 2014. Disponível em: <https://tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=25231&pagina=1>. Acesso em: 3 jun. 2021.

<sup>365</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 7596, de 11 de agosto de 2008*. Dispõe sobre a criação da Comissão Mista de Assuntos Institucionais entre o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo e da nomeação dos Desembargadores Antonio Manssur, como presidente, Octávio Helene Junior e José Carlos Ferreira Alves, para comporem a referida Comissão, nos termos do artigo 73 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/85662>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>366</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Judiciário e Advocacia debatem retomada dos trabalhos forenses. *Comunicação Social TJSP*, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=61609&pagina=1>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>367</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 8617/2012, de 11 de julho de 2012*. Subordina o CETRA – Centro de Treinamento e Apoio aos Servidores diretamente ao Gabinete Civil da Presidência do Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/103559>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>368</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. TJSP promove audiência pública sobre vagas em creches de São Paulo. *Comunicação Social TJSP*, 2 jun. 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=43765&pagina=1>. Acesso em: 24 jun. 2021; SÃO

formulação de políticas judiciárias da instituição<sup>369</sup>. As consultas públicas, por sua vez, tem sido realidade no TJSP desde 2012, para revisão do planejamento estratégico do quinquênio 2010-2014<sup>370</sup>, e repetida no planejamento seguinte, do quinquênio 2015-2020<sup>371</sup>. Para o planejamento do quinquênio 2021/2026<sup>372</sup>, além da consulta pública ao público externo, foram realizadas pesquisas de diagnóstico voltadas ao público interno, por meio de entrevistas com os exercentes dos cargos de direção, os representantes de coordenadoria e comitês e os secretários do Tribunal.

Diante do cenário apresentado, parte-se, nos seguintes tópicos, para a análise da repercussão da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no Judiciário paulista.

### 2.3.2. Decisão

O histórico normativo de adoção e institucionalização da política no TJSP não contou com a presença de um processo administrativo normativo precedente para sua formulação, mas somente com o cumprimento da determinação do CNJ pelas Resoluções CNJ n. 194 e 195, externado pela publicação de portarias, criando o Comitê Gestor Regional e regulamentando o processo eleitoral e a composição de seus membros.

O TJSP optou<sup>373</sup> por criar o Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do

---

PAULO. Tribunal de Justiça. TJSP realiza audiência pública sobre tratamento a autistas no Estado. *Comunicação Social TJSP*, 13 nov. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=24842>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>369</sup> Como exceção, cita-se: SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Audiência pública discute precatórios no TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 24 out. 2013. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=20550>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>370</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Últimos dias para participar da consulta pública e interna para revisão do Planejamento Estratégico do TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 12 set. 2012. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=15399>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>371</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Participe da consulta pública sobre os serviços do TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 21 ago. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=23853>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>372</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Planejamento Estratégico do TJSP 2021-2026*. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/PlanejamentoEstrategico/PlanejamentoEstrategico\\_2021\\_2026.pdf](https://www.tjsp.jus.br/Download/PlanejamentoEstrategico/PlanejamentoEstrategico_2021_2026.pdf). Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>373</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.165, de 6 de junho de 2015*. Institui o Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível

Primeiro Grau, em 2015, como forma de unificar o Comitê Gestor de Priorização e o Comitê Gestor de Orçamento, previstos separadamente nas Resoluções do CNJ, levando cerca de um ano após a entrada em vigor da Resolução CNJ n. 194/2014 para sua instituição.

Quanto à composição do Comitê Gestor único, o Tribunal avançou em sua regulamentação e não só previu a participação dos representantes indicados na Resolução, como também acrescentou representantes das Secretarias de Orçamento e Finanças, da Primeira Instância, de Planejamento de Recursos Humanos e de Planejamento Estratégico, o que permitiria um diálogo mais próximo com a Administração do tribunal e um conhecimento dos processos e fluxos internos de trabalho.

Também foi conferido ao Comitê um corpo auxiliar permanente, composto pela Corregedoria Geral de Justiça, pelos Juízes Diretores das Regiões Administrativas, pelas demais Secretarias do Tribunal de Justiça e pela Diretoria da Região Administrativa. Para a escolha dos seus componentes, foi definido o sistema eleitoral<sup>374</sup>, replicado nos processos eleitorais seguintes, em 2018/2019<sup>375</sup> e em 2020/2021<sup>376</sup>.

Como pontos centrais, que avançaram em relação à regulação nacional, citam-se (i) o uso de ferramenta eletrônica, que torna o processo mais transparente, acessível e rápido; (ii) a vedação de candidaturas por magistrados e servidores integrantes dos cargos de assessores de direção e de cúpula do TJSP e magistrados e servidores do TJSP aposentados ou afastados, o que permite a desvinculação com a cúpula e maior amplitude para o debate; (iii) o voto secreto, que confere maior liberdade de escolha pelos pares; (iv) proibição de propaganda

---

em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=138986&flBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>374</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.169, de 14 de julho de 2015*. Dispõe sobre as eleições para representantes dos servidores do Quadro do TJSP e magistrados no Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau. Disponível em: <https://www.dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=9&nuDiario=1925&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>375</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.456, de 26 de setembro de 2017*. Dispõe sobre as eleições para os representantes dos servidores do Quadro do TJSP e magistrados no Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau, a que se refere a Portaria n. 9.165/2015. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=157420&flBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>376</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.799, de 31 de outubro de 2019*. Dispõe sobre as eleições para os representantes dos servidores do Quadro do TJSP e magistrados, que integrarão o Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau e dá outras providências. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/ComitePrimeiroGrau/Portaria9.799\\_19.pdf?d=1624814272973](https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/ComitePrimeiroGrau/Portaria9.799_19.pdf?d=1624814272973). Acesso em: 24 jun. 2021.

eleitoral que se utilize dos espaços físicos e equipamentos eletrônicos do tribunal, bem como a vedação de utilização do horário de trabalho para campanha, o que confere moralidade e impessoalidade às candidaturas; e (v) além de a candidatura ser considerada como serviço relevante a ser anotada nos registros funcionais, constituindo um incentivo aos interessados que terão acréscimo de atividades funcionais sem qualquer contraprestação remuneratória.

Em decorrência dos processos eleitorais, foram divulgados os componentes indicados e eleitos para os biênios 2016-2017<sup>377</sup>, 2018/2019<sup>378</sup> e 2020/2021<sup>379</sup> que deram seguimento à implementação da Política em âmbito local.

### 2.3.3. Implementação e monitoramento

No âmbito da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, enquanto no Conselho Nacional de Justiça houve um intercâmbio mais intenso entre as fases de implementação e monitoramento, gerando, inclusive, novas medidas a partir da avaliação dos resultados, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo essas fases ficaram mais dissociadas entre as ações do Tribunal, para incorporação da política nacional, e as ações do Comitê Gestor Regional, para o desenvolvimento de suas competências, com ajustes provenientes de resultados não satisfatórios de composições pretéritas, como se exporá a seguir.

---

<sup>377</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.196, de 15 de setembro de 2015*. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=140433&fIBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>378</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.508, de 5 de março de 2018*. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=160073&fIBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

<sup>379</sup> Não consta atualização no *site* do Tribunal dos integrantes representantes das associações em razão da modificação realizada no final do ano de 2019. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.847, de 10 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, biênio 2020-2021. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Portaria9847\\_2020.pdf?d=1624814558183](https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Portaria9847_2020.pdf?d=1624814558183). Acesso em: 24 jun. 2021.

### 2.3.3.1. Ações do Tribunal de Justiça

#### a. Selo Judiciário Eficiente

O TJSP, com o fim de promover o atendimento do disposto no art. 20<sup>380</sup> da Resolução CNJ n. 219/2016, instituiu o Selo Judiciário Eficiente<sup>381</sup>, a exemplo do projeto instituído pelo CNJ <sup>382</sup>poucos meses antes.

O Selo Judiciário Eficiente, nas categorias Ouro, Prata e Bronze, era destinado às unidades que atingissem determinada *performance* de acordo com a Taxa de Congestionamento apurada no período de um ano, utilizando-se da ferramenta tecnológica *Business Intelligence – BI*, já parametrizada de acordo com as definições estabelecidas pela Resolução CNJ n. 76/2009. O programa contou com uma segunda edição<sup>383</sup>, com algumas alterações, como a concessão anual dos selos de eficiência, a inclusão das unidades de execução fiscal e a adoção do Índice de Produtividade de Servidores – IPS, que considera o número de processos baixados por servidores da unidade judicial, mesmo indicador utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça no Relatório Justiça em Números.

A partir de um modelo de “gamificação”<sup>384</sup>, conceito que faz uso de dinâmicas de jogos para engajar pessoas, resolver problemas práticos e melhorar o aprendizado, o Selo Judiciário Eficiente revelou-se um modelo gerencial para a alta administração. Conforme exposto por Rodrigo Teixeira, coordenador de Planejamento do TJSP, “há uma grande

<sup>380</sup> O art. 20 dispõe que: “Os Tribunais de Justiça dos Estados podem instituir medidas de incentivo ou premiação aos servidores lotados nas unidades mais produtivas ou que alcancem as metas estabelecidas nos respectivos planos estratégicos, segundo critérios objetivos a serem estabelecidos em lei ou regulamento próprio”.

<sup>381</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.327, de 22 de agosto e 2016*. Institui o Selo Judiciário Eficiente no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/150108>. Acesso em: 27 jun. 2021.

<sup>382</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 56, de 27 de maio de 2016*. Institui o Selo Justiça em Números e estabelece seu regulamento. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/145673>. Acesso em: 27 jun. 2021.

<sup>383</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.660, de 17 de setembro de 2018*. Estabelece regras para a 2ª edição do Selo Judiciário Eficiente e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/150108>. Acesso em: 27 jun. 2021.

<sup>384</sup> “A gamificação (do original em inglês *gamification*) corresponde ao uso de mecanismos de jogos orientados ao objetivo de resolver problemas práticos ou de despertar engajamento entre um público específico”. VIANNA, Ysmar; VIANNA, Maurício; MEDINA, Bruno; TANAKA, Samara. *Gamification, Inc: como reinventar empresas a partir de jogos*. Rio de Janeiro: MJV Press, 2013. p. 13.

motivação para obtenção de selos, mas a meta prioritária do programa é elevar a produtividade, estimular uma cultura de gestão nas unidades judiciais e, de forma estratégica, elevar a imagem do TJSP”<sup>385</sup>. O resultado, inclusive, é aproveitado pela alta administração que, na visão do coordenador, “tem consciência de que muitas unidades estão trabalhando no limite de sua capacidade, sendo essa uma das razões de se buscar uma gestão mais efetiva”<sup>386</sup>.

O programa, contudo, foi descontinuado no biênio seguinte, não havendo decisão publicada que motivasse essa opção política.

### **b. Manual de Práticas Cartorárias de acordo com o CPC/2015**

Pela Portaria Conjunta CGJ-EPM n. 1/2016<sup>387</sup>, o Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo e o Diretor da Escola Paulista da Magistratura, à época, sob fundamento de atender a PNAPPGJ, constituíram uma Comissão Mista, formada por juízes assessores da Corregedoria Geral de Justiça, Coordenadores do Curso sobre o Código de Processo Civil – CPC/2015 da Escola Paulista da Magistratura – EPM e juízes de direito, sem prejuízo de suas funções jurisdicionais.

Com o objetivo de estruturar e implementar medidas concretas e permanentes para a melhoria dos serviços judiciários prestados pela primeira instância, com a agilização dos procedimentos de rotina dos cartórios e respectivas varas, a Comissão elaborou um roteiro de práticas cartorárias corriqueiras que pudessem padronizar e acelerar o andamento dos processos, com sugestões de decisões comuns, atualizadas conforme CPC de 2015, e referentes a ações repetitivas e de entendimento consolidado nas varas judiciais, como fonte facultativa de consulta para magistrados que desejassem adotá-las na sua gestão cartorária<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Programa Judiciário Eficiente avalia unidades em busca de excelência de gestão. *Comunicação Social TJSP*, 8 nov. 2018. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=36071>. Acesso em: 6 nov. 2021.

<sup>386</sup> Idem.

<sup>387</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Escola Paulista da Magistratura. *Portaria Conjunta n. 1, de 19 de janeiro de 2016*. Dispõe sobre a Constituição e composição da Comissão Mista para, em até 60 dias, observadas as NORMAS DA CGJ, elaborar um roteiro que possa ser encaminhado aos Magistrados como fonte facultativa de consulta para as diretrizes e procedimentos que desejar adotar na sua vara e cartório. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/143424>. Acesso em: 27 jun. 2021.

<sup>388</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Escola Paulista da Magistratura – EPM. Corregedoria e EPM disponibilizam Manual de Práticas Cartorárias. *Notícias*, 15 mar. 2017. Disponível em:



### c. Programa Empresa Amiga da Justiça

O programa Empresa Amiga da Justiça constitui uma política pública judiciária orientada ao enfrentamento conjunto da litigiosidade. Conforme a normativa<sup>389</sup> de criação, a multiplicação acelerada de demandas judiciais em curso na Justiça paulista impõe a adoção de políticas articuladas com mecanismos sustentáveis de planejamento estratégico, sendo referenciado expressamente como motivo para sua criação o disposto no inciso VI do art. 2º da Resolução CNJ n. 194/2014, que apontou, como linha de atuação específica, “incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política”.

Para tanto, foi considerado o balanço do Conselho Consultivo Interinstitucional<sup>390</sup>, que sinalizou para a existência de um amplo consenso acerca da necessidade da construção de soluções conjuntas para o problema da litigiosidade, a envolver o Poder Judiciário, os atores institucionais responsáveis pela prestação jurisdicional e o setor produtivo.

O programa, de adesão voluntária, consiste na subscrição, por parte da empresa participante, de um compromisso público de redução do número de ações judiciais em que figure como autora ou ré, mediante, entre outros, a adoção de soluções alternativas de resolução de conflitos, gerando, ao seu turno, a certificação denominada “Parceira do Programa Empresa Amiga da Justiça”, com sua manutenção condicionada ao preenchimento de determinados requisitos.

Diante dos resultados frutíferos, a política foi expandida e adaptada para regulamentar o “Programa Município Amigo da Justiça”<sup>391</sup>, com vistas a adequar a política a

---

<https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/noticia/30528>. Acesso em: 29 set. 2021.

<sup>389</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.126, de 25 de fevereiro de 2015*. Dispõe sobre a Instituição do programa Empresa Amiga da Justiça, política pública judiciária orientada ao enfrentamento conjunto da litigiosidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/136431>. Acesso em: 27 jun. 2021; SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.213, de 4 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a revogação dos artigos 2º ao 7º da Portaria 9.126/2015 e da regulamentação do Programa Empresa Amiga da Justiça. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/142299>. Acesso em: 27 jun. 2021.

<sup>390</sup> Citado no item 2.3.1.

<sup>391</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.468, de 16 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a

novos cenários situacionais e a impulsionar a desjudicialização e o enfrentamento do estoque de processos de execução fiscal por métodos consensuais.

#### **d. Proposta Orçamentária participativa**

De forma a permitir a elaboração e a consolidação da Proposta Orçamentária deste Tribunal para o exercício de 2021, a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo providenciou a oitiva do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau, entidades e associações de classe e OAB, com envio de formulários próprios para os respectivos participantes<sup>392</sup>.

#### **2.3.3.2. Ações do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau – CGOP1G**

A PNAPPGJ é executada no TJSP pelo Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau. O processo de implementação teve sua análise baseada nas atas das reuniões do Comitê de Priorização nos Biênios 2016/2017, 2018/2019 e 2020/2021, ressaltando as principais matérias debatidas, o conteúdo das deliberações de comitês e eventuais resultados obtidos decorrentes de sua atuação.

##### **a. Ações do Comitê – Biênio 2016/2017**

O Biênio 2016/2017 foi marcado pelo primeiro contato de magistrados e

---

regulamentação do programa Município Amigo da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), instituído pela Portaria n. 9.213/2015. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/158337>. Acesso em: 27 jun. 2021; SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.877, de 12 de março de 2020*. Dispõe sobre a regulamentação do programa Município Amigo da Justiça. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/186417>. Acesso em: 27 jun. 2021.

<sup>392</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Comunicado 15, de 21 de fevereiro de 2020*. Comunica que, a partir de 16 de março de 2020, estará disponível o Sistema da Proposta Orçamentária Setorial – POS para inclusão das despesas de forma a permitir a elaboração e a consolidação da Proposta Orçamentária deste Tribunal para o exercício de 2021 e concede orientações. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/186010>. Acesso em: 27 jun. 2021.

servidores com a execução da Política nacional no TJSP.

Nesse período, ainda não estava vigente a alteração promovida pela Resolução CNJ n. 283/2019 à Política de Atenção Prioritária, que previu que as deliberações do Comitê seriam publicadas no *site* do Tribunal para conhecimento dos interessados e comunicadas por via eletrônica aos magistrados e servidores. Como consequência, as atas desse período não constam publicadas na página eletrônica destinada ao Comitê Gestor do TJSP, e também não foram obtidas por meio da Diretoria de Planejamento Estratégico – DEPLAN do TJSP<sup>393</sup>, remanescendo a análise das deliberações e temas discutidos nessas reuniões por meio das notícias divulgadas pelo próprio Tribunal.

As tarefas iniciaram-se com a organização interna do Comitê. No primeiro encontro, foi deliberada a divisão de tarefas para a elaboração do Plano de Ação, em cumprimento ao determinado pelo CNJ, e a criação de um grupo de *e-mail* para comunicações e envio do diagnóstico realizado para elaboração do Planejamento Estratégico de 2015/2020<sup>394</sup>.

A segunda reunião do Comitê debateu as propostas sugeridas pelos integrantes, com foco em definir de que maneira as ideias seriam convertidas em medidas práticas e efetivas<sup>395</sup>. No encontro seguinte, em continuidade às implementações de ações e projetos vinculados à Política, o Comitê debateu os principais desdobramentos para a conclusão do Plano de Ação, como questões relacionadas a recursos humanos, infraestrutura e tecnologia, governança colaborativa e prevenção e racionalização de litígios<sup>396</sup>, além da disponibilização de um *e-mail* institucional para que servidores e magistrados pudessem enviar contribuições.

Como resultado dos trabalhos do Comitê, o Plano de Ação foi finalizado e enviado ao CNJ em 29 de junho de 2016. Ele contou com 13 (treze) ações subdivididas em 47 (quarenta e sete) atividades para cumprimento no prazo de 1 (um) ano e 3 (três) meses, com as

---

<sup>393</sup> O fundamento apresentado para a ausência do envio foi o de que as atas se encontravam em autos físicos, sem categorização, com acesso prejudicado em razão da pandemia de covid-19.

<sup>394</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. TJSP realiza primeira reunião do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau. *Comunicação Social TJSP*, 30 set. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=28164&pagina=2>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>395</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Comitê de Priorização do 1º grau reúne-se para definir plano de ação. *Comunicação Social TJSP*, 25 fev. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=30498&pagina=6>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>396</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Comitê de Priorização do Primeiro Grau do TJSP realiza reunião de trabalho. *Comunicação Social TJSP*, 10 jun. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=34535&pagina=6>. Acesso em: 4 jul. 2021.

ações classificadas conforme as linhas de atuação: (i) equalização da força de trabalho; (ii) infraestrutura e tecnologia; (iii) governança colaborativa; (iv) diálogo social e institucional; (v) prevenção e racionalização de litígios; (vi) estudos e pesquisas; e (vii) formação continuada<sup>397</sup>.

Algumas atividades propostas destacaram-se pela proximidade com os princípios da governança judiciária, tais como: (i) ampliação dos canais de comunicação local do Diretor do Foro com os magistrados da Comarca, por meio de reuniões semestrais para divulgação das atividades e recebimento de críticas e sugestões; estabelecimento de fluxo de governança colaborativa; (ii) adoção, como política institucional, de parcerias e convênios com órgãos públicos e empresas, associações para prevenção e resolução de demandas repetitivas; (iii) aprimoramento dos meios de comunicação entre os magistrados de primeiro e segundo graus, com vistas à identificação de práticas processuais predisponentes de morosidade; e (iv) capacitação em Gestão Pública e de Pessoas para juízes diretores e coordenadores das Regiões Administrativas – RAJs.

Apesar de as atividades sugeridas serem prósperas, esse plano não teve seu seguimento no exato modelo planejado. Algumas das atividades contidas nele já eram conduzidas por outras áreas administrativas do Tribunal, razão pela qual tiveram seu andamento mantido por elas<sup>398</sup>, dificultando o monitoramento por parte do Comitê. Além disso, a quantidade expressiva de atividades previstas para serem executadas em um curto espaço de tempo também contribuiu para o enfraquecimento de seu acompanhamento. Até o encerramento das atividades desse biênio, não foi externado um controle de prazos ou mesmo de execução das atividades planejadas, o que repercutiu nas deliberações do Comitê nos biênios seguintes.

#### **b. Ações do Comitê – Biênio 2018/2019**

Conforme extraído das atas das reuniões, disponibilizadas no *site* do Tribunal, o Comitê do Biênio 2018/2019, composto por alguns membros da composição pretérita, alterou a forma de trabalho sob o fundamento de que o modelo criado não alcançou a resposta esperada

---

<sup>397</sup> Plano de Ação disponibilizado pela Diretora de Planejamento Estratégico – DEPLAN.

<sup>398</sup> Conforme informado pela Diretora de Planejamento Estratégico – DEPLAN, em resposta a *e-mail* enviado em 8 de julho de 2020.

para o acompanhamento de ações do primeiro grau, resposta essa dificultada pela ramificação de sua execução pelas diversas áreas administrativas do Tribunal.

No início de suas atividades, optou-se<sup>399</sup> pela divisão de grupos temáticos (Gestão de Pessoas, Tecnologia da Informação e Transparência; Obras; Orçamento e Gestão; e Comunicação do Comitê), que deveriam tratar as ações definidas no Plano de Ação e, com isso, apresentar sugestão de atuação do Comitê e questionário para o canal permanente que seria criado<sup>400</sup>. Além disso, a partir desse biênio, foi constatada a busca por um contato direto com a alta administração, para atualizações dos projetos e ações das diversas pastas do Tribunal e discussão de temas relevantes que repercutiam com mais ênfase no primeiro grau de jurisdição.

O contato mais próximo do grupo foi expandido para além dos órgãos de cúpula do Tribunal de Justiça. Foram observadas visitas do Comitê a outros órgãos públicos em busca de melhorias e boas práticas, como, por exemplo, aos laboratórios de inovação do Poder Executivo Estadual e do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – Seção Judiciária de São Paulo. A troca de experiências repercutiu na deliberação pelo Comitê para a realização de um projeto destinado à criação do Laboratório de Inovação<sup>401</sup> no Judiciário paulista.

A proposta, que valorizava a participação do usuário e de servidores<sup>402</sup>, então, ganhou simpatia do grupo e tornou-se o principal foco de atuação do Comitê, deixando para segundo plano as demais atividades constantes do Plano de Ação e as atividades dos grupos temáticos criados. Após algumas reuniões para o desenvolvimento da ideia, foi apresentado o projeto ao Presidente do Tribunal de Justiça, Des. Manoel de Queiroz Pereira Calças, que deliberou por encaminhá-la a um setor do tribunal para estudos de viabilidade<sup>403</sup>.

---

<sup>399</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Ata da Reunião do Comitê Gestor de Orçamento e Priorização do Primeiro Grau*, 11 de maio de 2018. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Ata\\_11\\_5\\_18.pdf](https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Ata_11_5_18.pdf). Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>400</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Comitê Gestor de Orçamento e Priorização do 1º Grau se reúne no Palácio da Justiça. *Comunicação Social TJSP*, 4 jul. 2018. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=51357&pagina=1>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>401</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Ata da Reunião do Comitê Gestor de Orçamento e Priorização do Primeiro Grau*, 20 de julho de 2018. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Ata\\_20\\_07\\_18.pdf](https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Ata_20_07_18.pdf). Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>402</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Justiça Estadual visita “Laboratório de Inovação da JF”. *Comunicação Social TJSP*, 12 jul. 2018. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=51777&pagina=15>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>403</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Ata da Reunião do Comitê Gestor de Orçamento e Priorização do Primeiro Grau*, 2 de outubro de 2018. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Ata\\_2\\_10\\_18.pdf](https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Ata_2_10_18.pdf).

Ainda durante o biênio do Comitê, foi aprovado e instituído o Inov@TJ!, laboratório de inovação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, prevendo expressamente a origem propositiva do Comitê Gestor local. Conforme normativa<sup>404</sup>, o laboratório consiste em um espaço criativo, reflexivo e colaborativo destinado à cocriação, exploração e testes de ideias, conceitos ou sugestões envolvendo questões, problemas e/ou projetos para o aprimoramento dos serviços do Judiciário paulista, sendo voltado, assim, a conferir maior eficiência institucional e melhor prestação jurisdicional<sup>405</sup>.

Transpondo do campo normativo para o campo fenomênico, o laboratório de inovação foi, enfim, inaugurado em 12 de dezembro de 2019. Conforme mencionado pela juíza Maria Rita Rebello Pinho Dias, à época assessora da Presidência do TJSP, na inauguração, “acreditamos que esse tipo de ambiente – lúdico e não hierárquico – é necessário para que ideias sejam fomentadas e soluções inovadoras possam ser construídas de uma forma cooperativa”<sup>406</sup>.

### c. Ações do Comitê – Biênio 2020/2021

De acordo com o relatório da eleição para o Comitê Gestor do Biênio 2020/2021, mais de 6,5 mil integrantes do TJSP votaram no pleito destinado à escolha dos representantes dos servidores e dos magistrados<sup>407</sup>. O número é representativo, tomando-se por base a participação na eleição da composição pretérita de aproximadamente metade deles, ou seja, de

---

Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>404</sup> Foi expressamente consignada a necessidade de promoção de um espaço que propiciasse a gestão do conhecimento e da inovação, com plena participação de juízes, servidores e, também, dos usuários do serviço público (advogados, partes, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública) e com a aplicação de técnicas que permitissem a interação, a colaboração e a troca de conhecimento, como *design thinking*, modelagem de serviços, oficinas para resolução de problemas, entre outros, diante da complexidade dos desafios da administração da justiça.

<sup>405</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.787, de 11 de outubro de 2019*. Institui o Laboratório de Inovação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – INOV@TJ!. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/181326>. Acesso em: 7 nov. 2021.

<sup>406</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Laboratório de inovação do TJSP é inaugurado. *Comunicação Social TJSP*, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=59954&pagina=14>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>407</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Resultado da eleição para o Comitê Gestor de Priorização do 1º Grau. *Comunicação Social TJSP*, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=59637&pagina=3>. Acesso em: 7 nov. 2021.

3,4 mil<sup>408</sup> integrantes.

Nesse biênio, o aumento da participação foi observado não só em relação ao interesse de magistrados e de servidores na escolha dos representantes do Comitê, mas também quanto à quantidade de seus integrantes, alterada pela Portaria TJSP n. 9.798/2019<sup>409</sup>, em adequação às modificações promovidas pela Resolução CNJ n. 283/2019.

A composição do Comitê passou a contar, assim, com o acréscimo de representantes de magistrados e servidores indicados pelas respectivas associações e de membros eleitos pelos próprios pares e de representante da Secretaria de Tecnologia da Informação, além de avançar com a definição das figuras de coordenador e de secretário do Comitê.

Em relação à periodicidade das reuniões, enquanto a Resolução CNJ n. 283/2019 e a Portaria TJSP n. 9.798/2019 previram que elas deveriam ser, no mínimo, trimestrais, o Comitê, em sua primeira reunião, em março de 2020, definiu que a sua realização seria bimestral, e, em junho de 2020, previu a possibilidade de reuniões extraordinárias quando houvesse necessidade de convidar membros externos ao Comitê, sobretudo da Assessoria da Presidência do TJSP, permitindo, assim, um maior comprometimento e acompanhamento das deliberações e dos estudos propostos.

A primeira reunião dessa composição foi a única realizada presencialmente, sendo todas as demais adaptadas, em razão das restrições de presença física decorrentes da pandemia de covid-19, e direcionadas a outros canais de comunicação fornecidos pelo TJSP, em especial pelo “Microsoft Teams”, utilizado para as reuniões virtuais.

Quanto ao conteúdo debatido nos encontros, a partir desse biênio as atas se mostraram mais completas, com a consignação, além das deliberações aprovadas, da manifestação resumida de todos os que se pronunciaram durante o encontro. O campo de investigação, assim, foi mais abrangente e com maior riqueza de detalhes frente às atas dos biênios antecedentes.

---

<sup>408</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Resultado da eleição para o Comitê Gestor de Priorização do 1º Grau. *Comunicação Social TJSP*, 14 nov. 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=49468&pagina=3>. Acesso em: 7 nov. 2021.

<sup>409</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.798, de 31 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/182193>. Acesso em: 9 jul. 2021.

As reuniões foram organizadas, em sua maioria, em tópicos, conforme as linhas de atuação previstas na Resolução CNJ n. 194/2014, com o acréscimo eventual de demandas pontuais ou próprias do TJSP e da situação pandêmica vivenciada no período.

Inicialmente, a preocupação do Comitê foi a eleição de quais linhas de atuação prioritárias e qual seria o formato a ser empregado naquele biênio para a execução das atividades de forma produtiva, eficiente e criativa. Em breve retrospecto sobre os planos de ação anteriores, o coordenador do Comitê, juiz Carlos Alexandre Böttcher, também integrante do comitê no biênio 2018-2019, avaliou que o modelo de divisão de tarefas por Subcomitês especializados não seria o mais indicado, pois, no biênio anterior, tiveram existência meramente formal e conseguiram poucas realizações práticas. Argumentou que o mais importante para o Comitê era atuar de maneira efetiva e objetiva, trabalhando em projetos específicos e prioritários dentro das linhas de atuação previstas na Resolução CNJ n. 194/2014, não bastando uma divisão formal de tarefas.

Foi definido, nessa reunião, que o Comitê teria que ter atuação tanto prospectiva, para planejamento futuro, quanto pragmática, para problemas atuais da gestão do Tribunal que afetam diretamente o primeiro grau, especialmente no momento atípico da pandemia de covid-19. Sugestões, então, foram apresentadas, como a captação e análise da experiência de atuação e das boas práticas dos demais Tribunais. Foi lembrado que já havia sido expedido ofício ao CNJ no final da gestão anterior, sugerindo a reativação da rede de priorização de Primeiro Grau e que, diante da ausência de resposta, reiterariam o envio do ofício tão logo houvesse concretização de mudança da estrutura administrativa do CNJ<sup>410</sup>.

Como resultado das discussões preliminares do grupo, foram definidas as seguintes linhas de atuação e ações para o biênio 2020/2021: a) Teletrabalho para magistrados: Grupo de Trabalho instituído e em andamento; b) Gabinete de Trabalho de Primeiro Grau: estudos de forma de melhoria dos recursos humanos e materiais, incluída a isonomia na remuneração dos assistentes; c) Governança colaborativa: participação de juízes/servidores nas Comissões do TJSP; maior divulgação dos estudos técnicos realizados pelo TJSP; estudos sobre unidades aptas a serem convertidas em Varas judiciais com estrutura própria, inclusive com cargo de Juízes titulares; realização de estudos para uma maior participação de juízes e servidores de Primeiro Grau na administração do TJSP, voltada à colaboração na tomada de decisões; d) Alinhamento ao Planejamento Estratégico: participação ativa do Comitê no

---

<sup>410</sup> Até o final da gestão do Comitê nesse biênio o ofício ainda não havia sido enviado.



processo; e) Orçamento: acompanhamento das solicitações do Comitê; f) Equalização da Força de Trabalho: acompanhamento da proposta de cumprimento da Resolução CNJ n. 219/2016; g) Capacitação para o laboratório de inovação mediante a propositura de curso; e h) Comunicação efetiva do Comitê com os servidores e magistrados de Primeiro Grau por meio do *e-mail* criado.

Entre as linhas eleitas, a regulamentação do teletrabalho de magistrados e servidores foi um tema intensamente debatido, sendo inclusive deliberada a criação de um Grupo de Trabalho Interno com o escopo de estudar o assunto e formular um projeto de regulamentação do trabalho remoto de magistrados em um período pós-pandemia, para apresentação ao Conselho Superior da Magistratura – CSM. Contudo, o referido Grupo, formado por poucos integrantes do Comitê, enfrentou dificuldades na formulação de propostas e sugestões de regulamentação do teletrabalho de magistrados.

De início, foi verificada a necessidade de obtenção de inúmeros dados custodiados pelo TJSP, como aqueles relacionados à produtividade de magistrados e servidores em situação de trabalho presencial e de trabalho remoto, à quantidade de juízes por Comarca, à distância entre Comarcas para avaliar a possibilidade de se instituir plantões presenciais em áreas mais abrangentes, à economia gerada pelo Tribunal com o regime de teletrabalho instituído no período de pandemia etc. Além disso, todos os integrantes do Comitê e, por consequência, do Grupo de Trabalho acumulavam suas funções jurisdicionais, não dispondo de equipe de apoio para auxílio nos estudos pretendidos.

Com o reconhecimento pelo grupo da inviabilidade de se desenvolver o trabalho de forma isolada, foi deliberada a solicitação de acesso e conhecimento a estudos e projetos em curso perante a administração do TJSP, especialmente atinentes ao teletrabalho, operacionalizada com o envio do Ofício n. 2/2020 à Presidência do TJSP. No bojo do ofício, também continha a sugestão de adoção de Catálogo de Projetos, a exemplo do CNJ, cujo gerenciamento é fundamental para o aprimoramento da gestão e uma maior participação dos Juízes e Servidores de Primeiro Grau, tornando mais concreta, assim, a Governança Colaborativa preconizada pela Resolução CNJ n. 194/2014.

Foi ponderada a necessidade de o Comitê ter acesso às minutas de atos normativos de grande impacto para Juízes e Servidores de Primeiro Grau antes do encaminhamento para aprovação pela Presidência do Tribunal ou pelo Órgão Especial, pois a discussão prévia seria recomendável para efetiva implementação da Governança participativa no TJSP, reforçando ser imprescindível mudanças desses procedimentos para maior transparência. Em resposta ao Ofício, houve deliberação da Presidência, autorizando o

compartilhamento do expediente do teletrabalho. Entretanto, somente foi disponibilizado ao Comitê um compilado de normativas do CNJ e do TJSP a respeito do tema, ausentes, portanto, estudos técnicos com a indicação de dados estatísticos ou mesmo considerações embasadas em peculiaridades do tribunal que subsidiassem a tomada da decisão.

Diante desse cenário, o pedido foi reiterado por *e-mail*, em 7 de janeiro de 2021, pelo Comitê, sobrevivendo a seguinte resposta da assessoria da Presidência do TJSP, em 13 de abril de 2021, *in verbis*:

A pertinente colocação do MM Juiz Coordenador do CGOPPG se já se vê atendida, na exata medida em que os debates que precederam a elaboração da norma acerca do teletrabalho de magistrados se deram no âmbito desta assessoria da Presidência, em reuniões marcadas pelo aprendizado e construção incremental à medida que os desafios trazidos pela pandemia sem, contudo, ter sido materializada em expediente específico. A pandemia foi, sem sombra de dúvidas, o fator impulsionador da concepção do teletrabalho dos magistrados e, por sua natureza, foi sendo desenhada à medida que ia sendo idealizada. A consulta formulada pelo CNJ foi, de fato, o fator deflagrador da compilação das ideias e abordagens do teletrabalho em expediente específico, permitindo ao TJSP amalgamar as ideias numa minuta de normatização. Assim sendo, o acesso concedido se dá na totalidade do que se dispõe no âmbito desta administração. Reputo, portanto, atendido o pleito, ora reiterado<sup>411</sup>.

Logo após a confirmação de que não havia expediente materializado e que o acesso concedido se referia à totalidade do que dispunha a administração, antes que pudessem ser tecidas considerações pelo Comitê, a proposta de minuta que instituiu o teletrabalho no Judiciário paulista foi submetida à deliberação do Órgão Especial, sendo aprovada e publicada a Resolução TJSP n. 850/2021<sup>412</sup>, em 15 de abril de 2021.

Sem adentrar no mérito das disposições contidas na normativa – sendo, inclusive, reconhecido em ata da reunião ocorrida em 16 de abril de 2021 o trabalho realizado para a sua regulamentação pelas diversas Secretarias –, ainda remanescia precária a comunicação entre a Administração do TJSP e os Magistrados e Servidores, destinatários das decisões, e o acesso e divulgação dos estudos realizados pelo TJSP.

Constituindo um ponto que precisava ser aprimorado para a implantação mais efetiva da governança colaborativa no TJSP, o Comitê passou então a solicitar, junto aos secretários que participavam das reuniões, melhorias voltadas à maior divulgação e transparência de estudos e fluxos de trabalho realizados pelas Secretarias para conhecimento,

---

<sup>411</sup> *E-mail* enviado ao Comitê e disponibilizado a essa pesquisadora.

<sup>412</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Resolução n. 850, de 15 de abril de 2021*. Regulamenta o teletrabalho no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/196070>. Acesso em: 18 jul. 2021.

escuta, participação e ampliação do Catálogo de Projetos a todas as Secretarias do TJSP, para o levantamento e a disponibilização dos projetos prioritizados.

O Secretário da Primeira Instância manifestou-se favoravelmente sobre a viabilidade do pedido, ressaltando a importância da governança de projetos e o grande desafio de pensar em fluxos mais automatizados e em níveis de sigilo na divulgação dos projetos. Foi lembrado que já houve portfólio de projetos na época da gestão do Presidente do TJSP, Des. Paulo Dimas, não havendo seguimento nas próximas gestões por não ter havido exigência da alta administração para que os projetos fossem cadastrados.

Outra frente de atuação, ainda sobre o incremento de participação de magistrados e servidores na gestão do tribunal, deu-se em relação à sugestão de expedição de novo ofício solicitando a participação de representante do Comitê nas Comissões do TJSP. Isso porque já haviam sido expedidos ao menos dois ofícios à Presidência do TJSP, com solicitação para a inclusão de um juiz de Primeiro Grau nas Comissões do TJSP, um da Associação Paulista de Magistrados – APAMAGIS e um do próprio Comitê, no final do biênio anterior, ambos indeferidos<sup>413</sup>.

A sugestão deliberada no biênio 2020/2021, então, foi no sentido de renovar o pleito, com o aprimoramento da argumentação e com o apoio de desembargadores que fossem simpáticos à ideia de democratização na instituição, na tentativa de transpor o obstáculo formal do Regimento Interno do TJSP suscitado nas negativas<sup>414</sup>. Com a subscrição por oito desembargadores, o ofício foi enviado e encaminhado à deliberação pelo Órgão Especial que, em sessão realizada em 27 de outubro de 2021<sup>415</sup>, novamente indeferiu a proposta do Comitê<sup>416</sup>.

Além da governança democrática, outras linhas de atuação da Política também

---

<sup>413</sup> Conforme parecer datado de 4 de novembro de 2019, constante dos autos do processo administrativo n. 144.684/2019 perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

<sup>414</sup> Pelo artigo 272, somente é possível a alteração do Regimento quando proposta pelo Conselho Superior da Magistratura, pelos órgãos judicantes, pela Comissão de Regimento Interno e por qualquer dos desembargadores, não prevendo a possibilidade de propositura por juízes de primeiro grau, o que, aliás, vai de encontro aos ditames da política de priorização.

<sup>415</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, ano XV, edição n. 3390, 28 out. 2021. p. 43. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=16&nuDiario=3390&cdCaderno=10&nuSeqpagina=43>. Acesso em: 29 out. 2021.

<sup>416</sup> Conforme parecer datado de 30 de setembro de 2021, constante dos autos do processo administrativo n. 63577/2021 perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a fundamentação apresentada para a negativa resume-se na suficiência das disposições regimentares de participação de magistrados e servidores em matéria administrativa e no ferimento da organicidade administrativa com o alargamento do escopo objetivado pela Resolução CNJ n. 194/2014.

foram enfrentadas pelo Comitê.

No tocante à linha de equalização da força de trabalho<sup>417</sup>, foram questionados pontos relacionados à distribuição mais equânime da remuneração de assistentes de primeiro e segundo graus, cuja diferença atinge quase o dobro entre eles, além dos critérios de nomeações de funcionários aos gabinetes e escritórios das instâncias. Considerando o impacto orçamentário relevante que a equiparação geraria, foi sugerido pelo Comitê a promoção de uma equiparação paulatina com aumentos percentuais anuais, exemplificando-o no patamar de 5% (cinco por cento), de modo a aproximar as remunerações em discussão, pendendo resposta da administração do TJSP sobre a viabilidade da sugestão.

No tocante ao laboratório de inovação criado pela Portaria n. 9.787/2019, com o advento da situação pandêmica decorrente da covid-19, não foi possível dar início aos trabalhos, principalmente por ter sido idealizado para reuniões presenciais, com arquitetura da sala voltada a estimular ideias criativas. Mesmo com essa impossibilidade, houve debates em torno do Laboratório e do modelo escolhido pela Portaria.

Foi ressaltado pelo juiz Thiago Massao Cortizo Teraoka que a inovação deve ser algo mais horizontalizado do que o previsto na Portaria, pois esta praticamente exclui todos aqueles que não são Juízes Assessores da Presidência do TJSP ou indicados por ela, além de não prever a participação de integrantes do Comitê<sup>418</sup>. Foi então deliberada a proposição de alteração da Portaria com a respectiva inclusão, que foi submetida à apreciação pela Presidência do TJSP, além da criação de curso de capacitação de métodos de trabalho do laboratório de inovação. Enquanto, até o depósito desta dissertação, a primeira proposição ainda não havia sido deliberada, a segunda foi atendida pela Escola Paulista de Magistratura – EPM, que criou um curso para capacitar juízes e servidores sobre inovação, curso este realizado no segundo semestre de 2021.

Houve avanços em relação à transparência do Comitê. Foi observado incremento de sua comunicação social, com a aprovação de um Plano de Comunicação do Comitê por meio do qual foi criado um canal de interlocução entre ele, magistrados e servidores, além da inauguração de uma página própria com nova apresentação visual, que facilitou o acesso às

---

<sup>417</sup> Pelas fórmulas instituídas pela Resolução CNJ n. 219/2016, o TJSP não possui pendência para transferência de pessoal para o primeiro grau.

<sup>418</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Escola Paulista da Magistratura. Inovação no Poder Judiciário será discutida em curso da EPM. *Notícias*, 30 jul. 2021. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/noticia/68841>. Acesso em: 5 set. 2021.

informações sobre as atividades desempenhadas, com a divulgação das pautas e atas das reuniões realizadas e da elaboração de formulário sobre inovação, sob três vertentes: 1) canalização de sugestões; 2) recebimento de problemas e criação de inovação; e 3) diálogo com a sociedade para saber o que precisa ser melhorado.

Em relação ao foco eleito pelo Comitê correspondente ao alinhamento do Planejamento Estratégico do TJSP para o período de 2021/2026, com as linhas de atuação da Política de Priorização de Primeiro Grau, o Comitê contribuiu com o envio de resposta ao questionário disponibilizado pela presidência do Tribunal e com a divulgação e o incentivo para que magistrados e servidores pudessem também contribuir para com o planejamento do próximo lustro.

Como resultado, na reunião realizada no dia 2 de outubro de 2020, o juiz assessor da Presidência de Planejamento e Gestão, José Augusto Genofre Martins, externou agradecimento ao Comitê pelo relevante apoio e incentivo ao trabalho de divulgação do diagnóstico. Conforme dados por ele informados, houve 15.534 respondentes do formulário para o novo Planejamento Estratégico do TJSP (2021-2026), dos quais 6.442 vieram do Público Externo; 551, de Magistrados; 5.464, de Servidores de Primeiro Grau; 742, de Servidores de Segundo Grau; e 2.325, de Servidores de Secretarias, Diretorias, Oficiais de Justiça, Psicólogos e Assistentes Sociais.

Quanto à linha voltada ao tema orçamento, não foram observados extensos debates em torno do tema. No início da atuação do grupo, foi expedido ofício à Presidência do Tribunal com sugestões para aprimoramento da proposta orçamentária, mas o cenário de restrição de gastos em razão da vigência dos dois Planos de Contingenciamento, instituídos pelo Tribunal em razão da pandemia, impediu o seu aprofundamento.

### **2.3.3.3. Controle de resultados**

Quanto ao monitoramento exercido pelo CNJ sobre o TJSP no cumprimento da Política de Priorização, embora tenham sido observados ajustes na forma de organização interna do Comitê para incrementar a efetividade da política, seja na captação e no desenvolvimento de ideias, seja na sua execução perante os demais órgãos e setores do Tribunais, não houve um controle de resultados nem de prazos sobre as ações definidas no plano entregue pelo TJSP, o que pode ter contribuído para a falta de eficácia das medidas inicialmente previstas.

Especificamente quanto à Resolução CNJ n. 2019/2016, foram solicitadas, pelo CNJ, no bojo dos autos de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão n. 0002210-92.2016.2.00.0000, informações ao TJSP para que apresentasse os estudos para cumprimento do art. 22 da referida norma<sup>419</sup>, que dispõe que “as carreiras dos servidores de cada Tribunal de Justiça devem ser únicas, sem distinção dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de primeiro e segundo graus”.

Em resposta<sup>420</sup>, o TJSP salientou os esforços para o atendimento a todas as determinações advindas do Conselho, mas ressaltou a grande complexidade pela qual o cumprimento do citado ato normativo se revestia. Para tanto, foram levantados fundamentos jurídicos e econômicos para a inviabilidade da equiparação entre as carreiras. No aspecto jurídico, foi levantada a necessidade de edição de lei para a alteração da estrutura de cargos e vencimentos, sustentando-se que as funções não seriam semelhantes entre os assistentes de primeiro e segundo graus, estes com maior responsabilidade e maior complexidade nas funções, o que justificaria a diferença remuneratória.

No aspecto econômico, foi informada a realização de estudo que revelou que a equiparação pretendida geraria um impacto financeiro na ordem de R\$ 436.242.790,62 (quatrocentos e trinta e seis milhões, duzentos e quarenta e dois mil e setecentos e noventa reais e sessenta e dois centavos) no já deficitário orçamento do Tribunal, que iniciou o exercício de 2020 com um déficit orçamentário de R\$ 306.000.000,00 (trezentos e seis milhões de reais), agravado pela situação de contenção de gastos decorrente da pandemia de covid-19, consubstanciada nos Planos de Contingenciamento n. 1 e 2 em 2020.

Quanto ao monitoramento exercido pelo próprio TJSP ou pelo próprio Comitê Gestor Regional de Priorização, não foi observado instrumento de controle de resultados referente a metas ou a prazos, como os constantes do Plano de Ação enviado ao CNJ. Pode-se entender, contudo, que há um controle social e interno das ações do Comitê a partir da prestação de contas e da transparência de suas atividades, externadas pela divulgação das atas das reuniões no *site* do Tribunal, viabilizando a avaliação da atuação do Comitê e o envio de sugestões para o aprimoramento da Política.

---

<sup>419</sup> Tal solicitação foi baseada na estrutura administrativa local, na qual há a previsão de cargos de assistentes judiciários, que conferem suporte aos gabinetes dos juízes de primeiro grau, e de assistentes jurídicos, que atendem aos gabinetes de desembargadores e juízes substitutos de segundo grau, estes com acréscimo remuneratório em torno de R\$ 5.000,00 mensais.

<sup>420</sup> Conforme cópia fornecida pela Secretaria de Gestão de Pessoal do TJSP.

Também é possível entender que a própria criação do Comitê e a sua efetiva atuação, por exemplo, convidando juízes assessores da Presidência e da Corregedoria às reuniões, têm servido de importante instrumento de acompanhamento das ações da cúpula do Tribunal voltadas ao primeiro grau, que até então eram somente divulgadas por Comunicados oficiais.

Ainda que não se tenha obtido um diálogo completo entre o Comitê e a alta administração do Tribunal para a efetiva tomada de decisão administrativa, ainda dependente da expedição de inúmeros ofícios com pedidos de acesso a estudos e expedientes, foi formado um importante canal de comunicação e de repasse dos anseios do primeiro grau, além de repisar a importância da governança colaborativa e a necessidade de quebrar as barreiras de uma gestão mais centrada nas secretarias e diretorias vinculadas à cúpula, por meio da oitiva de mais atores na construção de um Poder Judiciário mais democrático.

#### **2.3.4. Linha do Tempo da PNAPPGJ no TJSP**

#### **Fluxograma 4 - Linha do tempo da PNAPPGJ no TJSP**





### **3. ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA SOB O PRISMA DA GOVERNANÇA JUDICIÁRIA**

Com a fixação do referencial teórico no primeiro capítulo e com a descrição da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição no segundo, passa-se agora à sua confrontação, com a análise crítica do desenho eleito pela política judiciária sob o fio condutor dos elementos de uma boa governança judiciária para, então, apresentar algumas sugestões de propostas de aprimoramento.

#### **3.1. Elementos de governança constatados na Política**

##### **3.1.1. No estabelecimento da agenda pelo CNJ**

A partir da descrição do processo de formação da agenda da política judiciária junto ao Conselho Nacional de Justiça, é possível identificar elementos importantes atrelados a uma boa governança na administração do Poder Judiciário nessa fase inicial do ciclo da política pública.

A identificação do problema, que, a princípio, baseava-se em percepções subjetivas dissipadas entre os integrantes do Poder Judiciário, passou a ganhar contornos mais precisos e embasados tecnicamente com a divulgação do Relatório Justiça em Números 2012. A publicação do documento foi um divisor de águas na divulgação da percepção da situação de gestão desequilibrada entre as instâncias e na adesão das propostas sugeridas para a conformação da política.

Ademais, a própria opção da Presidência do CNJ por apresentar uma Proposta de Programa constante de um processo administrativo<sup>421</sup>, com objetivos principais para instituição da política – dentre eles o de criar um grupo de estudos com a finalidade de se pensar o problema de forma macro, em detrimento de voluntarismos –, já significou um importante passo de racionalidade na construção da política.

---

<sup>421</sup> Processo administrativo de autos n. 17.702/2017.

A composição do GT também não foi aleatória. Pensado para ser plural, com integrantes do Judiciário, do Ministério Público e da Advocacia, e permitida a interação com outros agentes, revelou, também, uma postura mais democrática do agir estatal. A processualidade também é incrementada, tanto pela previsão de apoio ao Grupo por equipe técnica para a realização dos estudos, quanto pela motivação expressa da vontade política embasada em cientificidade – representada pela indicação dos relatórios obtidos pelo tratamento dos dados estatísticos fornecidos pelo Justiça em Números, trazendo à luz o princípio da melhoria regulatória.

Além disso, foi possível verificar que a agenda posta pelo CNJ, com a externalização da preocupação com o primeiro grau, encontrou-se dentro de uma agenda mais ampla do Conselho. Assim como a Rede de Governança Colaborativa, contemporânea à criação do Grupo de Trabalho, a Rede de Priorização originou-se a partir da mesma base principiológica, ligada ao desenvolvimento de políticas estruturadas e sob a concepção de governança em rede e, também, ao fomento da participação de agentes internos e externos ao Poder Judiciário em políticas de gestão e de orçamento da instituição, o que a aproximam da ideia de governança judiciária apresentada ao longo desta dissertação.

### **3.1.2. Na formulação de alternativas e na decisão**

O processo de elaboração de alternativas pelo Grupo de Trabalho contou com alguns elementos que se aproximaram, em grande parte, dos princípios de uma boa governança judiciária.

No desenvolvimento de suas atividades, o Grupo teve rapidez na mobilização para o levantamento e a fixação dos assuntos prioritários que conduziriam as reuniões, propiciando um agir tempestivo em seu proceder. Justamente pela repercussão que a política pretendia com a alteração do paradigma de alocação de investimentos e de pessoal nos tribunais, não só era aconselhável, mas necessário ir além.

As medidas sugeridas pelo Grupo de Trabalho, dessa forma, ultrapassaram o objetivo inicial de formulação jurídica de uma política judiciária, complementando-a e conferindo-lhe mais corpo e força para ramificação institucional nos tribunais locais. Sem se limitar à proposição de um ato normativo específico e dedicado à fixação das linhas bases da política, foram apresentadas outras propostas, como a vinculação da política ao planejamento

estratégico do Poder Judiciário, a realização de audiências públicas, a instituição de outras Resoluções conexas, a edição de nota técnica em processo legislativo e a celebração de um acordo de cooperação técnica com outras entidades.

Com efeito, a previsão de mandamentos que repercutissem em médio e longo prazos, independentemente do mandato dos gestores e da designação de seus assessores, eram desafios prementes à política, sob pena de, assim não procedendo, facilitar o enfraquecimento gradual da política com o passar dos anos. A fixação do objeto da política como diretriz estratégica nacional, nesse contexto, propiciou maior comprometimento de todos os tribunais na condução dos respectivos planejamentos, orientando programas, projetos e ações nos planos estratégicos para o aperfeiçoamento dos serviços judiciários de primeira instância.

Ao tornar a priorização do primeiro grau um tema aderente a todos os tribunais, os debates em torno dos modos de sua promoção seriam inevitáveis, principalmente para a formulação dos projetos vindouros. Inserir-la no processo de planejamento local não só viabilizaria novos diálogos do setor público com a sociedade, garantindo e reforçando a legitimidade da atuação pública, como tornaria constante o zelo com o monitoramento e com a avaliação dos efeitos da política ao longo de sua execução.

Além disso, com a confiança gerada na população de que ações locais seriam desenvolvidas para atendimento do plano e que este promoveria a inclusão social e a racionalização dos gastos públicos, aliada à proposição de atos de concertação da administração por meio de acordos de cooperação técnica e contribuição legislativa, pode-se extrair que o Grupo se voltou ao atendimento do princípio da confiabilidade.

A capacidade de resposta também foi atendida na medida em que as propostas, em geral, conseguiram enfrentar os problemas da primeira instância com alternativas adequadas, exceto por algumas medidas pontuais que tocavam em incremento de despesas dos tribunais e que poderiam, eventualmente, suscitar inconstitucionalidades por violação do pacto federativo (como a extensão da prática jurídica em órgãos do judiciário pelo convênio com o MEC e criação de gratificação de produtividade, por exemplo), corrigidas na minuta final assim como propostas pelo Conselheiro relator e aprovadas pelo plenário do CNJ (no momento da decisão dentro do ciclo da política).

Quanto ao voluntariado, bem definidas as regras, os benefícios seriam perceptíveis seja ao voluntário, porque adquire experiência prática e valoriza seu currículo; seja ao serviço judicial, porque recebe mão de obra qualificada não dispendiosa para os cofres

públicos; seja às partes, porque tem andamento mais célere os processos de seu interesse, em correlação próxima também com o princípio da capacidade de resposta, ínsita a uma boa governança.

A prestação de contas também se mostrou presente especialmente no bojo da proposta de equalização orçamentária e de pessoal. A preocupação com a racionalização do gasto público e da alocação de pessoal no Poder Judiciário contribuía para uma gestão mais eficiente na condução da coisa pública, voltada ao incremento do desempenho do serviço judiciário. Além disso, foram estipuladas diversas atribuições aos tribunais na promoção de relatórios e envios de informações sobre a execução da política, como a divulgação de tabela de lotação paradigma de pessoal, das propostas orçamentárias e de mapa demonstrativo da execução orçamentária do ano anterior, com indicação pormenorizada das despesas realizadas com o primeiro e segundo graus de jurisdição.

Em relação ao princípio da melhoria regulatória, sob a vertente participativa, a audiência pública sugerida pelo Grupo de Trabalho representou um marco na história da governança democrática do Poder Judiciário. O CNJ, ao acatar a sugestão de realização da audiência pública, não se limitou a viabilizar a participação da sociedade ao fornecimento de subsídios para a sua construção conjunta a uma única política. Com a regulamentação ampla das audiências públicas pela Portaria CNJ n. 213/2013, foi permitida a extensão de sua utilização para a criação de políticas a todas as demais áreas de interesse do Conselho e do Poder Judiciário.

O Grupo de Trabalho também avançou na adoção de outros instrumentos formais e informais de participação popular, promovendo maior engajamento interno e externo ao Judiciário, seja pela realização de consulta pública, seja pela captação de sugestões de qualquer interessado no desenvolvimento da política, por meio de *e-mail* especialmente criado para essa finalidade. Embora não tenha sido observada a presença de redes de governança no processo de formulação de alternativas, sendo, inclusive, um dos seus propósitos para as futuras políticas que viriam a ser formuladas, é possível sentir, a partir dos instrumentos utilizados, um avanço democrático e racional no processo de sua formulação.

Tal característica é, inclusive, reforçada pela abertura do Grupo à consideração de resultados obtidos em projetos paralelos, em parceria com organismos estrangeiros (Banco

Mundial), como visto no Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento dos Judiciários Estaduais<sup>422</sup>. Aliás, o caráter democrático e participativo, observado durante os debates para a formulação das alternativas, irradiou majoritariamente para as medidas propostas constantes das minutas de resoluções.

Na minuta de resolução da política apresentada pelo GT, por exemplo, foram definidas como linhas de atuação a governança colaborativa, com o fomento da participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais, bem como o diálogo social e institucional e o desenvolvimento das parcerias voltadas ao cumprimento da política.

Contudo, mesmo com a indicação de dois magistrados de primeiro grau para a função de gestores regionais, mostrando-se condizente com a política de inclusão nas decisões administrativas, a proposta de resolução, como apresentada pelo GT, não avançou na formalização de uma estrutura no tribunal onde pudessem exercer as diversas atribuições a eles acometidas no âmbito da política que seria instituída. Distanciando-se, também, da ideia inicial de promover uma política plural, não foi prevista a participação de outros atores relevantes no diálogo pretendido – atores esses que, aliás, foram ressaltados na definição das linhas de atuação: os servidores públicos. Pontos como esse foram ajustados com a decisão de aprovação da minuta final da Resolução.

Quanto à minuta que pretendia a equalização do orçamento entre primeiro e segundo graus, houve avanços no estabelecimento de arenas mais propícias ao diálogo. Foi proposta a formalização de uma estrutura que comportava desenhos mais elaborados e plurais em seu bojo, com a previsão expressa da constituição de comitês de primeiro e segundo graus, compostos por três magistrados indicados pela Presidência, um magistrado indicado pela respectiva associação, dois servidores de primeiro grau indicados pela Presidência e um servidor indicado pela associação de classe.

Sob a vertente da processualização do agir estatal, englobando os princípios da

---

<sup>422</sup> Em novembro de 2014, foram publicados o *Guia de Implantação dos Modelos Alocativos*, o *Manual de Alocação de Recursos Humanos* e o *Manual de Alocação de Recursos Orçamentários* como resultado do *Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual*. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisas Judiciárias. *Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/projeto-de-diagnostico-e-fortalecimento-da-justica-estadual/#:~:text=O%20projeto%20teve%20por%20objetivo,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0%20presta%C3%A7%C3%A3o%20jurisdiccional>. Acesso em: 23 maio 2021.

capacidade de resposta e da melhoria regulatória, também foram observados avanços na formulação das alternativas. A divisão em dois momentos de propostas, a par de não ter sido premeditada por seus integrantes no início dos trabalhos, mas decorrente do prazo exíguo fixado na Portaria, proporcionou um escalonamento no agir e um auxílio de suporte técnico e de maiores contribuições advindas dos mais diversos atores do sistema de Justiça.

No bojo da minuta da resolução de instituição da política, esta foi expressamente justificada em dados técnicos extraídos do Relatório Justiça em Números, além de ter priorizado, como linha de atuação da política, a promoção de estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da Justiça de primeira instância e temas conexos, a fim de subsidiar o diagnóstico e a tomada de decisões, o que revelam importantes indicativos de incremento na qualidade das escolhas políticas dos gestores do Poder Judiciário.

Além disso, o objetivo da política, ao fomentar a abertura de diálogo com magistrados de primeiro grau e servidores sobre a divulgação de dados de alocação de pessoal e de orçamento, acabou por viabilizar, ainda que lateralmente, o princípio da integridade, permitindo um maior controle interno das motivações das escolhas administrativas e das ordenações de despesas e gestão financeira dos órgãos do Poder Judiciário.

O princípio da transparência também foi um elemento considerado na proposição das alternativas. Como previsto na minuta da resolução sobre orçamento, foi estabelecido o dever dos tribunais de disponibilizarem em seus *sites*, na área “Transparência”, a íntegra da proposta orçamentária e da proposta interna de quadros de detalhamento de despesa, bem como a íntegra da lei orçamentária e dos quadros internos, além da execução orçamentária anterior.

No processo de formulação dessas propostas, também foi observado um agir transparente, seja pela ampla divulgação pelo CNJ da necessidade coletiva do debate, com práticas de comunicação institucional e social promovidas pela Agência de Notícias – que acabou replicada pela imprensa nacional –, seja pela divulgação em seu *site* de grande parte dos acontecimentos durante a política, com a disponibilidade, inclusive, dos vídeos na íntegra das contribuições recebidas na audiência pública.

Contudo, embora tenha sido relativamente fácil o acesso ao relatório final do GT e aos vídeos completos da audiência pública, não foram divulgados as atas e os relatórios da audiência e da consulta pública, nem das reuniões realizadas pelo Grupo de Trabalho, nem seu relatório parcial. Tal situação repetiu-se, em grande parte, com relação ao acesso aos processos

administrativos de criação do ato normativo das três resoluções.

Inobstante o acesso público conferido aos processos, pelo PJE do CNJ, não foi possível extrair informações mais aprofundadas, já que a disponibilização é limitada aos acórdãos que aprovaram os atos normativos. Mesmo com a tentativa de acesso pelos meios oficiais, tais como formulário próprio junto à Ouvidoria do CNJ, sob fundamento da Lei de Acesso à Informação e da Resolução CNJ n. 215/2015, a maioria dos documentos não foi localizada, sendo a transparência por meio de uma melhor gestão documental uma faceta da governança a ser incrementada pelo CNJ.

### **3.1.3. Na decisão no CNJ e no TJSP**

Na fase de decisão da PNAPPGJ, foram dois os momentos principais de proposição de alternativas durante o processo de criação da política, e, também, foram dois os momentos centrais na tomada de decisão.

No primeiro momento, foi demonstrada uma postura célere de adoção das propostas formuladas no relatório parcial, vinculando a Política à diretriz estratégica e à realização da audiência pública. Já no segundo momento, o CNJ não atendeu a todas as medidas exatamente como propostas. Tal fato, por si, reforça a capacidade de resposta do Conselho frente à complexidade das matérias tratadas nesse segundo momento e à necessidade de oitiva e equalização das necessidades peculiares dos tribunais.

A não adesão a algumas propostas, inclusive, que poderiam, por exemplo, gerar conflitos federativos, reflete a adequação de somente aderir às melhores soluções para o problema posto. Por outro lado, com relação à aprovação do ato normativo do voluntariado, conquanto relevante e adequada, a proposta foi realizada após muitos anos de sua apresentação, sem grandes debates em torno do seu texto durante esse período, o que acabou por revelar um diminuto controle no processo normativo ou impulso para sua aprovação tempestiva pelo CNJ.

Especificamente, da análise dos votos do Conselheiro Relator para a aprovação das três principais resoluções que conformaram a Política, foi observada uma exposição detalhada dos motivos técnicos, fáticos e jurídicos que levaram à criação da política e à sua regulamentação, ressaltando a utilização dos instrumentos de participação que tornaram a formulação da política mais democrática, como as contribuições da audiência pública, consulta pública e consulta de sugestões da população por *e-mail*. Embora não tenham sido explicitadas



quais as contribuições foram efetivamente aderidas, sua redação final foi substancialmente aperfeiçoada, o que denota uma aproximação à melhoria regulatória no processo de formulação da política judiciária.

Essa vertente democrática também foi acentuada nas propostas finais de resoluções, com melhoria nas estruturas de governança, que permitiriam exequibilidade local à política, com o acréscimo dos Comitês Gestores Regionais, com composição abrangente e plural, por eleição direta de seus pares, e participação de servidores.

No tocante à transparência, foram divulgados abertamente os motivos para a aprovação das três principais resoluções, tendo inclusive debates em plenário. Com relação, contudo, à não adesão ao acordo de cooperação técnica com o MEC e a Nota Técnica sobre desjudicialização da execução fiscal, os motivos não foram divulgados nem formalizados no processo administrativo, ao menos não de forma pública e até onde essa pesquisadora teve acesso, o que pode fragilizar, nesse ponto, a transparência dos processos decisórios.

### **3.1.4. Na implementação e no monitoramento**

#### **3.1.4.1. No âmbito do Conselho Nacional de Justiça**

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, como observado nos tópicos anteriores, houve um hiato temporal entre a aprovação das duas primeiras Resoluções CNJ n. 194/2014 e 195/2014 com a terceira, a Resolução CNJ n. 219/2016, que proporcionou um intercâmbio entre as fases do ciclo da política pública, inicialmente entre as etapas de implementação e tomada de decisão, e, posteriormente, com mais entrelaçamento, entre as fases da implementação e monitoramento/avaliação.

Com efeito, concomitante à implementação das medidas contidas nas duas primeiras resoluções, observou-se o desenvolvimento das alternativas voltadas à tomada de decisão pelo CNJ para a distribuição equânime de servidores. Por mais que esse distanciamento temporal não tenha sido intencional, mas decorrente da maior resistência dos tribunais com as alterações sugeridas pelo GT, o resultado gerado foi positivo para fins de melhor avaliação das soluções apresentadas e amadurecimento institucional da medida final aprovada.

Com o processo iniciado de estruturação do Comitê Gestor Nacional e dos

Comitês Gestores Regionais, as discussões sobre métodos de gestão de pessoal e formas de implementação da política, trazidas pelos diversos ramos da justiça durante as duas reuniões junto à Rede de Priorização, contribuíram para o aperfeiçoamento dos instrumentos de equalização de pessoal, objetivado pela política desenhada pela terceira resolução.

A ideia de um plano de ação nacional para auxílio dos tribunais na implementação da Política, a partir da indicação das dificuldades por eles enfrentadas durante a 1ª Reunião da Rede, foi uma medida tempestiva de adequação das arestas deixadas nos atos normativos levantadas durante sua execução, o que conferiu ao Comitê Gestor da Política uma capacidade de resposta, própria de uma governança democrática.

Do mesmo modo, foi observada uma complementariedade entre as fases de implementação e monitoramento. As medidas adotadas pelo Comitê Gestor nacional nos primeiros anos de existência da política impulsionaram a concretização das linhas centrais da política e promoveram o seu monitoramento, seja com a obtenção de informações dos Comitês Gestores Regionais e dos próprios destinatários da política (magistrados e servidores), seja com o mapeamento da distribuição de servidores entre instâncias, divulgado didaticamente por meio de um painel interativo e dinâmico.

O modelo observado, assim, aproxima-se do *bottom-up*. As decisões foram tomadas a partir da percepção dos resultados escaneados com a execução da política e das sugestões, que eram incorporadas ao debate pelas arenas formadas pelos representantes de todos os tribunais do país, o que revela a construção da política de forma contínua, participativa e dinâmica, portanto, própria da governança.

Também foi observado um incremento na transparência tanto em relação à própria política, com página eletrônica própria contendo dados específicos sobre toda a criação e um painel acompanhamento da política, como também em relação ao Poder Judiciário, com a determinação de divulgação de propostas orçamentárias e de movimentação de servidores entre as instâncias, por exemplo.

Especificamente quanto ao painel de monitoramento dos dados relacionados aos recursos humanos entre as instâncias, apesar de suas deficiências pontuais, ainda pendentes de ajustes e cobranças, como a falta de padronização temporal no envio dos dados e a cobrança dos tribunais em atraso, a preocupação com a divulgação dos dados já tratados, contendo informações dispostas didaticamente ao usuário, contribuem para o atendimento da transparência, para o controle social e interno e, também, para a *accountability* do Poder

Judiciário.

Além disso, foi observada uma postura concertada no controle exercido pelo CNJ em relação à formalização de instrumentos de acordo entre o Conselho e, ao menos, quatro tribunais estaduais que tiveram dificuldades para implantação da política (Tribunal de Justiça do Estado de Amazonas – TJJAM, Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – TJGO, Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão – TJMA e Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – TJPE). Isso confere maior consensualidade na obtenção de resultados e maleabilidade frente às peculiaridades de cada tribunal.

Os reflexos da implementação desses conceitos foram também observados na prática em relação à gestão de pessoal do Poder Judiciário. A partir da fixação de critérios mais objetivos (embora de alta complexidade, em razão dos cálculos matemáticos criados para a definição de lotações paradigmas), permitiu-se um maior controle sobre gestões administrativas judiciárias que privilegiavam, em grande parte, o segundo grau.

A eficiência gerada tem se revelado a partir dos dados do Justiça em Números, com a diminuição, ainda que tênue, da disparidade entre as instâncias, em relação à maior equalização da força de trabalho e da diminuição da carga de trabalho no primeiro grau – embora ela ainda seja quase o dobro da do segundo –, bem como por notícias de Tribunais que relataram aumento de produtividade do primeiro grau diante das medidas tomadas em razão da política nacional de priorização.

Na avaliação do ex-conselheiro e primeiro coordenador da Política, Rubens Curado, entrevistado após seis anos de instituição da Política, ainda existem gargalos, mas o primeiro grau de jurisdição está muito melhor do que quando se iniciou a implementação da PNAPPGJ. Para Curado, a questão envolve uma mudança cultural, o que leva tempo para ser internalizada, mas é perceptível, pelos números divulgados que, atualmente, o primeiro grau está menos sobrecarregado, revelando resultados concretos da execução da Política<sup>423</sup>.

Conquanto os pontos tenham sido positivos, especialmente no início de sua implementação, em termos de adstrição aos princípios relacionados a uma boa governança houve um progressivo enfraquecimento na efetividade da Política.

Como visto, após 2016, não foram mais realizadas Reuniões da Rede de

---

<sup>423</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Prioridade para a Justiça que recebe o cidadão. *Agência CNJ de Notícias*, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/prioridade-para-a-justica-que-recebe-o-cidadao/>. Acesso em: 22 maio 2021.

Priorização, sem qualquer divulgação oficial sobre a justificativa para a paralisação de suas atividades. Em palestra sobre governança judiciária, realizada na EPM, Bruno Roncheti esclareceu que a descontinuidade das reuniões da Rede de Priorização e das atividades do Comitê Gestor Nacional, após seu biênio frente ao Comitê Gestor Nacional, decorreu da falta de indicações de novos integrantes para o Comitê do biênio seguinte, devido, em grande parte, à eleição prioritária de outras políticas judiciárias pela nova presidência do Conselho Nacional de Justiça no final de 2016<sup>424</sup>.

A falta de impulso político no prosseguimento da Rede de Priorização repercutiu também na ausência de implementação das demais propostas contidas na Resolução CNJ n. 194/2014, como a criação de um fórum permanente de diálogo interinstitucional, e das alternativas desenvolvidas pelo Comitê Gestor Nacional, principalmente a partir das contribuições da 2ª Reunião da Rede de Priorização, como a instituição de curso de capacitação para os membros dos comitês gestores regionais dos tribunais ou mesmo da publicação do manual de boas práticas de gestão dos Comitês Regionais. À medida que normas postas pela própria instituição não são efetivamente implementadas na prática, o princípio da confiabilidade, caro à governança, passa a ficar cada vez mais comprometido.

Além disso, a entrega dos planos de ação unicamente *pro forma*, sem qualquer controle da execução das ações comprometidas pelos tribunais, não gerou fomentos para seu atendimento, enfraquecendo o monitoramento da Política e, ao final, a própria governança da Política. Excepcionalmente, o controle foi exercido em casos pontuais, em particular quanto ao cumprimento da Resolução CNJ n. 219/2016, como aquele em que o CNJ determinou que o TRT-1 do Rio de Janeiro transferisse determinada quantidade de cargos que se encontravam em segundo grau para o primeiro grau.

Em relação ao controle dos demais prazos instituídos pelos atos normativos conformadores da Política, também não foi observada a adoção de censuras por descumprimentos constados. Conquanto tenham sido deferidos pedidos de dilação de prazo sob a motivação de que a peculiaridade do caso a justificaria, em outros casos não houve pedido de forma expressa, sendo a cobrança, em algum deles, realizada de forma tardia. Foi o caso descrito, por exemplo, da cobrança realizada pelo CNJ após três anos de expirado o prazo para

---

<sup>424</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Escola Paulista da Magistratura. Governança Judiciária. Curso Efetividade da Jurisdição em pauta. *Notícias*, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/noticia/71012?pagina=3>. Acesso em: 5 set. 2021.

a criação do Comitê Gestor Regional.

A transparência, embora fomentada, por um lado, com a divulgação das audiências públicas na íntegra, de painéis interativos contendo dados relacionados ao cumprimento da Resolução CNJ n. 219/2016 e de notícias relacionados à Política na página eletrônica do CNJ, mostrou-se, por outro lado, fragilizada, em relação aos processos administrativos que não se encontram inteiramente documentados e catalogados ou não se encontravam disponíveis junto ao CNJ, o que revela uma perda de conhecimento institucional gerado em todo o caminho percorrido pelos participantes da formação e execução da Política.

Contudo, é importante ressaltar que a Política não foi descontinuada por completo. Há reflexos ainda observados em outras políticas judiciárias realizadas pelo CNJ.

É o caso da recente implementação do Prêmio CNJ de Qualidade, nos anos 2020 e 2021, em substituição ao antigo Selo Justiça em Números. A premiação busca, dentre vários objetivos elencados nas Portarias CNJ n. 135/2021<sup>425</sup> e n. 88/2020<sup>426</sup>, estimular o desenvolvimento de mecanismos de gestão e governança, buscando o fortalecimento do sistema de justiça. Para tanto, atribui pontuação aos tribunais conforme quatro eixos temáticos: governança, produtividade, transparência e dados e tecnologia<sup>427</sup>.

As medidas adotadas quanto à inclusão da governança judiciária e, particularmente, vinculando-a ao cumprimento da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, como critério de pontuação para premiação dos tribunais, mostra-se um importante *nudge*<sup>428</sup> no incremento da retomada na efetividade da Política, com repercussão em

---

<sup>425</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 135, de 6 de maio de 2021*. Institui o regulamento do Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3916>. Acesso em: 9 nov. 2021.

<sup>426</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 88, de 8 de junho de 2020*. Institui o regulamento do Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3341>. Acesso em: 9 nov. 2021.

<sup>427</sup> No eixo da governança, por exemplo, consta como requisitos pontuados: manter em funcionamento o Comitê Gestor Regional e o Comitê Orçamentário da Política de Priorização do 1º Grau, nos termos da Resolução CNJ n. 194/2014 e da Resolução CNJ n. 195/2014 (10 pontos); ter implantado a Resolução CNJ n. 219/2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus (45 pontos); ter realizado atividades com ampla participação de magistrados(as) e de servidores(as) de todos os graus de jurisdição, contribuindo para uma gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário, em consonância com a Resolução CNJ n. 221/2016 e com a Portaria CNJ n. 114/2016 (30 pontos); e cumprir a Resolução CNJ n. 349/2020, que dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário (20 pontos).

<sup>428</sup> THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. São Paulo: Objetiva 2019.

todos os tribunais brasileiros.

#### **3.1.4.2. No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a partir dos dados obtidos com a execução da política, foi constatado que efetivamente houve a criação, com o Comitê de Priorização do Primeiro Grau no TJSP, de um ambiente de debates realizados por magistrados e servidores, viabilizando o diagnóstico dos problemas e a discussão de soluções. Nas reuniões realizadas, foi verificado o respeito de fala a todos os participantes, sendo todos, inclusive, instigados na realização de estudos com definições de atividades a serem entregues em determinado prazo.

Apesar de ter sido inicialmente estruturado um plano de ação do Comitê, até por determinação do CNJ, as inúmeras atividades estipuladas, conquanto salutares para o enfrentamento do problema do primeiro grau paulista, foram planejadas para cumprimento em pouco espaço de tempo, e envolviam a atuação de diversas áreas administrativas do TJSP ou mesmo a promoção de alterações legislativas, o que, aliado à falta de monitoramento do CNJ, acabou inviabilizando seu cumprimento. Apesar de frustrada a execução do plano, foram observadas tentativas de tornar a atuação do Comitê mais eficiente, como a subdivisão em grupos temáticos no biênio passado, que também não se consagrou efetiva, e a eleição de linhas de ação prioritárias nesse último biênio que, em alguma medida, tem apresentado resultados.

Foi observado um aumento na vertente participativa, constando, em 2019, um acréscimo de representantes das associações de magistrados e servidores ao Comitê (sem direito a voto). O aumento de transparência dos atos também foi notório no âmbito das atividades do Comitê, com a divulgação das pautas das reuniões com antecedência e das atas após a sua realização, inclusive, com a indicação da contribuição de seus integrantes. Além disso, contou com o apoio do setor de comunicação do tribunal, que viabilizou um plano de divulgação da existência e da atuação do Comitê, tornando o acesso às informações mais próximo dos usuários e destinatários da Política, incrementando também a confiabilidade da Política no TJSP.

Já em relação aos efeitos da política na gestão do tribunal, foram constatadas reiteradas tentativas de acesso a expedientes e a estudos internos. Diante de deficiências de gestão documental do tribunal, aliada à dependência de procedimentos administrativos para autorização de acesso pela Presidência e a Corregedoria Geral de Justiça, ou mesmo óbices à

participação de integrantes do Comitê nas Comissões internas da administração do Tribunal, ainda são observadas dificuldades na implementação da transparência e, por consequência, da participação mais ativa do Comitê na gestão judiciária e nas políticas desenvolvidas pelo tribunal.

Esse panorama, a seu turno, tem mostrado avanços, ao menos, como os externados pelos secretários e juízes assessores presentes nas reuniões, para a operacionalização de um sistema que congregue todos os expedientes e projetos em execução pelo tribunal e promova níveis de acesso aos integrantes do Comitê, bem como pela sensibilização de desembargadores que subscreveram o terceiro ofício com o pleito de alteração do Regimento Interno, para permitir que representantes do primeiro grau integrassem as Comissões internas do tribunal.

Assim, de modo geral, o Comitê Regional tem se mostrado um impulsionador de mudanças e melhorias na gestão organizacional do tribunal, ao menos nesse primeiro momento, para então viabilizar-se uma maior interação e participação nas políticas internas.

Quanto aos resultados mais concretos de sua atuação, por sua vez, cita-se a criação, até o momento, do Laboratório de Inovação e a inauguração do espaço destinado ao laboratório. Embora não tenha ocorrido o início de suas atividades, principalmente pelo advento da pandemia de covid-19, que impediu o acesso a espaços físicos e a interação mais próxima entre as pessoas, foram empreendidos esforços para que o Laboratório de Inovação não caísse no esquecimento, valendo ressaltar o empenho na criação de um curso de capacitação de juízes e servidores em inovação, realizado em 2021.

Além disso, a própria promoção de uma arena propícia ao diálogo multi-institucional, com objetivo de desenvolver a colaboração dos participantes para um pensamento conjunto sobre os problemas existentes e para encontrar soluções criativas dentro da estrutura do Tribunal de Justiça, assim como formulada normativamente, foi um importante passo em direção à adoção de uma governança democrática no Judiciário paulista.

Quanto à equalização da força de trabalho, não foram verificadas grandes mudanças, uma vez que o TJSP, em razão dos critérios adotados para a lotação paradigma, era um dos poucos tribunais que não necessitava transferir servidores do segundo grau para o primeiro. A pendência ainda remanesce quanto ao equilíbrio remuneratório dos cargos de assistentes, sendo a questão já judicializada e pendente de deliberação pelo CNJ. Conquanto, até o depósito desta dissertação, o tema ainda não havia sido deliberado. Sua discussão pelo

CNJ, para além do âmbito interno do Comitê, ganha maior visibilidade e transparência dos gastos com pessoal e confere maior *accountability* da gestão orçamentária e de pessoal do Judiciário local.

Embora tenham sido observados avanços, alguns pontos distanciaram-se da promoção mais efetiva de uma boa governança. Não foram observados, por exemplo, a utilização de instrumentos de participação da sociedade, como a instituição de fóruns interinstitucionais permanentes no âmbito do TJSP e audiências públicas, ficando reservadas à previsão normativa da Resolução. Contudo, esclarece-se, nesse ponto, em que pese não tenha sido observada a realização de audiências públicas no âmbito do Comitê, houve iniciativa de oitiva de atores externos ao Comitê, como os juízes assessores da Presidência do Tribunal e até mesmo externos ao Poder Judiciário, como os representantes do Poder Executivo estadual e do TRF-3, no tocante à ideia de criação de laboratórios de inovação, o que se mostra um efeito positivo da política, ainda mais por se tratar de uma estrutura recente no âmbito do TJSP.

Além disso, não obstante tenham sido notados esforços dos secretários e diretores presentes às reuniões, voltados a viabilizar uma aproximação entre o Comitê e a administração, depende-se muito de deliberações da cúpula administrativa do tribunal, que ainda é instada por ofícios formais. Do observado, especialmente no episódio de estruturação do teletrabalho no TJSP para o período pós-pandemia, ainda há certa fragilidade na gestão e integração documental entre os diversos setores do tribunal, na procedimentalização e no embasamento instrutório em dados e estudos técnicos para a tomada da decisão, que, por sua vez, tem se mostrado, em sua maioria, dependente do impulso e da vontade política de determinados agentes, dificultando a transparência e a melhoria regulatória dos processos decisórios.

Em geral, foi observada certa dificuldade pelo Comitê na execução de suas competências, o que pode ser atribuído em grande parte à escassez de tempo de seus integrantes para dedicação a estudos e ações mais elaborados, já que atuam sem prejuízo de suas atribuições habituais de magistrados e de servidores nas respectivas unidades judiciárias. Além disso, não há previsão de equipe de apoio própria para o devido auxílio, sendo que os secretários e diretores de setores administrativos do Tribunal que compõem o Comitê, embora nitidamente interessados e entusiasmados com as discussões emergidas nesse ambiente, já se encontram sobrecarregados pela extensa atividade no âmbito de sua competência, inviabilizando maiores ações no Comitê.

Em relação ao planejamento e ao orçamento, embora tenha sido conferida



oportunidade de o Comitê contribuir com a resposta a um questionário para a formação do plano do Tribunal, não é possível verificar em que medida as propostas sugeridas foram por ele consideradas. Por outro lado, houve, ao menos, duas oportunidades em que o juiz assessor responsável pelo planejamento, durante a sua elaboração, compareceu à reunião para informações sobre o andamento da elaboração, agradecendo a contribuição do comitê na divulgação e no incentivo de participação aos demais integrantes, resultando em um plano de ação mais próximo aos anseios do primeiro grau.

### **3.2. Propostas de aprimoramento**

Como ressalta o desembargador aposentado Vladimir Passos de Freitas, melhorar os serviços judiciários não é algo simples, mas é preciso sempre tentar, tentar e tentar<sup>429</sup>. Assim, com a investigação realizada, a partir das carências percebidas, pretende-se neste tópico contribuir com propostas de aprimoramento da política e, ao final, da própria governança no Poder Judiciário.

Iniciando no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, podem ser indicadas as seguintes propostas:

(i) o retorno das reuniões da Rede de Priorização junto ao Encontro Nacional do Poder Judiciário, nas quais eram oportunizadas contribuições de representantes de todos os Comitês Regionais, agrupados conforme o ramo de Justiça que integrassem;

(ii) a implantação de uma ferramenta eficiente de interlocução entre os Comitês Gestores Regionais e destes com o Comitê Gestor Nacional, com o intercâmbio de experiências e de boas práticas criadas e executadas em relação tanto à forma de atuação quanto às medidas propostas aos tribunais na concretização dos objetivos da Política de Atenção Prioritária do Primeiro Grau de Jurisdição;

(iii) o incremento do monitoramento pelo CNJ das ações desenvolvidas pelos Comitês Regionais, com a instituição, por exemplo, do envio de relatórios periódicos contendo as práticas executadas, os resultados por eles obtidos e os obstáculos encontrados, que podem

---

<sup>429</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. Poder Judiciário não deve ignorar a governança pública. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 1 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-01/segunda-leitura-poder-judiciario-nao-ignorar-governanca-publica>. Acesso em: 10 out. 2018.

ser debatidos com mais profundidade quando das reuniões da Rede de Priorização;

(iv) a realização de um controle dos tribunais em relação a prazos e ao fornecimento de dados constantes da resolução, para permitir uma melhor avaliação da política e a propositura de novas alternativas frente às dificuldades encontradas;

(v) a instituição efetiva de um fórum permanente de diálogo interinstitucional voltado ao objetivo da Política ou a inclusão, ao menos do Comitê Gestor Nacional, nos fóruns já existentes;

(vi) o desenvolvimento de mais cursos de capacitação para os membros dos Comitês Regionais, com o objetivo de orientá-los a uma atuação efetiva no âmbito das resoluções do CNJ, em especial sobre o funcionamento do orçamento dos tribunais e a governança colaborativa.

Já no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, apontam-se as seguintes propostas:

(i) independentemente da implementação de uma ferramenta nacional que contemple a intercomunicabilidade entre os Comitês Gestores Regionais, a mobilização do Comitê local para o estreitamento de laços com os demais Comitês, para a obtenção de boas práticas de gestão interna e de projetos bem-sucedidos perante a administração dos respectivos tribunais;

(ii) a viabilização pela administração do tribunal de acesso a expedientes que contenham estudos realizados sobre políticas judiciárias que estejam sendo formuladas e que repercutam no primeiro grau de jurisdição;

(iii) a facilitação de interação propositiva entre a administração do tribunal e o Comitê, com a possibilidade de contribuir efetivamente para as políticas em formação e previamente à tomada de decisões, que pode ser atingida com a participação de integrantes do Comitê nas comissões internas do Tribunal;

(iv) o desenvolvimento, em conjunto com a Escola Paulista da Magistratura, de cursos periódicos de capacitação para os integrantes do Comitê, para servidores que atuam nos setores administrativos do tribunal e para gestores das unidades judiciárias, apresentando e reforçando as linhas mestras de uma boa governança judiciária;

(v) a realização de planos de ação de curto, médio e longo prazos para as atividades do Comitê, e conseqüente fomento ao controle de resultados;

(vi) a promoção de audiências ou consultas públicas para obtenção, da sociedade e do público-alvo da prestação jurisdicional, de propostas de melhoria do primeiro grau e, por consequência, do Poder Judiciário paulista;

(vii) a alteração normativa do artigo 96 da Constituição Federal (PEC 187/2012, em trâmite), do artigo 62 da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e do Regimento Interno do TJSP, para permitir expressamente eleições dos órgãos diretivos por todos os magistrados vitalícios em atividade, de primeiro e segundo graus (hoje permitido somente a magistrados de segundo grau), a fim de conferir maior legitimidade, participação e diálogo com o primeiro grau;

(viii) a utilização do sistema capilarizado das Regiões Administrativas, previsto na portaria de criação e até agora não aplicado, permitindo a expansão da rede de pessoas para a percepção mais abrangente dos problemas enfrentados por todo o Estado e a divulgação mais efetiva das boas práticas elaboradas na gestão judiciária local.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou estudar a ideia de governança no âmbito do Poder Judiciário a partir de uma abordagem empírica, selecionando, para tanto, uma política pública, a Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau.

O trabalho iniciou trazendo aportes gerais sobre governança. Com efeito, cada vez mais instituições públicas e privadas têm empregado esforços para tornar a condução da organização mais próxima a uma boa governança. Apesar de sua definição não ser totalmente precisa, tem sido observado certo consenso nos principais elementos que lhe conferem balizas no processo de sua compreensão.

Cientificamente, a investigação da governança ganhou mais destaque com as teorias econômicas. Sob a vertente da governança corporativa, ela passou a ser reconhecida como um novo método de tomada de decisão no âmbito das sociedades empresárias, fundado em uma relação menos hierarquizada entre seus dirigentes e acionistas, por meio da avaliação do sistema de poder e respectivo controle, e da disponibilização e otimização da gestão de interesses entre as partes envolvidas, incluindo os da comunidade na qual ela se insere.

Logo foi despertado o interesse da Ciência do Direito, voltada à transposição dessas ideias à gestão das instituições públicas, com enfoque na racionalidade decisória da Administração Pública e na consolidação da democracia participativa. De modo geral, a tradução dos principais elementos, pressupostos, princípios e instrumentos de uma boa governança no âmbito público tem caminhado no sentido da formulação de uma arquitetura processual da gestão pública mais racional, democrática e transparente, que se pauta por uma maior proximidade com os cidadãos por meio do exercício proporcional e dialogado da autoridade, através de arenas próprias que permitam alargamento do círculo dos atores ligados ao processo decisório mais horizontalizado, participativo e cooperativo, com vistas a gerir com eficiência os recursos escassos frente às necessidades do ser humano.

Como reflexo, essa concepção de agir estatal começou a ser reconhecida normativamente. No Brasil, por exemplo, foram publicadas normas que tocaram, com maior ou menor profundidade, o tema. A mais importante delas, o Decreto n. 9.203/2017, sistematizou os princípios e instrumentos da governança pública, concebendo-a como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de

interesse da sociedade”, sob os princípios da capacidade de resposta, da integridade, da confiabilidade, da melhoria regulatória, da prestação de contas e responsabilidade e da transparência.

Conquanto não sejam exatamente novos os princípios jurídicos da eficiência administrativa, da transparência ou mesmo da concepção da prestação de contas do administrador público e dos instrumentos de participação popular no processo decisório estatal, é a própria congregação de todos esses elementos que torna a governança um modelo de arquitetura processual e democrática para a tomada da decisão a ser buscado pelos administradores independentemente do Poder em que se situem.

Com o Poder Judiciário, não é diferente.

As peculiaridades ínsitas à sua gestão, como a dificuldade da medição de sua eficiência, a ausência de eleição de seus dirigentes por voto popular ou pela integralidade de seus pares, os aspectos federativos que tocam a sua organização, a aproximação com a sociedade e a interdependência da atuação eficiente de outros órgãos e entidades, apenas tornam o processo de incorporação de uma boa governança ao Poder Judiciário especialmente complexo.

Essas e outras particularidades têm provocado inclusive a formulação, pela doutrina, de princípios ou dimensões que lhe seriam próprios. Contudo, como eles encontram-se esparsos em trabalhos científicos, sem uma métrica uniformizante, optou-se, como referencial teórico para os fins desta dissertação, pela adoção dos princípios gerais de governança já positivados no ordenamento jurídico pelo Decreto n. 9.203/2017, sem descurar da complexidade inerente à peculiaridade desse Poder.

O processo de incorporação desses elementos que compõem uma boa governança no Judiciário ganhou contornos mais palpáveis com a Reforma do Judiciário, representada pela aprovação da EC n. 45/2004.

A morosidade na prestação do serviço decorrente do crescimento vertiginoso de processos, aliado, de um lado, a um sistema processual permissivo à proliferação de recursos às Instâncias Superiores e, de outro, a uma visão pautada pela descontinuidade administrativa e pela inaptidão histórica técnico-administrativa em gestão, com deficiências na transparência, no controle de resultados, no planejamento estratégico e na integração com outras instituições que compõem o sistema de Justiça, provocaram reclames sociais por reformas na máquina judiciária.

Após sua aprovação, sensíveis mudanças no caminho de uma boa governança têm sido observadas no Poder Judiciário, a começar pela criação do Conselho Nacional de Justiça.

O CNJ foi inserido na estrutura do Judiciário brasileiro como órgão destinado ao aprimoramento da gestão, por meio da centralização e da articulação de iniciativas e para o direcionamento programático uniforme dos Tribunais e unidades jurisdicionais, tendentes a tornar o Poder Judiciário mais coerente, previsível, eficiente e ágil no atendimento das necessidades dos cidadãos, o que se aproxima da concepção tomada como referência nesta dissertação: como um *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão*.

Além disso, ao propor mecanismos de captação de dados, de transparência e de prestação de contas aos atos administrativos, por zelar pelo princípio da eficiência e sugerir providências ao Poder Judiciário em âmbito nacional, contribuindo para a orientação do planejamento estratégico participativo aos demais órgãos judiciais, o CNJ tem promovido esforços, ao menos pelos atos normativos e políticas judiciárias criados, voltados a orientar uma boa governança ao Poder Judiciário.

O caminho trilhado, ao seu turno, tem sido paulatino. Mais especificamente quanto à vertente democrática da governança, a percepção da importância da inserção efetiva de juízes e servidores no ciclo de políticas judiciárias e de decisões administrativas relevantes, por meio de redes de governança que viabilizem o aproveitamento do conhecimento dos integrantes do Poder Judiciário, transformando-o em capital intelectual da organização para melhoria da gestão, é recente na história tanto do Judiciário como do próprio Conselho.

O início de sua atuação, quando da elaboração do planejamento estratégico e da fixação das primeiras metas para o Poder Judiciário, foi marcado, primordialmente, por se utilizar de um modelo centralizado e de uma metodologia *top-down* de escolha de políticas, ou seja, formuladas e implementadas de cima para baixo, dos definidores das metas para seus executores.

Ante as críticas recebidas pela falta de cumprimento da maioria das metas por parte dos tribunais, o CNJ passou, então, a propor mudanças tendentes a incorporar instrumentos participativos, como a previsão de encontros anuais do Poder Judiciário, com a presença dos presidentes e corregedores dos Tribunais de Justiça e a participação de magistrados gestores na Comissão de Metas do Poder Judiciário, a fim de se aproximar de uma

metodologia *bottom-up*, formulada e implementada de baixo para cima, com mais abertura para a incorporação de contribuições de seus destinatários.

Esse processo acentuou-se após a fixação da recomendação durante o Encontro Nacional de 2013, com a edição de normas que regularam as audiências públicas no Conselho, a fixação de diretrizes e princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas e das políticas judiciárias, bem como com a criação da Rede de Governança Colaborativa e da Rede de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, que refletiram nos planejamentos estratégicos seguintes.

A Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário foi a primeira a ser criada sob o fundamento de desenvolver uma cultura de participação nos tribunais, com o fortalecimento das estruturas de governança atuando em rede. Apesar de terem sido observadas alterações normativas ao longo de sua existência, que revelaram uma maior preocupação com os aspectos participativos, a formação de sua composição ainda decorre da indicação pelos presidentes dos tribunais ou dos conselhos, o que não se mostra como algo de todo democrático.

Ainda que os integrantes da Rede de Governança Colaborativa realizem um árduo trabalho, o distanciamento entre juízes, servidores e usuários do serviço do processo de definição da estratégia, e, por consequência, do diagnóstico para a formação da agenda resulta em ausência de engajamento e de resultados mais eficientes, já que os reais problemas por eles enfrentados não chegam ao conhecimento de seus formadores, provocando falha sistêmica no ciclo da política pública.

Somada essa situação de distanciamento entre juízes e servidores da Rede de Governança Colaborativa com a divulgação pelo Relatório Justiça em Números, que revelou desproporcionalidades entre Primeiro e Segundo Graus de jurisdição, formou-se um substrato que impulsionou a criação da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e, por consequência, da Rede de Priorização do Primeiro Grau, composta por representantes dos Comitês Gestores Regionais de todos os tribunais e com articulação permanente com a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário.

As mudanças normativas e estruturais provocadas com mais ênfase a partir da EC n. 45/2004, assim, apontam para um novo Poder Judiciário, mais plural e participativo na condução de sua gestão. Contudo, uma verdadeira governança não depende apenas da reestruturação formal da instituição, mas de sua execução efetiva, promovendo-se um real intercâmbio de proposições e ideias entre a alta administração e as estruturas de governança.

Nesta dissertação, após a introdução das referências teóricas e da necessária contextualização, passou-se ao estudo de caso, com o fim de avaliar empiricamente a efetividade da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.

Para que fosse viabilizada essa avaliação, foram levantados os principais documentos oficiais da referida Política, tanto no âmbito nacional de sua formulação e implementação pelo CNJ, quanto no âmbito local de execução, e analisados sistematicamente a partir do modelo de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Com isso, a Política foi investigada a partir das seguintes fases: 1) estabelecimento da agenda no CNJ; 2) formulação de alternativas no CNJ; 3) tomada da decisão no CNJ e no TJSP; e 4) implementação e monitoramento no CNJ e TJSP. Finalizada a descrição dessas fases, foi possível, no último capítulo, realizar a análise crítica do desenho jurídico-institucional eleito, sob o fio condutor da boa governança judiciária.

Resumidamente, na primeira fase, quanto ao estabelecimento da agenda, foi descrita a percepção e definição do problema e a mobilização do CNJ para sua inclusão como pauta de ação prioritária do Poder Judiciário, com a estruturação de um processo administrativo contendo as principais estratégias para sua concepção e divulgação.

Na segunda fase, de formulação de alternativas, foram descritas as ações desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho criado e as consultas internas e externas, que culminaram com a elaboração de dois relatórios propositivos: um parcial e um final.

Na terceira fase, foi descrita a dinâmica de escolha das alternativas constantes dos relatórios apresentados, verificando-se a pronta adesão pelo CNJ às sugestões realizadas pelo Grupo de Trabalho. As propostas apresentadas no momento seguinte, contudo, não evidenciaram a mesma postura do CNJ.

Finalmente, foram aprovadas duas resoluções, a 194/2014, que instituiu as linhas mestras da política nacional e previu normativamente a criação de um fórum permanente de diálogo multi-institucional, e a 195/2014, que definiu parâmetros para equalizar a distribuição do orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de Primeiro e Segundo Graus.

As Resoluções CNJ n. 219/2016, que disciplinou a distribuição de servidores entre primeiro e segundo graus, e a n. 292/2019, que regulamentou o serviço voluntário no Poder Judiciário, ao seu turno, tiveram extenso lapso temporal entre a apresentação da proposta e as respectivas aprovações. A primeira, decorrente, preponderantemente, de maior resistência dos tribunais às mudanças pretendidas, e a segunda, decorrente de certo esquecimento ou falta



de impulso político em sua condução à aprovação, o que pode desvendar algum gargalo procedimental na condução e no controle dos atos sujeitos ao processo normativo do CNJ.

Por outro lado, não foi constatada a aprovação de diversas outras propostas que constaram do Relatório Final, o que pode estar ligado a alterações normativas supervenientes (como, por exemplo, em relação à Resolução Conjunta com o Conselho da Justiça Federal sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento – UAA e a revogação da hipótese legal de competência delegada para execuções fiscais), e outras, ainda, sem qualquer motivo aparente (como as propostas de celebração de Acordo de Cooperação Técnica para implementação de Prática Jurídica Acadêmica e de edição de Nota Técnica do CNJ sobre a desjudicialização da execução fiscal), o que mostra certo enfraquecimento na motivação da decisão política na rejeição dos projetos sugeridos.

Na quarta fase, foi descrito o processo de intercâmbio entre a implementação e o monitoramento do programa no âmbito do CNJ.

O fórum permanente de diálogo multi-institucional, por exemplo, mesmo após sete anos da aprovação, ainda não foi instituído nos moldes traçados pela Política em âmbito nacional. Contudo, foram observadas estruturas similares em temas parciais que tocam o objeto da Política ao menos lateralmente. No âmbito regional, por sua vez, até pela influência do comando normativo, alguns fóruns foram criados de forma mais célere, mas sem uma integral adesão pelos tribunais brasileiros e cobrança na sua instituição.

De modo geral, a implementação nacional da Política ficou a cargo do Comitê Gestor Nacional, originalmente não previsto na normativa, mas concebido como um organismo central e essencial para a condução da Política, à semelhança dos Comitês Gestores Regionais.

O Comitê Gestor Nacional foi responsável por organizar Reuniões da Rede de Priorização, por meio das quais o monitoramento da Política começou a ser desenvolvido. Com a divulgação de resultados iniciais insatisfatórios, foi despertado, em seus membros, a percepção da necessidade de mudança, emergindo sugestões de ajustes e de novas medidas a serem executadas pelo Comitê, que desempenhou um papel relevante na adequação normativa das Resoluções que conformavam a Política.

Dentre essas medidas, citam-se a aprovação do Plano de Gestão Nacional, destinada a programar estrategicamente a gestão da Política, e a realização de uma pesquisa de opinião entre os destinatários da Política, que revelou um importante dado em termos de governança democrática: mesmo após o advento da Política, os magistrados não se enxergavam

como partícipes dos processos administrativos decisórios nem tinham conhecimento da existência e da atuação dos Comitês Gestores Regionais em seus tribunais.

O controle exercido pelo CNJ junto aos tribunais também foi externado em processos administrativos, mas limitado, em grande parte, à verificação de aspectos formais de criação dos Comitês Regionais e de entrega de planos de ação para execução da Política, inviabilizando o monitoramento da efetiva adesão às atividades comprometidas pelos tribunais nos respectivos planos.

O monitoramento quanto à equalização da força de trabalho, por sua vez, foi mais perceptível, principalmente por tratar de dados numéricos que proporcionam resultados quantificáveis. A sua divulgação foi facilitada pela disponibilização no *site* do Conselho de um Painel de Acompanhamento da Política, que permitiu o acesso por usuários externos aos dados sobre a disposição da força de trabalho entre as instâncias dos tribunais brasileiros, número de servidores a serem migrados, número de tribunais que devem providenciar a migração, entre outros itens.

Conforme os dados coletados, em relação à evolução histórica, foi possível identificar uma pequena melhora na equalização da força de trabalho entre as instâncias após a criação da Política. A repercussão dessa melhor equalização, por sua vez, repercutiu à distribuição da carga de trabalho. Confrontados esses dados com os constantes do Relatório Justiça em Números 2020, constatou-se uma inversão no número de casos novos por instância a partir de 2017, um ano após a Resolução que objetivou a equalização da força de trabalho. Conquanto a carga de trabalho de magistrados e servidores do Primeiro Grau ainda seja quase o dobro da do Segundo Grau, é possível observar uma ligeira diminuição da diferença entre as instâncias, especialmente quando comparada à carga de trabalho líquida.

Os resultados também foram sentidos por Tribunais locais em termos de aumento de produtividade, a partir de experiências isoladas divulgadas, não sendo constatado um repositório que congregasse dados sobre aumento de produtividade ou ganhos para a primeira instância após a implementação da Política em âmbito nacional. De todo modo, seja pelos resultados quantificáveis positivos revelados pelo CNJ, seja pelas experiências locais, é certo que houve alteração profícua da realidade no Poder Judiciário em termos de equalização entre as instâncias, o que confirma parte da hipótese inicialmente levantada.

Pretendendo-se avaliar se a Política foi capaz de gerar resultados concretos voltados à incorporação de uma boa governança no âmbito de um Tribunal local, foi investigado

o processo de sua incorporação e execução no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Para tanto, foram apresentadas a estrutura e a organização interna do tribunal atrelada à participação de integrantes da magistratura e servidores em políticas públicas e decisões administrativas que tocam o Judiciário paulista.

Como já adiantado quando investigada a atuação do CNJ, o modelo de tomada de decisão no TJSP não se distanciava da maioria do Poder Judiciário. Historicamente, as decisões proferidas por sua cúpula também eram formuladas com traços de utilização do modelo *top-down* (de cima para baixo), sendo comum sua divulgação somente após seu desfecho, sem espaço para um diálogo antecedente e mais aberto com os seus destinatários, inclusive sobre matérias de alto impacto para o serviço judiciário.

Não há, no desenho institucional, a possibilidade de magistrados de Primeiro Grau elegerem representantes para os cargos de direção da instituição que compõem, muito menos de que eles integrem quaisquer dos órgãos de cúpula ou ocupem os cargos de direção da instituição, exceto na função de auxílio, em cargos de assessoria, aos representantes dos respectivos órgãos diretivos. A participação de servidores atuantes na primeira instância é ainda mais rarefeita pela ausência de previsão no Regimento Interno de sua presença na composição das comissões do Tribunal.

Quanto aos demais instrumentos de participação popular, verificou-se que as audiências públicas, por exemplo, promovidas pelo Tribunal de Justiça abordavam, em sua maioria, matérias discutidas em processos judiciais e não propriamente assuntos voltados à gestão administrativa ou à formulação de políticas judiciárias da instituição. As consultas públicas, por sua vez, têm sido realidade no TJSP desde 2012 para revisão do planejamento estratégico do quinquênio 2010-2014.

Foram identificados alguns sinais, mesmo antes da Política, que demonstravam uma preocupação, de um lado, com o Primeiro Grau, como a criação da Secretaria da Primeira Instância, e, de outro lado, com a participação de atores externos, como a instituição de uma arena plural para debates, o Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça de São Paulo – CCI-TJSP, este descontinuado após o encerramento do biênio correspondente ao mandato de seus membros.

Analisando o ciclo da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau no âmbito local, especificamente a partir da fase de decisão, a sua institucionalização não decorreu de um processo administrativo normativo precedente, mas somente da publicação de

Portarias que instituíram o Comitê Regional e disciplinaram as suas competências e atribuições, acumulando as funções de priorização e de orçamento.

No tocante às fases de implementação e de monitoramento, elas ficaram mais dissociadas entre as ações do Tribunal, para a incorporação da política nacional, e as ações do Comitê Gestor Regional, para o desenvolvimento de suas competências.

Quanto às ações do TJSP que objetivaram, ainda que lateralmente, o cumprimento das normativas do CNJ que conformaram a Política, notou-se a criação: (i) do Selo Judiciário Eficiente; (ii) do Manual de Práticas Cartorárias de acordo com o CPC/2015; (iii) do programa Empresa Amiga da Justiça; e (iv) da Proposta Orçamentária participativa, com a colaboração do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau.

Quanto às ações do Comitê Gestor Regional, a investigação de sua atuação e dos resultados gerados partiu do levantamento e estudo das atas das reuniões realizadas do Comitê de Priorização nos Biênios 2016/2017, 2018/2019 e 2020/2021, especialmente no que diz respeito às matérias debatidas nas reuniões e ao conteúdo das deliberações.

No primeiro Biênio, o foco do Comitê resumiu-se em cumprir o comando normativo da Resolução CNJ n. 194/2014: a entrega do Plano de Ação do TJSP ao CNJ. Após reuniões com divisão temática conforme as linhas de atuação da Política, o Plano foi finalizado, contando com diversas atividades que seriam executadas pelo Tribunal. Contudo, apesar de as atividades sugeridas revelarem-se prósperas, esse plano não teve seu seguimento no modelo exato previsto.

A quantidade expressiva de atividades, a fixação de prazos exíguos para cumprimento, a ausência de definição dos setores administrativos do Tribunal responsáveis e a deficiência na comunicação interna entre eles contribuíram para o enfraquecimento de sua execução. Também não foi externada a presença de um controle de prazos ou mesmo da execução das atividades planejadas, de modo que não se tem apurado se houve execução total ou parcial ou, ainda, inexecução do Plano.

No segundo Biênio, o Comitê, reconhecendo a necessidade de tornar sua atuação mais eficiente, optou pela divisão de tarefas em grupos temáticos. No desenvolver de suas atividades, foi constatada a busca de contato direto com a alta administração e com outras instituições públicas, como nas visitas aos laboratórios de inovação de outros órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Como a ideia de laboratório de inovação valorizava a participação do usuário e de servidores, ela ganhou a simpatia do grupo e tornou-se o principal

foco de atuação do Comitê, deixando, para um segundo plano, as demais atividades constantes do Plano de Ação e destinadas aos grupos temáticos. Como resultado, ainda durante esse biênio, foi aprovado e instituído o Inov@TJ!, laboratório de inovação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

No terceiro Biênio, foi verificado um aumento da participação não só em relação ao interesse de magistrados e de servidores na escolha dos representantes do Comitê, mas também quanto à quantidade de seus integrantes. As reuniões também passaram a ser mais frequentes, viabilizando-se, inclusive, reuniões extraordinárias. Quanto ao conteúdo debatido nos encontros, a partir desse biênio as atas se mostraram mais completas, com a consignação, além das deliberações aprovadas, da manifestação de todos os que se pronunciaram durante o encontro. O campo de investigação, assim, foi mais abrangente e com maior riqueza de detalhes frente às atas dos biênios antecedentes.

As reuniões foram organizadas, em sua maioria, em tópicos conforme as linhas de atuação previstas na Resolução CNJ n. 194/2014, com o acréscimo, eventual, de demandas pontuais ou próprias do TJSP e da situação pandêmica vivenciada no período. Como observado no deslinde de suas atividades, embora as discussões tentassem abranger todas as linhas de ação da Política, pela extensão do tema e pelo tempo limitado de duração das reuniões, o foco principal do Comitê foi direcionado a buscar incrementar a gestão participativa no Tribunal por meio da inclusão de integrantes do Comitê nas comissões permanentes da Corte e da viabilização de acesso aos projetos e estudos em trâmite nas Secretarias e comissões com repercussão no Primeiro Grau, com vista a impulsionar o Tribunal na gestão interna de projetos e na organização de fluxos para intercomunicabilidade entre as Secretarias e o Comitê.

Ultrapassada a descrição analítica da Política desde sua criação e implementação pelo CNJ até sua execução no TJSP, avaliou-se criticamente o desenho jurídico-institucional eleito, sob o fio condutor da boa governança judiciária, assim como balizada pelo referencial teórico e pela contextualização constantes no primeiro capítulo.

No estabelecimento da agenda pelo CNJ, foi possível identificar elementos atrelados a uma boa governança na administração do Poder Judiciário, como

- (i) a melhoria regulatória, deixando de lado voluntarismos, para se basear em dados técnicos do Relatório Justiça em Números e em estratégias fixadas em um processo administrativo, além de contar com apoio técnico para a realização dos estudos;

- (ii) a transparência na divulgação do processo administrativo;
- (iii) a capacidade de resposta, com a adoção de criação de Grupo de Estudo para se pensar o problema e apresentar um projeto de ações para o desenvolvimento da política;
- (iv) a participação, na formação plural dos membros do Grupo de Trabalho, bem como no objetivo expresso de aprimoramento da comunicação com o público externo ao Judiciário;
- (v) a prestação de contas, pela motivação de se pretender a eficiência do serviço prestado na perspectiva da gestão proporcional dos recursos pelos tribunais brasileiros.

Na formulação de alternativas, foram constatados elementos que se aproximaram e outros que se distanciaram dos princípios de uma boa governança judiciária.

Em relação aos que se aproximaram, constaram:

- (i) capacidade de resposta, pela celeridade e pelo foco no desenvolvimento das reuniões do Grupo de Trabalho, e adequação, em sua maioria, das medidas propostas ao problema posto;
- (ii) confiabilidade, com o incremento da confiança da população de que ações locais seriam desenvolvidas pelos tribunais com a vinculação a seu planejamento estratégico;
- (iii) melhoria regulatória, com a proposição de atos de concertação por meio de acordos de cooperação técnica e de contribuição legislativa, além de contar com apoio técnico e justificativas baseadas em dados científicos;
- (iv) participação, pela adoção e pelo fomento de instrumentos participativos, inclusive com organismos estrangeiros, e pela eleição de uma das linhas de atuação, a governança colaborativa;
- (v) integridade, ao propiciar um maior controle interno das motivações das escolhas administrativas e das ordenações de despesas e da gestão financeira dos órgãos do Poder Judiciário;
- (vi) prestação de contas, com alternativas voltadas à racionalização do gasto público e da alocação de pessoal no Poder Judiciário e a tornarem públicos os dados internos sobre a execução da Política e o orçamento destinado às instâncias;
- (vii) transparência, para além da divulgação dos gastos e dados sobre as

instâncias, foi observada nas práticas de comunicação institucional e social em grande parte disponibilizadas em seu *site*.

Quanto aos pontos que se distanciaram, foram verificados em relação à:

- (i) transparência, já que certos documentos não foram encontrados pelo Conselho para divulgação;
- (ii) capacidade de resposta, tanto no tocante à ausência de uma rede de pessoas mais ampla na primeira concepção do Comitê Regional, quanto na formulação de propostas que poderiam ter a constitucionalidade contestada por possíveis violações ao pacto federativo.

Na fase de decisão da Política junto ao CNJ, foram observados com relação à:

- (i) capacidade de resposta, uma postura célere de adoção das propostas iniciais formuladas, e uma mais morosa, porém salutar, no tocante às alternativas finais sugeridas em razão da necessidade de maiores debates com a oitiva dos interessados, exceto no tocante a um dos atos normativos, em que possivelmente houve uma falta de impulso político ou uma falta de controle do processo normativo pelo CNJ;
- (ii) melhoria regulatória, uma exposição detalhada dos motivos técnicos, fáticos e jurídicos que levaram à criação da Política e sua regulamentação, ressaltando a utilização dos instrumentos de participação, embora sem indicação das efetivas contribuições, mas constatadas pelo aperfeiçoamento da redação final das resoluções;
- (iii) vertente democrática, uma melhoria participativa nas estruturas de governança locais;
- (iv) transparência, a disponibilização dos votos que subsidiaram a criação da Política. Contudo, não há acesso público à íntegra dos respectivos processos normativos e à motivação da decisão política em não aderir algumas das propostas iniciais, fragilizando, nesse ponto, a transparência dos processos decisórios.

Na fase de implementação e monitoramento no âmbito do CNJ, o fato de as referidas fases terem se intercambiado já revela um importante elemento de boa governança na construção de uma política pública, especialmente voltada à promoção de uma melhoria regulatória, aproximando-se da metodologia *bottom-up*. Mais especificamente quanto aos

princípios analisados, observou-se no tocante à:

- (i) capacidade de resposta e melhoria regulatória, uma adesão tempestiva de soluções para os problemas levantados nas Reuniões da Rede de Priorização, com capacidade de adequar as arestas nos atos normativos e tornar a Política mais eficiente;
- (ii) transparência e prestação de contas, a positiva divulgação de dados sobre o acompanhamento da Política de forma didática e clara por meio de painel interativo, permitindo seu monitoramento social;
- (iii) integridade, uma dificuldade, por um lado, na análise comparativa e até mesmo no controle mais acurado da Política pela ausência de acompanhamento das ações propostas pelos tribunais e de correlação temporal dos dados no Painel e, por outro lado, uma postura concertada quanto às deficiências pontuais externadas por alguns tribunais na implantação da Política;
- (iv) confiabilidade, um enfraquecimento da confiança na efetividade da Política, em razão da descontinuidade das Reuniões da Rede de Priorização e, por consequência, da execução prioritária da Política nacionalmente a partir de 2016.

No âmbito do TJSP, quanto às fases de implementação e monitoramento, foi observado em relação à:

- (i) transparência, um maior registro e divulgação das atividades desenvolvidas pelo Comitê, com registro, nas atas, das discussões e deliberações. Também foi observado uma dificuldade no acesso pelo Comitê aos estudos e projetos em tramitação junto ao tribunal, revelando, inclusive, uma deficiência na catalogação e na documentação dos expedientes administrativos;
- (ii) capacidade de resposta, em razão da falta de acesso aos projetos em curso, até o último biênio analisado, as propostas não tiveram muitos avanços concretos, com exceção da proposição e aprovação da criação do Laboratório de Inovação;
- (iii) confiabilidade, a execução de um plano de divulgação do Comitê, o que tornou o acesso às informações mais próximo dos usuários e destinatários da Política;



- (iv) participação, um aumento de representatividade dos integrantes do Comitê, além da contribuição de outras instituições públicas, como na proposta de criação do Laboratório de Inovação. Por outro lado, a participação do Comitê nos projetos de cunho administrativo do Tribunal que repercute na primeira instância ainda é rarefeita, sendo lhe viabilizada algumas consultas pontuais como na proposta de planejamento estratégico.

De modo geral, a existência do Comitê eleito por seus pares por si já representou um avanço no reconhecimento da importância da oitiva dos representantes daqueles que são os destinatários das políticas e normas do Tribunal. Na prática, embora até o momento o Comitê não tenha se firmado como arena em que se viabilize uma plena interação propositiva nas políticas judiciárias locais, figurando mais como receptor de notícias e de decisões tomadas pelo Tribunal e intermediário de postulações casuísticas de magistrados e servidores, tem sido um agente impulsionador de mudanças no âmbito do tribunal, como observado com a instituição do Laboratório de Inovação no TJSP.

Salienta-se que sua atuação tem se mostrado preponderantemente isolada diante da falta de comunicação com os demais Comitês Regionais e mesmo do Comitê Nacional, sem intercâmbio de proposições e boas práticas para uma melhoria da efetividade da Política. Tais pontos de distanciamento, contudo, podem ser atribuídos à recente existência dessa estrutura de governança, comparada à cultura secular do Tribunal, ainda em constante aprendizado de suas atribuições e das melhores formas de executá-las.

Como visto, por mais que não se tenha alcançado o ideal em termos de uma boa governança na administração do Poder Judiciário, são reconhecidos nítidos avanços no seu caminhar. Esses avanços decorrem, em grande parte, da orientação e dos incentivos desenvolvidos pelo CNJ por meio das políticas judiciárias nacionais desenvolvidas, o que foi confirmado, em parte, pela investigação empírica da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Assim, é possível dizer que a hipótese inicial foi corroborada pela pesquisa realizada, ou seja, foi possível observar elementos de uma boa governança na criação e no desenvolvimento da política pública, gerando reflexos concretos e positivos para o Poder Judiciário, ainda que haja muitos pontos a aprimorar.

Com efeito, muitos princípios de uma boa governança foram observados tanto na formulação quanto na execução da política, aproximando-se de um agir processualizado e democrático, com efetivos resultados em termos de equalização da força de trabalho e carga de

trabalho entre as instâncias, assim como objetivado pela Política. Contudo, com a sua descontinuidade em âmbito nacional, houve o enfraquecimento de sua confiabilidade e de sua efetividade. Além disso, no âmbito local, há ainda diversos desafios a serem superados pelo Comitê Gestor, com o fim de tornar a efetiva participação de magistrados e servidores nas políticas judiciárias e nas decisões administrativas relevantes uma realidade no TJSP.

Diante do cenário apresentado, a fim de contribuir com os temas trabalhados, foram feitas algumas sugestões para o aprimoramento da política, e, ao final, com a própria governança na administração do Poder Judiciário, no âmbito da atuação do CNJ e do TJSP. As sugestões, é claro, não têm a pretensão de esgotar os debates e consubstanciam, em verdade, apenas o início de uma discussão maior a respeito da ultrapassagem das barreiras formais que ainda cercam a cúpula administrativa dos tribunais.

Enfim, são aportes que visam progressivamente servir de impulso para acelerar o processo de transformação da mentalidade institucional – que já se tem iniciado – para um efetivo diálogo propositivo, desvinculando-a de travas rígidas e da dependência isolada do engajamento ou interesse de determinado ator à frente de sua condução, para se ver perene e efetiva na instituição, com contribuição e aproveitamento do conhecimento gerado por uma ampla rede de atores internos e externos que desejam incrementar a eficiência do Poder Judiciário e, ao fim, da própria prestação jurisdicional aos cidadãos.

## Referências bibliográficas

AGUNE, Roberto; GREGÓRIO, Alvaro; NEVES, Ana. *Gestão do conhecimento e inovação no setor público. Dá para fazer*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da Governança Judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, São Paulo 8(1), p. 183-202, jan.-jun. 2012.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49(4), jul./ago. 2015.

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *A formação da teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. A noção constitucional de “administração pública” aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. Aplicação subsidiária da Lei Federal de processo administrativo (Lei n. 9.784/1999) aos Estados e Municípios: uma análise a partir da federação e da repartição de competências legislativas. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA André Luiz de Almeida (Coord.). *Democracia e sistema de justiça: obra em homenagem aos 10 anos do Ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BANCO MUNDIAL. Fazendo com que a Justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil. *Relatório n. 32789-BR*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/927921468769735592/pdf/327890PORTUGUE10Que0A0Justica0Conte.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BARRETT, Pat. Achieving better practice corporate governance in the public

sector. *Address to international Quality and Productivity Centre Seminar*, 2002. Disponível em:

[https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett\\_achieving\\_better\\_practice\\_corporate\\_governance\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_2002.pdf?acsf\\_files\\_redirect](https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf?acsf_files_redirect). Acesso em: 8 fev. 2020.

BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 2005, v. 2, n. 24, p. 149-187.

Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa_P_BD.pdf). Acesso em: 25 jan. 2020.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. Trad. Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>. Acesso em: 1 nov. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOCHENEK, Antônio Cesar *et al.* *Manual luso-brasileiro de gestão judicial*. São Paulo: Almedina, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *VI Encontro Nacional do Poder Judiciário*, 5 e 6 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/563bbed4517d78ad3be4fc9a8e9d2858.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *VII Encontro Nacional do Judiciário*, 18 e 19 de novembro de 2013, Belém-PA. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/11/116c374cc5cef0727cfb4097944d14c8.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *1ª Audiência Pública sobre Eficiência do 1º Grau de Jurisdição e Aperfeiçoamento Legislativo voltado ao Poder Judiciário*.

Disponível em:

[https://www.youtube.com/playlist?list=PLIJgviu9EmVLQDY\\_FQUY1pMkyT5Os4WTI](https://www.youtube.com/playlist?list=PLIJgviu9EmVLQDY_FQUY1pMkyT5Os4WTI).

Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *1º Relatório anual de atividades*, 2005.

Disponível em:  
[http://www.cnj.jus.br/images/relatoriosanuais/cnj/relatorio\\_anual\\_cnj\\_2005.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/relatoriosanuais/cnj/relatorio_anual_cnj_2005.pdf). Acesso em:  
13 out. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *2ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição (Justiça do Trabalho)*, 3 e 4 de maio de 2016. Disponível em:[https://www.youtube.com/watch?v=uDqXTuM7Ttg&list=PLIJgviu9EmVKnDrU4Jz\\_N4X7JLBB13ZCy&index=5](https://www.youtube.com/watch?v=uDqXTuM7Ttg&list=PLIJgviu9EmVKnDrU4Jz_N4X7JLBB13ZCy&index=5). Acesso em: 21 jun. 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedor nacional pede maior atenção à Justiça de primeiro grau. *Agência CNJ de Notícias*, 5 maio 2009. Disponível em:  
<https://www.cnj.jus.br/corregedor-nacional-pede-maior-atencao-a-justica-de-primeiro-grau/>. Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ começa a discutir a Política Nacional de Priorização do 1º Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 12 set. 2013. Disponível em:  
<https://www.cnj.jus.br/cnj-comeca-a-discutir-a-politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau/>. Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho discute alocação de recursos no Judiciário de primeiro grau. *Agência CNJ de Notícias*, 19 set. 2013. Disponível em:  
<https://www.cnj.jus.br/grupo-de-trabalho-discute-alocacao-de-recursos-no-judiciario-de-1-grau/>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Grupo recebe cerca de 3 mil propostas para melhoria do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 9 out. 2013. Disponível em:  
[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em:  
23 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedor defende orçamento específico do 1º grau para combater sucateamento. *Agência CNJ de Notícias*, 16 out. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedor-defende-orcamento-especifico-do-1-grau-para-combater-sucateamento/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Encontro Nacional aprova diretriz estratégica em prol do primeiro grau. *Agência CNJ de Notícias*, 23 nov. 2013. Disponível em:  
<https://www.cnj.jus.br/encontro-nacional-aprova-diretriz-estrategica-em-prol-do-primeiro-grau/>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Criado Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 15 jul. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/criado-comite-gestor-da-politica-nacional-de-atencao-prioritaria-ao-primeiro-grau/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa para fortalecer 1º grau é implantado em Vara de Goiás. *Agência CNJ de Notícias*, 29 set. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-para-fortalecer-primeiro-grau-e-implantado-em-vara-do-goias/>. Acesso em: 22 jun. 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Judiciário do Amapá lança revista sobre atividades do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 5 nov. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario-lanca-revista-qjustica-cidadaq/>. Acesso em: 22 jun. 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê Gestor discute implantação da Política de Priorização do Primeiro Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 15 dez. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comite-gestor-discute-implantacao-da-politica-de-priorizacao-do-primeiro-grau/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho mobiliza tribunais para reunião sobre priorização do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 20 abr. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conselho-mobiliza-tribunais-para-reuniao-sobre-priorizacao-do-1-grau/> Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Priorização de Justiça de primeiro grau é destaque em evento do CNJ. *Agência CNJ de Notícias*, 6 maio 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/priorizacao-de-justica-de-primeiro-grau-e-destaque-em-evento-do-cnj/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tribunal realiza Dia de Valorização do 1º Grau nesta sexta-feira. *Agência CNJ de Notícias*, 21 maio 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunal-realiza-dia-de-valorizacao-do-1-grau-nesta-sexta-feira/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê aprova plano de gestão da Política Nacional do Primeiro Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 5 ago. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comite-aprova-plano-de-gestao-da-politica-nacional-do-primeiro-grau/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Construção das metas deve incluir participação de magistrados e servidores. *Agência CNJ de Notícias*, 24 nov. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/construcao-das-metas-deve-conter-participacao-de-magistrados-e-servidores/>. Acesso em: 12 out. 2018

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ envia questionário sobre Política de Priorização do 1º grau aos tribunais. *Agência CNJ de Notícias*, 11 mar. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-envia-questionario-sobre-politica-de-priorizacao-do-1-grau-aos-tribunais/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Mais de 80% dos tribunais respondem questionário sobre priorização do 1º grau. *Agência CNJ de Notícias*, 6 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/mais-de-80-dos-tribunais-respondem-questionario-sobre-priorizacao-do-1-grau/>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Rede de Priorização do 1º Grau sugere aprimoramentos para implantar política. *Agência CNJ de Notícias*, 4 maio 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/rede-de-priorizacao-do-1-grau-sugere-aprimoramentos-para-implantar-politica/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ prepara curso para gestores do Primeiro Grau dos tribunais. *Agência CNJ de Notícias*, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-prepara-curso-para-gestores-do-primeiro-grau-dos-tribunais/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê do CNJ aprova propostas de alteração de resolução sobre 1º Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 13 jul. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comite-do-cnj-aprova-propostas-de-alteracao-da-resolucao-sobre-1-grau/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tribunais dão exemplo na aplicação da priorização do 1º Grau. *Agência CNJ de Notícias*, 4 jun. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-dao-exemplo-na-aplicacao-da-priorizacao-do-1-grau/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ revoga recomendação amparado em decisão do Supremo. *Agência CNJ de Notícias*, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-revoga-recomendacao-amparado-em-decisao-do-supremo/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Prioridade para a Justiça que recebe o cidadão. *Agência CNJ de Notícias*, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/prioridade-para-a-justica-que-recebe-o-cidadao/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Painel facilita acompanhar política para o 1º grau de jurisdição. *Agência CNJ de Notícias*, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painel-facilita-acompanhar-politica-para-o-1o-grau-de-jurisdicao/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ata da 174ª Sessão Ordinária*, 10 de setembro de 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1853>. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ato de Convocação n. 1/2013*, 2 de dezembro de 2013. Audiência Pública sobre eficiência do 1º Grau de Jurisdição e aperfeiçoamento legislativo voltado ao Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/01/fbf04f425006ca2f4591b7c9b87cb0f3.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0001627-78.2014.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 194/2014, de 19 de maio de 2014*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47363&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0007638-60.2013.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 195/2014, de 19 de maio de 2014*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47364&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 7 nov. 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo n. 0003556-49.2014.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 219/2016, de 12 de abril de 2016*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47923&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 7 nov. 2021.



BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ato Normativo n. 0002725-98.2014.2.00.0000*. Conselheiro Valdetário Andrade Monteiro, 24 out. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=7b36ad85a0af5fe69567d511fa01d8ef610075bf1903efde32693f12c0f211672a118ba70342bf2f3a58f3bf9fc1cc8339b484d172d84d8e&idProcessoDoc=1404874>. Acesso em 17 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ato Normativo n. 0004664-45.2016.2.00.0000. Acórdão. *Resolução CNJ n. 297/2019, de 30 de outubro de 2019*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=9FCFB590B93023FE8474BBE040C67686?fileName=0004664-45.2016.2.00.0000&numProcesso=0004664-45.2016.2.00.0000&numSessao=55%C2%AA+Sess%C3%A3o+Virtual&idJurisprudencia=51165&decisao=false>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CUMPRDEC n. 0002210-92.2016.2.00.0000. *Resolução CNJ n. 219/2016*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaListSearch.seam?sort=dtDataJulgamento\\_unk&dir=desc&logic=and&cid=1157903](https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaListSearch.seam?sort=dtDataJulgamento_unk&dir=desc&logic=and&cid=1157903). Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Censo do Poder Judiciário: VIDE: Vetores iniciais e dados estatísticos*, 2014, p. 70. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Competência Delegada – Impacto nas ações dos Tribunais Estaduais*, 2013. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel2013\\_comp\\_delegada.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel2013_comp_delegada.pdf). Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Painel de Acompanhamento da Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau*. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=5903cd99-fb51-4e0a-902c-69a1ccc927f2&sheet=66ff6851-b32f-4090-bf18-9c5da3933787&lang=pt-BR&opt=cursel>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pauta de Julgamentos de 6 de outubro de 2020 – 319ª Sessão Ordinária*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pauta-de-julgamentos-de-6-de-outubro-de-2020-319a-sessao-ordinaria/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pedido de Providências n. 0004046-*

61.2020.2.00.0000. Disponível em: [https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/6/E5EFFEF022440D\\_decisaocnj.pdf](https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/6/E5EFFEF022440D_decisaocnj.pdf). Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pesquisa de Opinião de Magistrados do 1º Grau*, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/06/0a57dba47c68ec0626a14426ba3f927e.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisas Judiciárias. *Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/projeto-de-diagnostico-e-fortalecimento-da-justica-estadual/#:~:text=O%20projeto%20teve%20por%20objetivo,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0%20presta%C3%A7%C3%A3o%20jurisdiccional>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Quem somos*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-e-visitas/> Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendações ao Poder Judiciário – 2013*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/recomendacoes-2013/>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recorde de produtividade reduz estoque de processos pelo segundo ano consecutivo*, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/recorde-de-productividade-reduz-estoque-de-processos-pelo-segundo-ano-consecutivo/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório de Metas do Poder Judiciário 2009-2013*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/Relatorio\\_final\\_2009\\_a\\_2013\\_Resumo\\_Executivo\\_02\\_06\\_2014.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/Relatorio_final_2009_a_2013_Resumo_Executivo_02_06_2014.pdf). Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2013*. Ano-Base 2012. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio\\_jn2013.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2016*.

Ano-Base 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf> Acesso em: 15 mar. 2020

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2019*.

Ano-Base 2018. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2020*.

Ano-Base 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2021*.

Ano-Base 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf> Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Final*. Política Nacional de

Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. Grupo de Trabalho (Portaria n. 155/2013). Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio\\_rubens\\_curado.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/relatorio_rubens_curado.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resultados da Consulta Pública a*

*respeito das propostas de Macrodesafios para a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio\\_consulta\\_publica\\_macrodesafios\\_2020\\_01\\_15.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio_consulta_publica_macrodesafios_2020_01_15.pdf) Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Estimativas da*

*População*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de

Gestão Pública. *Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. *II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais*

*acessível, ágil e efetivo.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/outros/iipacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm) Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3367-1/DF*. Tribunal Pleno, Relator: Ministro Cesar Peluso. Julgamento: 13 de abril de 2005, Publicação: 22 de setembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Dados estatísticos*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual> Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.133/BA*. Relatora Min. Rosa Weber, j., 20 de setembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341241256&ext=.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano*, 15 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63995&caixaBusca=N> Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Levantamento de Governança e Gestão Pública. Relatórios Individuais*. 2018. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/igg2018/iGG2018%20-%20Devolutivas.htm>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgão e entidades da administração pública*, 2ª versão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed., 2020.

Disponível em:  
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. 47(1), p. 7-40. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018

BUNN, Maximiliano Losso; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Apontamentos preliminares sobre o uso da jurisdição. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 18, n. 1, p. 247-268, jan./abr. 2016.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Revista Organizações & Sociedade*, NPGA, Escola de Administração Universidade Federal da Bahia, 27(94), p. 370-395, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (Coord.). *Metotologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de políticas públicas. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *Direito do Estado*, 2016. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 29 ago. 2021.

CADBURY. *The report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. Londres: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd, 1992. Disponível em: <https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/cadbury.pdf> Acesso em: 19 jan. 2020.

CALHAO, Antonio Ernani Pedroso. *O princípio da eficiência na administração da Justiça*. São Paulo: RCS Editora, 2007.

CALHAO, Antonio Ernani Pedroso. *Justiça Célere e Eficiente: uma questão de governança judicial*. São Paulo: LTr, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constitucionalismo e a geologia da *good governance*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: o fim do milênio*. v. 3. Trad. Klaus Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. *Nota técnica n. 24*, IPEA, Diest – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, julho de 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>. Acesso em: 7 nov. 2021.

CHAER, Márcio (Dir.). *Anuário da Justiça no Brasil 2014*. São Paulo: Conjur, 2014.

CHAVES, Luciano Athayde. O juiz e a governança do Poder Judiciário: do modelo burocrático ao democrático. *Revista da Ejuse*, Aracaju, n. 20, 2014.

CHEEMA, G. Shabbir. From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link Between Government and Citizens. *Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*, 6 maio 2005, Seul. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/ecb4/fec92e3f8bb722238ecabc1b418ea0d015da.pdf>. Acesso

em: 15 fev. 2020.

CHEVALLIER, Jacques. *La gouvernance et le droit*. Mélanges Paul Amselek, Bruylant, p. 189-207, 2005. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01759961/document>. Acesso em: 2 fev. 2020.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 82, v. 691, p. 34-44, maio 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no Regime Democrático. *Rev. Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a08v1851.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

CONJUR – Consultor Jurídico. *CNJ desbloqueia R\$ 2 bilhões do Itaú por decisão de Fux*, 8 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-08/cnj-desbloqueia-bilhoes-itaú-decisao-fux>. Acesso em: 7 dez. 2020.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança Pública: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. 22. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

DEFARGES, Philippe Moreau. *La gouvernance*. 5. ed. Paris: PUF, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIAS, Maria Rita Rebello Pinho. *Novas Perspectivas de Gerenciamento Judiciário*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

EUROPEAN UNION. Service de Traduction. *Étymologie du terme “gouvernance”*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_en.pdf) Acesso em: 18 jan. 2020.

FARIA, José Eduardo. As novas formas e funções do direito: nove tendências. In: FARIA, José Eduardo. *Sociologia: direito e conjuntura*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.

73-112.

FELONIUK, Wagner Silveira. 17 mil magistrados, 1 milhão de advogados, 27 milhões de processos novos: números e perspectivas do sistema judiciário brasileiro. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 56-74, jan./jun. 2017. Disponível em: [indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/download/1834/pdf](http://indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/download/1834/pdf). Acesso em: 13 out. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 35.1, p. 195-217, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/download/2079/1555>. Acesso em: 18 jul. 2020.

FREITAS, Vladimir Passos de. Voluntariado no Poder Judiciário já é uma realidade. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 22 maio 2007. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2007-mai-22/voluntariado\\_poder\\_judiciario\\_realidade](https://www.conjur.com.br/2007-mai-22/voluntariado_poder_judiciario_realidade). Acesso em: 13 jun. 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. Poder Judiciário não deve ignorar a governança pública. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 1 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-01/segunda-leitura-poder-judiciario-nao-ignorar-governanca-publica>. Acesso em: 10 out. 2018.

FGV DIREITO SÃO PAULO. *Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro*, dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-imagem-judiciario-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 maio 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; CONSELHO FEDERAL DA OAB. *Exame de Ordem em Números*, v. IV, 2020. Disponível em: [https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/oab\\_emnumeros.pdf](https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/oab_emnumeros.pdf). Acesso em: 14 jun. 2021.

GARCIA, Fábio Henrique Falcone. Crise e reforma do sistema brasileiro de Justiça. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 99-122.



GAUDIN, Jean-Pierre. La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir de politiques publiques françaises. *Revue Internationale des Sciences Sociales – RISS*, p. 51-60, n. 155, mar. 1998.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

GONÇALVES, José Ernesto Lima (Coord.). *A construção do novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. v. I. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

GONÇALVES, José Ernesto Lima (Coord.). *A construção do novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. v. II. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS – IIA. *Code of practice for the governance of states bodies*, 2001. Disponível em: [https://www.housingagency.ie/sites/default/files/Regulation/Communications%20and%20Publications/Code-of-governance-for-state-bodies-Oct-01\(1\).pdf](https://www.housingagency.ie/sites/default/files/Regulation/Communications%20and%20Publications/Code-of-governance-for-state-bodies-Oct-01(1).pdf). Acesso em: 26 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=22110>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *Governance in Public Sector: Governing Body Perspective*, Study 13, 2001. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm). Acesso em: 26 jan. 2020.

JESSOP, Bob. ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invenición de la gobernancia. Trad. María Delia Bertuzzi. *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, v. 6, n. 7, p. 7-44, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530212001.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2020.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Using the Balanced Scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, Managing For Long Term, jul.-ago., 2007. Disponível em: <https://download.microsoft.com/documents/uk/peopleready/Using%20the%20Balanced%20Scorecard%20as%20a%20Strategic%20Management%20System.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Governance indicators: where are we, where should we be going? *Policy Research Working Paper*, n. 4370. Washington, DC: World Bank, 2008. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7588/wps4370.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1 nov. 2020.

KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça e suas políticas judiciárias garantidoras de direitos fundamentais. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 331-357. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/15-federalismo.pdf?d=637006247774866622>. Acesso em: 28 dez. 2020.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122006000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122006000300008). Acesso em: 12 out. 2018.

LAW INNOVATION. *Robôs realizam 3,3 milhões de execuções fiscais no TJSP*, 5 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://lawinnovation.com.br/robos-realizam-33-milhoes-de-execucoes-fiscais-no-tjsp/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

LEVI-FAUR, D. From ‘big government’ to ‘big governance’? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-18. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/286958228\\_From\\_Big\\_Government\\_to\\_Big\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/286958228_From_Big_Government_to_Big_Governance). Acesso em: 1 fev. 2020.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Atuação do CNJ está em transição para uma nova governança da Justiça. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-21/retrospectiva-2015-atuacao-cnj-cria-governanca-justica>. Acesso em: 10 out. 2018.

LIMA, Alcides Sandanha. *A reforma gerencial do poder judiciário: um caso concreto: inovações na 10ª vara da seção judiciária federal do Estado do Ceará, no triênio 2005/2006/2007*. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/18/17>. Acesso em: 28 dez. 2020.

LIMA, Daniella Munhoz da Costa; FRAGA, Valdez Ferreira; OLIVEIRA, Fátima Bayma de. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 893-912, dez. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000600893&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600893&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 nov. 2020.

MACIEIRA, Maria Elisa; MARANHÃO, Mauriti. *Como implementar a gestão em unidades cartorárias*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MAGARIÑO, Sergio Garcia (Coord.). *La Governanza y sus diferentes enfoques*. Madri: Delta, 2016.

MARCELINO JÚNIOR, Julio Cesar. *Análise econômica do acesso à justiça: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MARQUES, Eduardo. Estado, atores políticos e governança. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Org.). *Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015, p. 181-201. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39726/0/ESTADO%2C+ATORES+POLITICOS+E+GOVERNAN%C3%87A.pdf/d68f0ead-be96-4bcc-a3ea-d2df449a08b7>. Acesso em: 9 fev. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/3930/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 dez. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. *Governança pública – novo arranjo de governo*. Campinas, SP: Alínea, 2013.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene. *Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2020.

MCKINSEY, C.; KORN/FERRY, I. *Panorama de Governança Corporativa no Brasil*, 2001. Disponível em: <https://ecgi.global/code/panorama-de-governan%C3%A7a-corporativa-no-brasil-report-mckinsey-company-and-kornferry>. Acesso em: 8 fev 2020.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MENDES, Francisco Antero Horta. Governança corporativa no setor público – análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. *Revista Gestão Pública*, Brasília, v. 2, n. 1, 2008. Disponível em: [https://issuu.com/saberes.seap/docs/revista\\_gestao\\_publica\\_vol\\_2\\_n\\_1/4](https://issuu.com/saberes.seap/docs/revista_gestao_publica_vol_2_n_1/4). Acesso em: 19 jan. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Assessoria de Comunicação Institucional – Ascom. *Juízes defendem gestão participativa em Encontro Nacional*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/79ed426a56ce2d1b082c9521cad27a4e.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2013.

MOCKLE, Daniel. La gouvernance publique et le droit. *Les Cahiers de droit*, v. 47, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/cd1/2006-v47-n1-cd3844/043881ar.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

MODESTO, Paulo. PEC 32 – notas sobre a Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa da gestão Bolsonaro. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 473, 2020. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/pec-32-notas-sobre-a-proposta-de-emenda-constitucional-da-reforma-administrativa-da-gestao-bolsonaro>. Acesso em: 13 fev. 2021.

MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 140, out./dez. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/418/r140-06.pdf?sequence=4>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MORAES, Alexandre de. *A Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. Revendo estrategicamente as organizações do Poder

Judiciário: uma perspectiva gerencial. *Cadernos FGV Projetos*, Poder Judiciário e Gestão Eficiente, ano 5, n. 12, p. 24-31, maio/jun. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6919/536.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Intercâmbio Judiciário: Os caminhos da Repercussão Geral no Superior Tribunal de Justiça. In: *Doutrina: edição comemorativa 30 anos do STJ*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019.

NALINI, José Renato. Orçamento bilionário do TJSP é insuficiente para fazê-lo funcionar. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 24 dez. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-dez-24/renato-nalini-orcamento-bilionario-tj-sao-paulo-insuficiente>. Acesso em: 20 set. 2021.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NETHERLANDS. The Netherlands Ministry of Finance Government audit Policy Directorate – DAR. *Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?*, 2000. Disponível em: [https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/public\\_sector.pdf](https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/public_sector.pdf). Acesso em: 26 jan. 2020.

NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica*. São Paulo: Blucher, 2020.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. *A gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8218/62080100017.pdf?sequence=1>. Acesso em: 31 jan. 2021.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Revista Eletrônica Díke*, v. 1, n. 1, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/A-aus%c3%aancai-do-poder-MarceloMaia.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OECD. *OECD Principles of Corporate Governance*. Disponível em: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(99\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(99)6&docLanguage=En). Acesso em: 22 jan. 2020.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Rev. Serv. Público Brasília*, 68(3), p. 631-656, jul./set. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1364>. Acesso em: 7 set. 2021.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Análise sobre os critérios de indicação e motivações para exercer o cargo de Conselheiro do CNJ: um estudo das cinco primeiras composições (2004 a 2014). *Revista CNJ*, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 48-55, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/download/51/22/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. *Controles sobre o Judiciário geram governança e eficiência? Estudo sobre CNJ e a Justiça Estadual*. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. Governança pública e o processo decisório baseado em evidências – o Decreto federal n. 9.203/2017. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 379, 1 dez. 2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Arruda-Oliveira/governanca-publica-e-o-processo-decisorio-baseado-em-evidencias-o-decreto-federal-n-9203-17>. Acesso em: 8 fev. 2020.

PAYE, Olivier. *La gouvernance: d'une notion polysémique à un concept politologique*. *Revue Études internationales*, v. XXXVI, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/2005-v36-n1-ei876/010730ar.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *o&s*, v. 15, n. 46, jul./set. 2008

PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Administração Pública no Brasil: um

breve resumo do tema. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 1, p. 69-74, 2016.

PEREZ, Marcos Augusto. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do Direito Administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do Direito Administrativo. *In*: WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (Org.). *O Direito Administrativo na Atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*. v. 1. São Paulo: Malheiros Editores, 2017. p. 851-869.

PEREZ, Marcos Augusto. Cenário é desolador, mas houve uma boa notícia para o Direito Administrativo. *CONJUR – Consultor Jurídico*, 4 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-04/cenario-desolador-houve-boa-noticia-direito-administrativo>. Acesso em: 10 fev. 2020.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In*: DALLARI, Maria Paula. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

PEREZ, Marcos Augusto. *Testes de legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Coord.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PETERS, B. Guy. *Guia da política de governança pública*. Casa Civil da Presidência da República: Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 19 abr. 2021.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governing complex societies: trajectories and scenarios*, Nova York: Palgrave Macmillan, 2005. Disponível em: <http://www.anewperspective.nl/wp-content/uploads/New-Public-Governance-PierrePeters.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

PRATS I CATALÀ, Joan. La construcció social de la governanza. *In*: PRATS I CATALÀ, Joan *et al.* (Coord.). *Gobernanza: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno*. Madri: INAP/Codex, 2005. p. 21-76.

RANIERI, Nina. A qualidade da democracia – considerações teóricas. *In*: TORRES, Viviam de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem (Org.).

*Estudos de direito constitucional – homenagem à professora Monica Herman Salem Caggiano*. São Paulo: Ield, 2014. p. 297-312.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A Reforma Possível*. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/artigos/art\\_reformapossivel.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/artigos/art_reformapossivel.pdf). Acesso em: 17 maio 2020.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz; SADEK, Maria Tereza. Fim da Secretaria de Reforma do Judiciário é uma perda importante. *Conjur – Consultor Jurídico*, 30 mar. 2016. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-30/fim-secretaria-reforma-judiciario-perda-importante>. Acesso em: 7 nov. 2021.

RHODES, R. A. W. *Governance and Public Administration*, jan. 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/246335680\\_Governance\\_and\\_Public\\_Administratio](https://www.researchgate.net/publication/246335680_Governance_and_Public_Administratio)n. Acesso em: 7 fev. 2021.

RIPLEY, Randall B. Stages of the policy process. In: COOL, Daniel C. Mc. (Org.). *Public policy theories, models and concepts: an anthology*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

ROBERTS. Alasdair. *Can Government do anything right?* Medford, EUA: Polity Press, 2018.

RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. *A Reforma do Poder Judiciário*. Análise do Papel do STF e do CNJ. São Paulo: Atlas, 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan. What Does “Governance” Mean? *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1), p. 23-27, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gove.12212>. Acesso em: 1 nov. 2020.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986 *apud* SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33-58.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, 18(51), 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.



SADEK, Maria Tereza. Controle externo no Poder Judiciário. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 131-133. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SADEK, Maria Tereza. A crise do judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Uma introdução ao estudo da justiça* [on-line]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 17-31. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/4w63s/pdf/sadek-9788579820328.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A importância da reforma judiciária. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. *Revista USP*, n. 21, p. 34-45, 1994. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26934>. Acesso em: 7 nov. 2021.

SALETTI, João Carlos. O projeto do novo Tribunal de Justiça de São Paulo. In: GONÇALVES, José Ernesto Lima (Coord.). *A Construção do novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. v. 1. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Criação e história administrativa do Tribunal de Justiça*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Memoria/Historia/Criacao>. Acesso em: 23 jun. 2021

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Últimos dias para participar da consulta

pública e interna para revisão do Planejamento Estratégico do TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 12 set. 2012. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=15399>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Audiência pública discute precatórios no TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 24 out. 2013. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=20550>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Participe da consulta pública sobre os serviços do TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 21 ago. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=23853>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. TJSP realiza audiência pública sobre tratamento a autistas no Estado. *Comunicação Social TJSP*, 13 nov. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=24842>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Integrantes do Conselho Consultivo Interinstitucional reúnem-se no TJSP. *Comunicação Social TJSP*, 18 dez. 2014. Disponível em: <https://tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=25231&pagina=1>. Acesso em: 3 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. TJSP realiza primeira reunião do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau. *Comunicação Social TJSP*, 30 set. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=28164&pagina=2>. Acesso em: 4 jul. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Comitê de Priorização do 1º grau reúne-se para definir plano de ação. *Comunicação Social TJSP*, 25 fev. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=30498&pagina=6>. Acesso em: 4 jul. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Comitê de Priorização do Primeiro Grau do TJSP realiza reunião de trabalho. *Comunicação Social TJSP*, 10 jun. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=34535&pagina=6>. Acesso em: 4 jul. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. TJSP promove audiência pública sobre vagas em creches de São Paulo. *Comunicação Social TJSP*, 2 jun. 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=43765&pagina=1>. Acesso em: 24 jun.

2021

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Resultado da eleição para o Comitê Gestor de Priorização do 1º Grau. *Comunicação Social TJSP*, 14 nov. 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=49468&pagina=3>. Acesso em: 7 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Programa Judiciário Eficiente avalia unidades em busca de excelência de gestão. *Comunicação Social TJSP*, 8 nov. 2018. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=36071>. Acesso em: 6 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Resultado da eleição para o Comitê Gestor de Priorização do 1º Grau. *Comunicação Social TJSP*, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=59637&pagina=3>. Acesso em: 7 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Judiciário e Advocacia debatem retomada dos trabalhos forenses. *Comunicação Social TJSP*, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=61609&pagina=1>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, ano XV, edição 3.390, 28 out. 2021, p. 43. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=16&nuDiario=3390&cdCaderno=10&nuSeqpagina=43>. Acesso em: 29 out. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria e EPM disponibilizam Manual de Práticas Cartorárias. *Notícias*, Escola Paulista da Magistratura – EPM, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/noticia/30528>. Acesso em: 29 set. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Inovação no Poder Judiciário será discutida em curso da EPM. *Notícias*, Escola Paulista da Magistratura – EPM, 30 jul. 2021. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/noticia/68841>. Acesso em: 5 set. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Escola Paulista da Magistratura. Governança Judiciária. *Curso Efetividade da Jurisdição em pauta*, São Paulo, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/noticia/71012?pagina=3>. Acesso em: 5 set. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Planejamento Estratégico do TJSP 2021-2026*. Disponível em:

[https://www.tjsp.jus.br/Download/PlanejamentoEstrategico/PlanejamentoEstrategico\\_2021\\_2026.pdf](https://www.tjsp.jus.br/Download/PlanejamentoEstrategico/PlanejamentoEstrategico_2021_2026.pdf). Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Projeto de Robotização e Automação – 2019*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/7/art20190723-03.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; GANGEMI, Pedro Paulo de Toledo; FERNANDES, Janaina de Mendonça. BSC no Poder Judiciário: uma proposta de estudo da estratégia como prática social. *XXXVI Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012, p. 1-16. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/63/2012\\_ESO1769.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/63/2012_ESO1769.pdf). Acesso em: 31 jan. 2021.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33-58.

SIMOULIN, Vincent. La gouvernance et la action publique. Le succès d'une forme simmélienne. *Revue Internationale de Théorie du Droit et the Saociologie Juridique – D&S*, n. 54, p. 307-328, Paris: LGDJ, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/279482272\\_La\\_gouvernance\\_et\\_l'action\\_publicue\\_le\\_succes\\_d'une\\_forme\\_simmelienn](https://www.researchgate.net/publication/279482272_La_gouvernance_et_l'action_publicue_le_succes_d'une_forme_simmelienn). Acesso em: 29 jan. 2020.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Magistratura e gestão judiciária*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SOUZA. Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto, SOUZA, Rodrigo Pagani de (Coord.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ST-ARNAUD, Isabelle Lacroix; ST-ARNAUD, Pier-Olivier. *La gouvernance: tenter une définition*. Université de Sherbrooke, v. IV, n. 3, outono, 2012. Disponível em: <https://www.usherbrooke.ca/politique-appliquee/fileadmin/sites/flsh/politique/documents/cahiers/Vol4-no3-article2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

STOKER, Gerry. Cinq propositions pour une théorie dela gouvernance. *Revue Internationale des Sciences Sociales – RISS*, p. 19-29, n. 155, mar. 1998.

SUNSTEIN. Cass R. *Simpler: the future of government*. Nova York: Simon &

Schuster, 2013.

SUPIOT, Alain. *La gouvernance per les nombres*. Nantes: Fayard, 2015. Disponível em: <http://pombo.free.fr/supiot2015.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. Judicialization and the Future of Politics and Policy. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (Eds.). *The Global Expansion of Judicial Power*. Nova York: New York University Press, 1995.

TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. A “política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição”. Anotações sobre as resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n. 194/2014, 195/2014 e 219/2016. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 423-439.

THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. São Paulo: Objetiva, 2019.

THE AMERICAN LAW INSTITUTE. *Principles of corporate governance: Analysis and Recommendations*. Washington, DC, 1992.

THE INDEPENDENT COMMISSION ON GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC SERVICES. *The Good Governance Standard for Public Services*, 2004. Disponível em: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional: insuficiência da reforma das leis processuais*, 2005. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo51.htm>. Acesso em: 29 nov. 2020.

TIROLE, Jean. *The Theory of Corporate Governance*. Princeton: New Jersey, 2006.

TYNDALE, William. *The Works of the English Reformers: William Tyndale and John Frith. Ebenezer Palmer, 1831, p. 452*. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=8qoMAAAIAAJ&pg=PA452&lpg=PA452&dq=William+Tyndale+governance+of+the+realm&source=bl&ots=LxdkFbk\\_tl&sig=ACfU3U1UKch2tQesRGmlAK8QoAUzHKRIFg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjf0I6fjI7nAhWCK7kGHUBnDPYQ6AEwAHoECA4QAQ](https://books.google.com.br/books?id=8qoMAAAIAAJ&pg=PA452&lpg=PA452&dq=William+Tyndale+governance+of+the+realm&source=bl&ots=LxdkFbk_tl&sig=ACfU3U1UKch2tQesRGmlAK8QoAUzHKRIFg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjf0I6fjI7nAhWCK7kGHUBnDPYQ6AEwAHoECA4QAQ). Acesso em: 18 jan. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. A reforma administrativa que ainda não veio: dever estatal de fomento à cidadania ativa e à governança. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 252, p. 119-140, Rio de Janeiro: FGV, set./dez. 2009.

VANDERBILT, Arthur T. Minimum standards of judicial administration. Nova York: The Law Center of New York University, 1949, p. 65 *apud* LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O Conselho Nacional de Justiça e a administração do Poder Judiciário. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/435/84>. Acesso em: 17 jan. 2021.

VERISSIMO, Marcos Paulo. *A judicialização dos conflitos de Justiça distributiva no Brasil: o processo judicial pós-1988*. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10042007-153328/pt-br.php>. Acesso em: 7 nov. 2021.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. *XXXII Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, 6 a 10 de setembro de 2008. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/38/APS-B1084.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-B1084.pdf). Acesso em: 31 jan. 2021.

VIANNA, Ysmar; VIANNA, Maurício; MEDINA, Bruno; TANAKA, Samara. *Gamification, Inc: como reinventar empresas a partir de jogos*. Rio de Janeiro: MJV Press, 2013.

VIARO, Felipe Albertini Nani. *Judicialização: Análise doutrinária e verificação do cenário brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

VIDIGAL, Edson. É tempo de governança no Judiciário. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 35, n. 101, jul./set. 2004.

VIDIGAL, Edson. *Sobre a Reforma do Judiciário*. Palestra na Associação dos Juízes Federais de São Paulo e Mato Grosso do Sul, Fórum Pedro Lessa, São Paulo, capital, 24 jan. 2003. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/EJur/article/view/3749/3870>. Acesso em: 15 mar. 2020.

WORLD BANK. *Managing development: the governance dimension* (English). Washington, DC: World Bank, 1991. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

YEUNG, Luciana. *Além dos “achismos”, do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do judiciário brasileiro*. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8313>. Acesso em: 7 nov. 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 95-114.

## Lista da legislação referida

BAHIA. *Lei n. 13.964, de 13 de junho de 2018*. Altera o art. 38 da Lei n. 10.845, de 27 de novembro de 2007, e cria cargos de Desembargador, Assessor de Desembargador e Assistente de Gabinete. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13964-de-13-de-junho-de-2018>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Resolução n. 79, de 19 de novembro de 2009*. Dispõe sobre a competência e atribuições dos juízes federais quando no exercício das funções de diretor do foro das seções judiciárias e de diretor das subseções judiciárias. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20079%20de%202009.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Art. 15. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 7, de 13 abril de 1977*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc07-77.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm). Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição Federal n. 32/2020, 3 de setembro de 2020*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=4D82B9AB98AC6946A461DA5F50FF1B9D.proposicoesWebExterno1?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4D82B9AB98AC6946A461DA5F50FF1B9D.proposicoesWebExterno1?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020). Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966*. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências. Disponível em:



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5010.htm). Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.788, de 25 de setembro de 2008*. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, e a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis n. 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória n. 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm). Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.043, de 13 de novembro de 2014*. Dispõe sobre diversas alterações legislativas, dentre elas, a Lei n. 5.010/1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm). Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em:

1 fev. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019*. Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, a Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13876.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13876.htm#art3). Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e altera outras leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994*. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 6.021, de 22 de janeiro de 2007*. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 6.029, de 1º de fevereiro de 2007*. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 6.062, de 16 de março de 2007*. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6062.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6062.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 8.414, de 26 de fevereiro de 2015*. Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8414.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto SN, de 7 de março de 2017*. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14451.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14451.htm). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.739, de 28 de março de 2019*. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm#art49](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm#art49). Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 10.160, de 9 de dezembro de 2019*. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#art13](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#art13). Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 5080/2009*. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431260>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 2412/2007*. Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=522170&filename=PL+2412/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=522170&filename=PL+2412/2007). Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 44, de 27 de maio de 2011*. Institui a Comissão Nacional de Metas para facilitar a interlocução do CNJ com os tribunais e auxiliar a aprovação, o acompanhamento do cumprimento e a avaliação de desempenho das Metas Nacionais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=420>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 56, de 27 de maio de 2016*. Institui o Selo Justiça em Números e estabelece seu regulamento. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/145673>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 59, de 23 de abril de 2019*. Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2887>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 87, de 29 de junho de 2012*. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de propor critérios de distribuição de recursos humanos nos Tribunais de Justiça dos Estados. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/224>. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 88, de 8 de junho de 2020*. Institui o regulamento do Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3341>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 90, de 3 de julho de 2014*. Institui o Comitê Gestor da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2039>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 107, de 8 de abril de 2021*. Designa os integrantes da Comissão Permanente Interinstitucional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3848>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 114, de 6 de setembro de 2016*. Estabelece as diretrizes do processo participativo na formulação das metas nacionais do Poder Judiciário, nos termos da Resolução CNJ n. 221, de 10 de maio de 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2338>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 119, de 21 de agosto de*

2019. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 133, de 28 de setembro de 2018*. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 135, de 6 de maio de 2021*. Institui o regulamento do Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3916>. Acesso em: 9 nov. 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 138, de 23 de agosto de 2013*. Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1828>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 155, de 6 de setembro de 2013*. Designa Grupo de Trabalho para elaborar estudos e formular propostas para a implementação de Política Nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1842>. Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 197 de 28 de outubro de 2013*. Prorroga o prazo para que o Grupo de Trabalho da implementação de Política Nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros apresente os resultados ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1889>. Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 198, de 5 de dezembro de 2014*. Institui o Comitê Gestor da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2105>. Acesso em: 19 jun. de 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 205, de 16 de dezembro de 2014*. Institui o Comitê Gestor da Rede de Governança de Priorização do Primeiro Grau.

Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2118>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 213, de 29 de novembro de 2013*. Regulamenta as audiências públicas no Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1911>. Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento n. 68, de 4 de maio de 2018* (revogado). Dispõe sobre a uniformização dos procedimentos referentes ao levantamento de depósitos judiciais e ao bloqueio de valores. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2572>. Acesso em: 29 nov. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 32, de 26 de dezembro de 2018*. Recomenda a todos os Tribunais de Justiça dos Estados do país que apresentem ao Conselho Nacional de Justiça os anteprojetos de lei de criação de cargos de juízes, desembargadores e servidores, cargos em comissão, funções comissionadas e unidades judiciárias do Poder Judiciário Estadual para a emissão de parecer. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/169987>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 62, de 17 de março de 2020*. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246> Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/159>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 67, de 3 de março de 2009*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 184 de 6 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1917>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 194, de 26 de maio de 2014*. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 195, de 3 de junho de 2014*. Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_195\\_03062014\\_22032019145256.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_195_03062014_22032019145256.pdf). Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 198, de 1 de julho de 2014*. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2029>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015*. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2236#:~:text=disposto%20nesta%20Resolu%C3%A7%C3%A3o.-,Art.,em%20linguagem%20de%20f%C3%A1cil%20compreens%C3%A3o>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 219, de 26 de abril de 2016*. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 221, de 10 de maio de 2016*. Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 236, de 13 de julho de 2016*. Regulamenta, no âmbito do Poder Judiciário, procedimentos relativos à alienação judicial por meio eletrônico, na forma preconizada pelo art. 882, § 1º, do novo Código de Processo Civil

(Lei n. 13.105/2015). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2313>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 243, de 9 de setembro de 2016*. Altera a Resolução CNJ n. 219/2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2351>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 283, de 28 de agosto de 2019*. Altera a Resolução CNJ n. 194/2014 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=3004>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 292, de 23 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a prestação de serviço voluntário nos órgãos do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2993>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 296, de 19 de setembro de 2019*. Cria e revoga Comissões Permanentes no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3038>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 297, de 30 de outubro de 2019*. Revoga o art. 5º-B da Resolução CNJ n. 194, de 26 de maio de 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3108>. Acesso em: 9 nov. 2021

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 4 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 349 de 23 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 369, de 19 de janeiro de 2021*. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos



arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de *habeas corpus* concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs n. 143.641/SP e n. 165.704/DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3681>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 370, de 28 de janeiro de 2021*. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. *Portaria Conjunta n. 2, de 10 de setembro de 2019*. Institui as Assessorias de Apoio Interinstitucional do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3415>. Acesso em: 5 jun. 2021.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 2476, de 5 de novembro de 2015*. Cria o Fórum Permanente de Diálogo Interinstitucional e Social do Poder Judiciário do Estado do Ceará. Disponível em: <https://sistemas-internet.tjce.jus.br/includes/mostraAnexo.asp?san=16588>. Acesso em: 30 maio 2021.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE – CEPEJ. *Resolução Res (2002) 12 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa*. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>. Acesso em: 30 jan. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Sarbanes-Oxley Act of 2002*. Disponível em: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Sarbanes-oxley%20Act%20Of%202002.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. *Ato da Presidência n. 49, de 16 maio de 2016*. Instituição, composição e funcionamento do Fórum Permanente de Diálogo Interinstitucional do Poder Judiciário do Estado da Paraíba. Disponível em: [https://app.tjpb.jus.br/dje/paginas/diario\\_justica/publico/buscas.jsf](https://app.tjpb.jus.br/dje/paginas/diario_justica/publico/buscas.jsf). Acesso em: 30 maio 2021.

RORAIMA. Tribunal de Justiça. Núcleo de Comunicação e Relações Institucionais. *Presidente e Vice-Presidente do TJRR são eleitos para o biênio 2019-2021*, 28 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias-em-destaque/2998-presidente-e-vice-presidente-do-tjrr-sao-eleitos-para-o-bienio-2019-2021>. Acesso em: 23 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Comunicado 15, de 21 de fevereiro de 2020*. Comunica que, a partir de 16 de março de 2020, estará disponível o Sistema da Proposta Orçamentária Setorial – POS para inclusão das despesas de forma a permitir a elaboração e a consolidação da Proposta Orçamentária deste Tribunal para o exercício de 2021 e concede orientações. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/186010>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 7.410, de 4 de junho de 2007*. Cria a Secretaria da Primeira Instância do Tribunal de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=83931&flBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 7.596, de 11 de agosto de 2008*. Dispõe sobre a criação da Comissão Mista de Assuntos Institucionais entre o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo e da nomeação dos Desembargadores Antonio Manssur, como presidente, Octávio Helene Junior e José Carlos Ferreira Alves, para comporem a referida Comissão, nos termos do artigo 73 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/85662>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 8.617/2012, de 11 de julho de 2012*. Subordina o CETRA – Centro de Treinamento e Apoio aos Servidores diretamente ao Gabinete Civil da Presidência do Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/103559>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 8.964, de 10 de março de 2014*. Dispõe sobre a instituição do Conselho Consultivo Interinstitucional Do Tribunal De Justiça Do Estado De São Paulo (CCI-TJSP). Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/129554>. Acesso em: 7 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.126, de 25 de fevereiro de 2015*. Dispõe sobre a Instituição do programa “Empresa Amiga da Justiça”, política pública judiciária orientada ao enfrentamento conjunto da litigiosidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/136431>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.165, de 6 de junho de 2015*.

Institui o Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=138986&flBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.169, de 14 de julho de 2015*. Dispõe sobre as eleições para representantes dos servidores do Quadro do TJSP e magistrados no Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau. Disponível em: <https://www.dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=9&nuDiario=1925&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.196, de 15 de setembro de 2015*. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=140433&flBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.213, de 4 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a revogação dos artigos 2º ao 7º da Portaria 9.126/2015 e da regulamentação do Programa Empresa Amiga da Justiça. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/142299>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.327, de 22 de agosto de 2016*. Institui o Selo Judiciário Eficiente no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/150108>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.456, de 26 de setembro de 2017*. Dispõe sobre as eleições para os representantes dos servidores do Quadro do TJSP e magistrados no Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau, a que se refere a Portaria n. 9.165/2015. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=157420&flBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.468, de 16 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a regulamentação do Programa Município Amigo da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), instituído pela Portaria n. 9.213/2015. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/158337>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.508, de 5 de março de 2018*.

Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=160073&flBtVoltar=N>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.660, de 17 de setembro de 2018*. Estabelece regras para a 2ª edição do Selo Judiciário Eficiente e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/150108>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.741, de 16 de abril de 2019*. Dispõe sobre a instauração de Comitê para condução de estudos para aprimoramento do uso da robotização das atividades judiciais, com o intuito de colher opiniões de magistrados e servidores e concede orientações. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/173830>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.787, de 11 de outubro de 2019*. Institui o Laboratório de Inovação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – INOV@TJ!. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/181326>. Acesso em: 7 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.798, de 31 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/182193>. Acesso em: 9 jul. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.799, de 31 de outubro de 2019*. Dispõe sobre as eleições para os representantes dos servidores do Quadro do TJSP e magistrados, que integrarão o Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau e dá outras providências. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/ComitePrimeiroGrau/Portaria9.799\\_19.pdf?d=1624814272973](https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/ComitePrimeiroGrau/Portaria9.799_19.pdf?d=1624814272973). Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.847, de 10 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor de Orçamento e de Priorização do Primeiro Grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, biênio 2020-2021. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Portaria9847\\_2020.pdf?d=1624814558183](https://www.tjsp.jus.br/Download/pdf/Comite/Portaria9847_2020.pdf?d=1624814558183). Acesso em: 24 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria n. 9.877, de 12 de março de 2020*. Dispõe sobre a regulamentação do “Programa Município Amigo da Justiça”. Disponível em:

<http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/186417>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Portaria Conjunta n. 1, de 19 de janeiro de 2016*. Dispõe sobre a Constituição e composição da COMISSÃO MISTA para, em até 60 dias, observadas as NORMAS DA CGJ, elaborar um roteiro que possa ser encaminhado aos Magistrados como fonte facultativa de consulta para as diretrizes e procedimentos que desejar adotar na sua vara e cartório. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/143424>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Provimento n. 1, de 20 de fevereiro de 1970*. Dispõe sobre atribuições do Diretor do Fórum, o qual será exercido pelo Juiz de Direito da Comarca. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/59681>. Acesso em: 20 fev. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Regimento Interno*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Resolução n. 850, de 15 de abril de 2021*. Regulamenta o teletrabalho no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/196070>. Acesso em: 18 jul. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. *Livro Branco sobre Governança*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110109&from=PT>. Acesso em: 25 jan. 2020.

## **Anexo**

### **I. Plano de Ação do TJSP referente à Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição**

**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Palácio da Justiça s/nº - 3º andar sala 334 - Cep: 01018-010

Telefone: 3117-2357 – e-mail: [seplan2@tjsp.jus.br](mailto:seplan2@tjsp.jus.br)

Ofício nº 078/2016 – SEPLAN 2 *efbr*  
(favor usar esta referência)  
CUMPRDEC nº 0001627-78.2014.2.00.0000

São Paulo, 29 de junho de 2016.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

*Em atenção ao r. despacho proferido no expediente de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão acima mencionado, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência cópia do Plano de Ação deste Tribunal de Justiça, em atendimento ao disposto no artigo 8º da Resolução nº 194/2014, desse Egrégio Conselho Nacional de Justiça.*

*Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e consideração.*

**Paulo Dimas de Bellis Mascaretti**  
Presidente do Tribunal de Justiça

A  
Sua Excelência, o Senhor  
Ministro **Enrique Ricardo Lewandowski**  
DD. Presidente do Conselho Nacional de Justiça  
Brasília – DF

TRIBUNAL DE JUSTIÇA



3 DE FEVEREIRO DE 1874

**PLANO DE AÇÃO**  
**RESOLUÇÃO CNJ 194/2014**  
*Consolidado*



***Linha II - equalização da força de trabalho***

**Ação 1:** Elaborar estudos para promover a readequação de funcionários proporcionalmente à demanda de processos, considerando indicadores de produtividade (desempenho) por Unidade Cartorária

**Responsáveis pela ação:** Dr. Bruno Machado Miano, Dr. Davi Marcio Prado Silva, Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, Lilian Salvador Paula, Pedro Cristóvão Pinto e Kledson Walter Pires

Atividade	Data de início	Data de término
Acompanhar os estudos em desenvolvimento a respeito da Resolução CNJ 219 (distribuição da força de trabalho)	13/06/2016	30/08/2016
Estudar e sugerir mecanismos de limpeza dos acervos físico e digital para fins de aprimoramento dos relatórios estatísticos que municiam os planejamentos	13/06/2016	12/07/2016

**Ação 2:** Fortalecimento da estrutura de pessoal dos gabinetes de Primeiro Grau

**Responsáveis pela ação:** Dr. Bruno Machado Miano, Dr. Davi Marcio Prado Silva, Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, Lilian Salvador Paula e Kledson Walter Pires

Atividade	Data de início	Data de término
Acompanhar a proposta de criação do segundo assistente	13/06/2016	13/06/2017
Divulgar os resultados do projeto <b><i>Cartório do Futuro</i></b>	13/06/2016	13/07/2016
Apoiar a alocação de escrevente próprio para o gabinete do juiz	13/06/2016	13/06/2017
Apoio ao fortalecimento do gabinete	13/06/2016	13/06/2017

***Linha IV – infraestrutura e tecnologia***

<b>Ação 3: Acompanhar e assegurar a priorização do Primeiro Grau nos projetos de TI</b>		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodvalho, Dr. Bruno Machado Miano, Pedro Cristóvão Pinto e Carlos Darwin		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
A partir dos dados apurados do Projeto <b>Justiça Bandeirante</b> referentes às funcionalidades do SAJ, propor melhorias a serem priorizadas	01/08/2016	31/12/2016
Identificação dos pedidos de 1º grau em curso na Corregedoria-Geral, SPI e STI	01/08/2016	31/12/2016
Divulgação dos projetos e demandas relativos ao 1º grau em curso na TI ou encaminhamento	01/08/2016	31/12/2016
<b>Ação 4: Acompanhar e assegurar a priorização do Primeiro Grau no Plano de Obras</b>		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodvalho, Pedro Cristóvão Pinto e Carlos Darwin		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
Propor a interação entre o Comitê de Priorização de 1º Grau e o Comitê de Obras	01/07/2016	31/12/2016
Criar mecanismos e fluxos de comunicação entre os Diretores de RAJs e o Comitê de Obras	01/07/2016	31/12/2016
Verificar junto ao Comitê de Obras as demandas e os projetos de obras em curso por meio de reuniões periódicas	01/07/2016	31/12/2016
Divulgar os critérios de priorização aplicados no Plano de Obras	01/07/2016	31/12/2016

***Linha V – governança colaborativa***

<b>Ação 5: Propor modelo de Governança Colaborativa para o Primeiro Grau</b>		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dr. Davi Prado Silva, Dr. Bruno Machado Miano, Carmen Giadans Corbillon e Elisa Mitsiko Matsuse		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
Divulgação, por ocasião do encerramento do biênio, de relatórios pelos Juizes Diretores das RAJs a respeito das atividades desenvolvidas e projetos em andamento a todos os magistrados	01/07/2016	31/03/2017
Ampliação dos canais de comunicação local do Diretor do Foro com os magistrados da Comarca, por meio de reuniões semestrais, para divulgação das atividades, recebimento de críticas e sugestões	01/07/2016	31/12/2016
Ampliação dos canais de comunicação local do Diretor da RAJ com os magistrados Diretores de Foro da respectiva Região, por meio de reuniões semestrais, para divulgação das atividades, recebimento de críticas e sugestões	01/07/2016	31/12/2016
Estabelecer o fluxo de governança colaborativa	01/08/2017	01/09/2017

<b>Ação 6: Propor regras objetivas para o exercício das funções de Diretor de Foro e de Região Administrativa</b>		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dr. Davi Prado Silva, Dr. Bruno Machado Miano, Carmen Giadans Corbillon e Elisa Mitsiko Matsuse		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
Levantar as competências previstas em normas relativas ao desenvolvimento das atividades e ao exercício das funções de Diretor de Foro e de Região Administrativa	01/07/2016	15/09/2017
Consolidar o regramento sobre o exercício das funções de Diretor de Foro	01/07/2016	15/09/2017
Consolidar o regramento sobre o exercício das funções de Diretor de Região Administrativa	01/07/2016	15/09/2017
Estabelecer critérios objetivos para o exercício das funções de Juiz Diretor do Foro	01/07/2016	15/09/2017
Estabelecer critérios objetivos para o exercício das funções de Juiz Diretor da RAJ	01/07/2016	15/09/2017
Avaliar o desempenho dos critérios estabelecidos	01/07/2016	15/09/2017
Realizar reuniões mensais entre Presidência e Diretores de RAJs	01/07/2016	15/09/2017

***Linha VI – diálogo social e institucional***

**Ação 7:** Manter contato com Ordem dos Advogados, Ministério Público e Prefeituras para conscientizar os r. órgãos da desnecessidade do comparecimento pessoal ao Balcão de atendimento para vista dos processos e documentos disponibilizados no portal

**Responsáveis pela ação:** Dr. Davi Prado Silva, Carmen Giadans Corbillon e Elisa Mitsiko Matsuse

Atividade	Data de início	Data de término
Identificar os serviços oferecidos <i>on line</i> pelo Tribunal ao público	01/07/2016	31/12/2016
Identificar as mudanças que vão ocorrer no site do TJSP e que poderão importar em melhoria do serviço ou oferecimento de novas ferramentas	01/07/2016	31/12/2016
Apurar junto à Comissão Mista se há sugestões a respeito de serviços não oferecidos <i>on line</i>	01/07/2016	31/12/2016
Verificação junto à STI quais os projetos em curso a respeito da implantação de novos serviços <i>on line</i>	01/07/2016	31/12/2016

***Linha VII – prevenção e racionalização de litígios***

**Ação 8:** Estudar e propor a concentração de atos judiciais em demandas repetitivas e de massa

**Responsáveis pela ação:** Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodvalho, Dr. Bruno Machado Miano, Pedro Cristóvão Pinto e Carlos Darwin de Mattos

Atividade	Data de início	Data de término
Verificar ferramentas específicas de TI ou criar novas funcionalidades no SAJ referentes às demandas repetitivas e de massa	01/07/2016	31/12/2016

<b>Ação 9: Implantar mecanismo permanente de identificação e avaliação das demandas no 1º grau</b>		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodvalho, Dr. Bruno Machado Miano, Pedro Cristóvão Pinto e Carlos Darwin de Mattos		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
Propostas de estudos para avaliação das demandas	01/07/2016	31/12/2016
Mapeamento das demandas por região	01/07/2016	31/12/2016
Aprimorar meios de comunicação entre os magistrados de 1º e 2º grau (Presidência de Seção respectiva) com vistas à identificação de práticas processuais predisponentes de morosidade	01/07/2016	31/12/2016
Divulgação de súmulas	01/07/2016	31/12/2016
Adotar como política institucional parcerias e convênios com órgãos públicos e empresas, associações para prevenção e resolução de demandas repetitivas	01/07/2016	31/12/2016
Divulgação de modelos de convênios com órgãos públicos e empresas, associações para prevenção e resolução de demandas repetitivas	01/07/2016	31/12/2016

<b>Ação 10:</b> Promover estudos para incentivar a instalação de Núcleos de Justiça Restaurativa nas sedes das RAJs		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodvalho, Dr. Bruno Machado Miano, Pedro Cristóvão Pinto e Carlos Darwin de Mattos		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
Estabelecer diálogo e divulgar as atividades do Núcleo de Justiça Restaurativa do TJSP	01/07/2016	31/12/2016
Iniciar estudos para preparação dos servidores em Justiça Restaurativa	01/07/2016	31/12/2016



***Linha VIII – estudos e pesquisas***

<b>Ação 11:</b> Pesquisar e estudar os principais problemas relacionados à morosidade do primeiro grau, propondo-se soluções		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dr. Davi Prado Silva, Carmen Giadans Corbillon e Elisa Mitsiko Matsuse		
Atividade	Data de início	Data de término
Consultar e acompanhar as sugestões a respeito da implementação de funcionalidades do SAJ (Projeto Justiça Bandeirante)	01/07/2016	31/12/2016
Sugerir que sejam criados mecanismos que possam mapear as sugestões mais frequentes dos servidores e, após, encaminhá-las à SPI, STI ou Corregedoria	01/07/2016	31/12/2016
Estudar medidas de aprimoramento do SAJ para demandas específicas (infância, execução criminal, ação coletiva, falência)	01/07/2016	31/12/2016

***Linha IX – formação continuada***

<b>Ação 12: Propor melhorias para o desenvolvimento da Escola Judicial de Servidores</b>		
<b>Responsáveis pela ação: Dr. Bruno Machado Miano, Dr. Davi Marcio Prado Silva, Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, Lilian Salvador Paula e Kledson Walter Pires</b>		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
Tornar anuais os cursos de formação em Gestão Pública e de Pessoas, que serão obrigatórios para os Juízes Diretores e servidores responsáveis pela Administração do Fórum e de RAJs que ainda não tenham essa capacitação	13/06/2016	13/12/2016
Divulgar métodos de gestão para os Juízes Diretores de Foro e o servidor responsável pela Secretaria de Administração do Foro	13/06/2016	13/12/2016
Acompanhar a expansão da EJUS nas diversas RAJs, fortalecendo os núcleos regionais EJUS/EPM	13/06/2016	13/12/2016
Analisar competências para proposição de capacitações específicas, especialmente em Gestão de Pessoas com vistas à implementação do Instituto de Acesso	13/06/2016	13/12/2016

<b>Ação 13:</b> Diagnosticar as necessidades de capacitação do 1º Grau e indicar cursos/treinamentos para EJUS		
<b>Responsáveis pela ação:</b> Dr. Bruno Machado Miano, Dr. Davi Marcio Prado Silva, Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, Lilian Salvador Paula e Kledson Walter Pires		
<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>
A partir dos dados apurados do <i>Projeto Justiça Bandeirante</i> referentes às funcionalidades do SAJ, propor capacitação específica para os servidores	13/06/2016	31/08/2016
Capacitação pela EJUS dos gestores de 1º grau em relação à metodologia de gerenciamento de projetos	01/08/2016	31/12/2016
Capacitação em Gestão Pública e de Pessoas dos Juízes Diretores e Coordenadores das RAJs	01/08/2016	31/12/2016