



UnB

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ÉRIKA NEVES OLIVEIRA

**ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA À LUZ DOS MODELOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2005 A 2012**

BRASÍLIA – DF

2013

ÉRIKA NEVES OLIVEIRA

**ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA À LUZ DOS MODELOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2005 A 2012**

Dissertação submetida ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
em cumprimento às exigências parciais para
a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa

BRASÍLIA – DF

2013

ÉRIKA NEVES OLIVEIRA

**ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA À LUZ DOS MODELOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2005 A 2012**

Dissertação submetida ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
em cumprimento às exigências parciais para
a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa / UnB
Orientador

Prof. Dr. Fábio de Sá e Silva / IPEA
Examinador Externo

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho / UnB
Examinador Interno

Prof. Dr. Carlos Marcos Batista / UnB
Examinador Suplente

Reprodução permitida desde que citada a fonte.

OLIVEIRA, Érika Neves.

Atuação do Conselho Nacional de Justiça à luz dos modelos da administração pública: uma análise do período de 2005 a 2012 / Érika Neves Oliveira; orientação Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa, 2013. 114f.

Dissertação de Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB)

1. Conselho Nacional de Justiça 2. Poder Judiciário
3. Administração Pública 3. Burocracia 4. Gerencialismo

CDU

*Para Belmira, que me ensinou a viver.
Para Pedro, que me ensinou a amar.*

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio econômico durante o mestrado e pela viabilização do estágio fora do Brasil por meio do programa Centros Associados para o Fortalecimento da Pós-Graduação Brasil-Argentina (CAPF – BA).

Ao Instituto de Ciência Política e à Coordenação do Programa de Pós-graduação pelo apoio e formação.

Ao professor Alexandre Araújo Costa pela generosidade, pelos ensinamentos e, principalmente, por me ajudar a recuperar a confiança.

Aos professores Denilson Bandeira Coêlho e Fábio de Sá e Silva pela gentileza de compor a banca de avaliação e pelos comentários críticos.

À querida professora Lúcia Avelar pela inspiração e amizade.

Aos queridos familiares e amigos que me acompanharam e apoiaram nessa aventura chamada pós-graduação *stricto sensu*.

RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça foi criado em 2004 visando, entre outros aspectos, a elevação dos padrões de serviço do Judiciário a partir de uma atuação focada na eficiência e inspirada na visão das políticas públicas. Esta pesquisa se propôs a traçar o perfil de atuação do CNJ no período de 2005 a 2012 e a desenvolver uma análise desta atuação à luz dos modelos teóricos da administração pública. Nesse sentido foram analisados os atos normativos publicados pelo órgão no período e, a partir dos elementos identificados nesta análise, foi elaborado um modelo que permitiu mapear suas áreas de atuação tendo em vista os esforços investidos em cada uma delas. Este mapeamento resultou na identificação de três grandes eixos estruturais – administração judiciária, temas da magistratura e prestação de serviços – e permitiu examinar o perfil de atuação do órgão desde a perspectiva dos modelos teóricos da administração pública. Finalmente, este exame indicou a existência de um padrão híbrido de gestão no CNJ, cuja ênfase, burocrática ou gerencial, varia de acordo com as características e/ou o contexto em que as atividades são realizadas.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça, Poder Judiciário, administração pública, burocracia, gerencialismo.

ABSTRACT

The Brazilian National Justice Council (Conselho Nacional de Justiça) was created in 2004 aiming, amongst other aspects, to elevate the standards of the judiciary system through focusing on efficiency and being inspired by public policies. This research proposes to identify CNJ's actions between 2005 and 2012 and to analyze such actions in light of key public administration theoretical models. In this sense, published decisions have been analyzed, elements have been identified, and a model has been elaborated, mapping CNJ's actions against areas of responsibility. This mapping identified three structural areas – judiciary administration, magistracy topics and citizen service – and allowed to examine CNJ's acting according to the public administration theories. Such examination pointed to the existence of a hybrid acting pattern, where a bureaucratic or management emphasis varies according to the characteristics and/or context in which given activities happen.

Keywords: National Justice Council, Judiciary System, Public Administration, Bureaucracy, Management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Recorte de dados.....	49
Gráfico 2: Distribuição das espécies normativas	49
Gráfico 3: Distribuição geral das categorias.....	57
Gráfico 4: Funções da categoria administração judiciária	58
Gráfico 5: Resultados globais da categoria administração judiciária.....	59
Gráfico 6: Temas em administração de recursos humanos	60
Gráfico 7: Análise léxica de temas em administração de recursos humanos.....	61
Gráfico 8: Temas de ARM e infraestrutura	62
Gráfico 9: Análise léxica de temas em ARM e infraestrutura	63
Gráfico 10: Temas de controle orçamentário	64
Gráfico 11: Temas de consolidação de informações e uniformização de procedimentos	66
Gráfico 12: Análise temporal dos registros sobre consolidação de informações e uniformização de procedimentos	67
Gráfico 13: Temas de políticas institucionais.....	68
Gráfico 14: Registros sobre estruturação de unidades de trabalho e atribuição de competências.....	69
Gráfico 15: Registros em procedimentos e fluxos administrativos	70
Gráfico 16: Resultados globais da categoria temas da magistratura.....	71
Gráfico 17: Resultados globais da categoria temas da magistratura.....	71
Gráfico 18: Temas da função direitos e garantias.....	72
Gráfico 19: Evolução temporal das funções da categoria temas da magistratura	73
Gráfico 20: Temas da função atuação administrativa e judicial	74
Gráfico 21: Distribuição geral das funções.....	75
Gráfico 22: Resultados globais da categoria prestação de serviços	76
Gráfico 23: Subfunções da categoria prestação de serviços.....	77
Gráfico 24: Evolução temporal das categorias.....	77
Gráfico 25: Temas da função serviços judiciais.....	78
Gráfico 26: Temas da função serviços notariais.....	79
Gráfico 27: Temas da função serviços sociais	79
Gráfico 28: Análise comparativa entre presidências	80
Gráfico 29: Distribuição de temas por presidência.....	81
Gráfico 30: Registros em administração de recursos humanos por presidência.....	81
Gráfico 31: Registros de controle orçamentário por presidência.....	82
Gráfico 32: Registros de procedimentos administrativos por presidência.....	82

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura conceitual do modelo de análise.....	50
Figura 2: Categorias do modelo de análise	52
Figura 3: Estrutura da categoria administração judiciária	52
Figura 4: Estrutura da categoria temas da magistratura	54
Figura 5: Estrutura da categoria prestação de serviços.	55

SUMÁRIO

Introdução.....	11
1 Poder Judiciário.....	14
2 Conselho Nacional de Justiça.....	23
3 Modelos Teóricos da Administração Pública.....	28
3.1 Modelo Burocrático	29
3.2 Modelo Gerencial	35
3.2.1 Gerencialismo Puro.....	36
3.2.2 Nova Gestão Pública	38
3.2.3 Governança Pública.....	42
4 Metodologia.....	48
4.1 Procedimentos Metodológicos	48
4.1.1 Recorte de Dados	48
4.1.2 Análise de Conteúdo.....	49
4.1.3 Análise Descritiva	51
4.2 Modelo de Análise.....	52
5 Resultados	57
5.1 Administração Judiciária	57
5.1.1 Organização e Funcionamento	58
5.1.2 Planejamento e Gestão.....	64
5.1.3 Estruturas e Fluxos	69
5.2 Temas da Magistratura	71
5.2.1 Direitos e Garantias	72
5.2.2 Atuação Administrativa e Judicial.....	74
5.2.3 Questões Disciplinares	75
5.3 Prestação de Serviços	76
5.3.1 Serviços Judiciais	78
5.3.2 Serviços Notariais	78
5.3.3 Serviços Sociais.....	79
5.4 Resultados por Presidência.....	80
6 Discussão	83
Conclusão.....	88
Referências Bibliográficas	91
Apêndice	96

INTRODUÇÃO

Não há cidadania sem acesso à justiça e proteção ao direito. Esta relação intrínseca entre cidadania e justiça expressa uma condição fundamental para a vida democrática, sendo o Poder Judiciário responsável por definir a devida aplicação da lei na resolução de conflitos e na aplicação de penalidades, garantindo o respeito aos direitos e deveres enunciados na Constituição e nas normas infraconstitucionais.

De acordo com a teoria clássica formulada por T.H. Marshall (1967), a cidadania é um fenômeno histórico que se desenvolveu em dimensões sucessivas, cada uma associada a uma forma institucional específica que permitiu a incorporação de gerações de direitos no quadro institucional mais amplo. A primeira e essencial dimensão da cidadania surgiu com a emergência dos direitos civis, vinculada à formação dos primeiros tribunais de justiça na Inglaterra do séc. XVIII. Posteriormente, no séc. XIX, a função da justiça foi ampliada para além da resolução de conflitos entre particulares e o Poder Judiciário passou a apreciar a constitucionalidade e a legalidade de atos do próprio Estado. Contemporaneamente caminha-se para uma noção de universalidade da jurisdição, de acordo com a qual todas as situações de lesão ou ameaça ao direito não podem ser afastadas do Judiciário, inclusive as violações de direitos cometidas pelo próprio Estado.

Apesar desta longa trajetória histórica a questão do acesso à justiça ainda representa um desafio a ser superado. Se, por um lado, o processo histórico de ampliação de direitos e expansão da função do Judiciário parece ter representado avanços em termos de cidadania e aprofundamento democrático, por outro, parte importante dos problemas que dificultam o acesso à justiça parece estar associada a fatores internos ao próprio Judiciário e à aplicação do Direito, em especial a excessiva duração dos processos, a complexidade dos procedimentos judiciais e a falta de transparência na prestação jurisdicional (RIBEIRO, 2008, p.486). Os esforços no sentido da resolução destes problemas geralmente seguem por uma via dupla, envolvendo a revisão da legislação processual e a modificação de processos administrativos (AKUTSO e GUIMARÃES, 2012. p.184).

A promulgação da Emenda Constitucional 45 no dia 8 de dezembro de 2004 materializou um esforço institucional histórico para o enfrentamento dos problemas que dificultam o acesso à justiça no Brasil, com medidas amplas que alcançaram questões processuais e administrativas. É importante ter em mente que a reforma proporcionada pela EC45/04 ocorreu no bojo de uma reforma mais ampla que envolveu a reestruturação do próprio Estado, cuja tônica no campo da administração pública foi dada pela obsolescência do modelo burocrático e pela emergência do paradigma da administração gerencial fundado no discurso da eficiência, especialmente a corrente da nova gestão pública (*new public management*).

A criação do Conselho Nacional de Justiça é frequentemente citada como a medida mais inovadora da reforma realizada pela EC 45/04, tendo em vista as enormes resistências à instalação de um órgão de controle do Poder Judiciário. Concebido como um órgão de controle interno, o CNJ tem como principal competência o exercício do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes conforme o *caput* do §4º, art. 103-B da Constituição Federal de 1988. Em termos dos desafios a serem superados, a criação do CNJ envolveu uma promessa de aumento da transparência da prestação jurisdicional e da *accountability* no contexto do Judiciário, de elevação dos padrões de serviço a partir de uma atuação focada na eficiência e inspirada na visão das políticas públicas e do estabelecimento de mecanismos de controle social capazes de aumentar a permeabilidade do Judiciário às demandas da sociedade.

O presente trabalho está interessado em oferecer um panorama da atuação do CNJ ao longo destes quase dez anos de atividade, priorizando a perspectiva da administração pública e visando oferecer elementos para uma pauta de pesquisa em construção. O objetivo geral da pesquisa é conhecer os caminhos percorridos pelo CNJ na busca pela realização de sua missão institucional formando um mapa da sua atuação ao longo do período de 2005 a 2012, e analisar os resultados deste mapeamento à luz dos modelos teóricos da administração pública.

Este objetivo pode ser traduzido na seguinte pergunta de pesquisa: como o CNJ vem desempenhando sua competência constitucional considerando sua função de controle e vetor da modernização da gestão administrativa do Poder Judiciário?

Os objetivos específicos da pesquisa visam (1) analisar os atos normativos publicados pelo CNJ no período de 2005 a 2012 a fim de identificar os elementos estruturais da sua atuação; (2) sistematizar estes elementos em um modelo que expresse os principais eixos de atuação do CNJ e seus desdobramentos; (3) identificar as influências dos modelos teóricos da administração pública neste modelo e (4) propor uma agenda de pesquisa pautada nos resultados encontrados.

A estrutura da dissertação está organizada em dois grandes blocos separados pelo capítulo destinado à metodologia. No primeiro bloco, formado pelos capítulos 1, 2 e 3, serão apresentados os fundamentos teóricos que sustentam a pesquisa. No segundo bloco, composto pelos capítulos 5 e 6, serão apresentados e discutidos os principais resultados encontrados. Deste modo, o Capítulo 1 tratará dos aspectos teóricos envolvendo as características do Poder Judiciário no contexto da separação de poderes e as peculiaridades do modelo institucional brasileiro, buscando estabelecer o cenário que permitiu a promulgação da Emenda Constitucional 45 em 2004 e a criação do CNJ. No Capítulo 2 serão apresentadas algumas considerações sobre a função política do CNJ, sua relação com a independência judicial, competências e atribuições constitucionais e estrutura de atuação conforme enunciada pelo próprio órgão. O Capítulo 3 abordará os modelos teóricos da administração de acordo com sua evolução histórica, começando pelo modelo burocrático e avançando pelas diversas abordagens que compõem o modelo gerencial. O Capítulo 4 está dividido em duas partes, sendo que na primeira serão apresentados os procedimentos metodológicos – que envolveram técnicas de análise de conteúdo e recursos de estatística descritiva – e na segunda será apresentado o modelo de análise que pretende representar um mapa da atuação do CNJ no período pesquisado. No Capítulo 5 serão apresentados os resultados da análise descritiva a partir do modelo de análise. Finalmente, o Capítulo 6 buscará desenvolver uma análise dos achados da pesquisa à luz de alguns conceitos dos modelos teóricos da administração. Para terminar, à título de conclusão, serão realizadas algumas considerações finais sobre os resultados gerais da pesquisa.

1 PODER JUDICIÁRIO

A separação de poderes constitui um dos princípios estruturantes do Estado de Direito. De acordo com a teoria clássica de Montesquieu a divisão funcional do poder em três instâncias independentes e harmônicas seria o caminho para o governo moderado e condição para a liberdade política. Cada uma destas instâncias ou poderes seria responsável por uma função de Estado, definida em torno aos atos de legislar, administrar e julgar. Assim, na visão clássica, a separação de poderes se apresenta como a melhor solução para evitar o despotismo, sendo este o resultado inevitável da concentração de poder.

Esta solução sustenta-se no jogo de forças que se estabelece entre os elementos do poder funcionalmente dividido, e trabalha a partir do princípio enunciado por Montesquieu, de acordo com o qual somente poder limita poder (MONTESQUIEU, 1979, p. 170). Em uma formulação posterior, apresentada pelos teóricos federalistas norte-americanos (HAMILTON e outros, 1993), este jogo de forças foi traduzido em termos de mecanismos de “freios e contrapesos” (*checks and balances*) que permitem às diferentes instâncias do Estado controlar umas às outras e intervir em seu modo de atuação. No Brasil, o modelo institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 apresenta diversos mecanismos de freios e contrapesos, tais como a competência exclusiva do presidente da República para nomear os ministros dos tribunais superiores que, para assumir suas funções, deverão ser previamente arguidos e aprovados pelo Senado Federal.

No contexto da separação de poderes, em termos amplos, o Judiciário é responsável tipicamente por definir a devida aplicação da lei na resolução de conflitos e na aplicação de penalidades, garantindo o respeito aos direitos e deveres enunciados na Constituição e nas normas infraconstitucionais. Sua atuação ocorre somente por provocação, seus pronunciamentos referem-se normalmente a casos individualizados ou situações específicas e suas decisões estão ligadas a um discurso aplicativo voltado à conservação da ordem jurídica. Ao exercer a jurisdição, ou seja, o poder de *dizer o direito*, o Judiciário atua na reprodução da ordem política mediante a redefinição interpretativa dos sentidos normativos, modo de atuação que

o distingue dos outros poderes, cujas ações são predominantemente proativas e pautadas pela edição de ordens concretas ou normas abstratas cuja legitimidade é justificada por um discurso finalístico ligado à efetivação dos interesses sociais (COSTA, 2013).

A visão clássica da função do Poder Judiciário, que o definia como árbitro na resolução de conflitos privados, foi expandida ao longo do século XIX, quando se consolidou a competência desse poder para apreciar a legalidade e a constitucionalidade de atos do próprio Estado. No contexto dos Estados de Direito, a criação de uma instituição judicial independente permitiu que o princípio da sindicabilidade dos atos estatais desse origem a um princípio geral de controle judicial dos atos públicos. Assim, a fórmula de que “nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída do poder judiciário”, contida na nossa constituição, pode aflorar como um princípio de universalidade da jurisdição para todas as situações, inclusive as que envolvem uma violação estatal de direitos.

Durante o período áureo do Estado de Bem-Estar Social, a edição de uma série de normas que criavam direitos sociais cuja efetivação dependia da elaboração de políticas públicas adequadas modificou o próprio sentido do controle judicial. Antes desse momento, tratava-se basicamente de anular atos administrativos que não cumpriam os requisitos de legalidade, o que se relacionava com um direito que oferecia aos cidadãos proteção contra abusos do Estado, mas não direitos a prestações positivas. Essa situação se modificou no contexto do Estado Providência, e nessa nova configuração jurídica o poder Judiciário passou a assumir uma função política mais intensa, tornando-se corresponsável pela efetivação da vasta legislação social, entendida como um processo de ampliação de direitos e busca pela redução das desigualdades (ARANTES, 2007, p.97; COSTA, 2013).

As particularidades do Judiciário estão relacionadas às suas necessidades de autonomia e independência, tendo em vista a importância do controle judicial para a existência do Estado de Direito. Em sentido estrito, a independência do Judiciário pode ser observada em duas instâncias. Em primeiro lugar, na relação entre os poderes, ou seja, quando não há submissão do Judiciário ao Executivo ou ao Legislativo. Em segundo lugar, na atuação jurisdicional dos magistrados, considerando a ausência de hierarquia entre juízes, pese a existência de inúmeras

instâncias e graus de jurisdição (COMPARATO, 2004, p.151). Enquanto o Executivo é estruturado segundo um princípio de hierarquia, em que todos os integrantes da administração direta são subordinados a uma chefia única, no Judiciário cada um dos integrantes tem independência para tomar as decisões que consideram corretas, não tendo necessidade de seguir determinações políticas das instâncias superiores. Na estrutura tradicional do nosso judiciário, os tribunais poderiam anular as decisões dos juízes, mas não poderiam fazer determinações sobre o seu modo de julgar, sendo perfeitamente aceitável que cada juiz atuasse segundo sua consciência, mesmo agindo contrariamente à posição consolidada dos tribunais.

Além disso, como ressalta Maria Tereza Sadek (2010, p.14), o grau de independência do Judiciário não se resume à efetividade do princípio da separação de poderes. Também é preciso considerar o nível de institucionalização dos órgãos do Judiciário, ou seja, sua capacidade de controlar recursos e atividades estratégicas para o seu pleno funcionamento e orientar sua ação a partir de interesses e objetivos próprios. Essa observação indica que tem aflorado uma tensão entre dois elementos da independência judicial: por um lado, ela é pensada como uma *independência do judiciário*, que deve ser capaz de estabelecer uma política autônoma e centralizada e com isso garantir a otimização dos seus recursos; por outro, ela pode ser pensada como a *independência dos juízes*, inclusive perante a própria administração superior do Judiciário. No contexto atual, é visível que a ampliação do discurso econômico-administrativo de eficiência tem promovido uma mudança no equilíbrio entre essas duas independências.

Na última década, em especial, foram editadas várias medidas que reduzem a amplitude da independência dos juízes perante a instituição, como as súmulas vinculantes editadas pelo STF, que vinculam a atuação dos juízes às diretrizes interpretativas do Supremo. Percebe-se, então, que um discurso teleológico de garantia de eficiência e celeridade tem justificado uma centralização do poder de jurisdição nos tribunais superiores com a consequente restrição à tradicional independência dos juízes, que passou a ser identificada como um elemento que contribui para a ineficiência do sistema, e incremento das possibilidades de definição de políticas públicas centralizadas.

Outra característica que marca a peculiaridade do Judiciário refere-se à forma de ingresso e à fonte de sua legitimidade. As exigências de imparcialidade e independência forçam, ao menos em teoria, a neutralidade política do Judiciário e impõem uma forma diferenciada de ingresso, na qual os critérios de competência técnica e idoneidade moral substituem o sufrágio. Assim, a legitimidade do Judiciário não está ligada à representação dos interesses sociais, mas ao fato de que ele realiza uma função essencial para a manutenção da própria ordem estatal, dentro do contexto da separação dos poderes. A jurisdição, enquanto atividade *aplicativa*, exige a escolha de autoridades pela sua capacidade de atuar no contexto de um discurso de *direitos*, em defesa da própria ordem, e não na defesa de interesses de certos grupos. Esse é um poder vinculado à manutenção da estabilidade dos equilíbrios de interesses anteriormente alcançados (mediante um discurso de conservação de direitos), e não para o estabelecimento de novos equilíbrios.

Dadas estas características gerais, o Poder Judiciário adquire distintas feições de acordo com o contexto político e o modelo institucional ao qual esteja vinculado. No Brasil contemporâneo, estas condições foram dadas pela Constituição Federal de 1988 e pelas vicissitudes do presidencialismo de coalizão. De acordo com Sadek (2010, p.11) foi apenas a partir de 1988 que “o princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal”. Embora esta afirmação não seja livre de controvérsias é verdadeiro que o novo texto constitucional garantiu, ao menos formalmente, a autonomia administrativa e financeira do Judiciário (art. 99) e que a nova estrutura apresentada trouxe inovações importantes, principalmente quanto à ampliação das competências do Supremo Tribunal Federal e à criação do Supremo Tribunal de Justiça.

O modelo estabelecido pela Constituição de 1988 manteve o Supremo Tribunal Federal como órgão máximo do Judiciário e ampliou suas funções, tendo em vista a criação de instrumentos vinculados à garantia e efetividade da ordem constitucional, como a ação direta de inconstitucionalidade (inclusive por omissão) e o mandado de injunção. Além disso, foi mantida no STF a competência para julgar, em última instância, causas em que a decisão apresente conflito com qualquer dispositivo constitucional (art. 102) e a iniciativa privativa de leis que envolvam o estatuto da magistratura (art. 93). Além dessas medidas, a competência para a

proposição de ação de inconstitucionalidade deixou de ser exclusiva do procurador-geral da República, ampliando o número de agentes com acesso ao STF. Após 1988, o número de possíveis titulares de ação direta de inconstitucionalidade subiu para nove, incluindo:

- O presidente da República;
- A Mesa do Senado Federal;
- A Mesa da Câmara dos Deputados;
- A Mesa da Assembléia Legislativa;
- O governador de Estado;
- O procurador-geral da República;
- O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- Partido político com representação no Congresso Nacional;
- Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Koerner e Freitas (2013, p.179-180) afirmam que o fortalecimento do STF esteve diretamente relacionado com a atuação dos ministros do tribunal perante Assembléia Nacional Constituinte. Valendo-se de articulações e alianças com parlamentares conservadores, os ministros do tribunal buscaram principalmente (1) garantir a posição do STF como órgão máximo do Judiciário e representante de um dos poderes da República; (2) manter a organização do tribunal com ministros vitalícios indicados pelo presidente da República com aprovação do Senado Federal e sem vagas reservadas para juízes de carreira; e (3) preservar o controle constitucional. Nesse sentido, os autores sustentam que a posição do STF durante a Assembléia Nacional Constituinte foi marcada pela perspectiva de continuidade com o regime autoritário, expressando grande preocupação com a estabilidade social e com a governabilidade diante das novidades introduzidas pela ampliação de direitos e garantias bem como pela redefinição do equilíbrio entre os poderes de governo.

Por outro lado, a criação do Supremo Tribunal de Justiça é reconhecida como a principal inovação da nova estrutura do Judiciário. Caracterizado como um tribunal intermediário entre o STF e os tribunais federais e estaduais, o STJ substituiu o antigo Tribunal Federal de Recursos e foi criado com a missão de descongestionar o STF, resguardar a legislação infraconstitucional e julgar em

recurso especial as causas decididas em única e última instância pelos tribunais federais e pelos tribunais dos estados, distrito federal e territórios (SADEK, 2010, p. 11, 2004, p.05 e p. 83,). Para Martins Filho (1999) o STJ, passou a ser o órgão de cúpula da Justiça comum, tanto estadual como federal, ao lado do Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar nas Justiças Especializadas.

Com a extinção do Tribunal Federal de Recursos e a criação do Supremo Tribunal de Justiça, a estrutura de segundo grau da Justiça Federal foi descentralizada e foram instalados cinco Tribunais Regionais Federais (§ 6º, art. 27, ADCT). Estas novas estruturas incorporaram parte das competências do extinto TFR e também do Conselho da Justiça Federal. Este, por sua vez, passou a atuar ao lado do STJ e adquiriu autonomia administrativa e nova configuração, tornando-se responsável pela supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus (art. 105, parágrafo único, inciso II, CF/88). Com estas modificações, a atuação administrativa da Justiça Federal adquiriu características sistêmicas, tendo o CFJ como órgão central, os tribunais regionais como órgãos setoriais e as seções judiciárias como órgãos seccionais (CJF, 2012, p.3).

Para Sadek (2004, p.79) o desenho institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 é especialmente favorável à ampliação da participação política do Judiciário. Assim como Costa (2013), a autora entende que a atuação política não é estranha ao Judiciário, mas argumenta que as condições estabelecidas na Carta de 1988 tendem a potencializar esta atuação, transformando-a em protagonismo. A autora sustenta que a Constituição de 1988 enquadra-se em um movimento constitucionalista profundamente normativo, cujo alcance supera as fronteiras da proteção aos direitos individuais e se instala no campo dos direitos sociais, tendo como referência os valores democráticos e a busca pela justiça social. Nas palavras de Sadek

“em consequência, o foco central passa a estar em questões concretas, de natureza social, política e econômica, fortalecendo a inclinação do Direito para tornar-se pragmático, embaçando as fronteiras entre o Direito e a Política” (SADEK, 2004, p.79-80).

Nesse sentido, a autora enumera as seguintes características da Constituição Federal de 1988 que serviriam de estímulo ao protagonismo do Judiciário:

“Todos os princípios democráticos básicos que sustentam a fundação de um Estado governado pela Lei foram garantidos; direitos e garantias fundamentais foram ampliados de modo a incluir um amplo espectro de direitos supra individuais, tais como direitos difusos e coletivos, e foram criados instrumentos necessários para a defesa desses direitos; a preocupação com a desigualdade social e econômica provocou a inclusão não só de preceitos de igualdade jurídica, mas de medidas afirmativas para diminuir ou solucionar esses problemas; foi ampliada a lista de artigos que não podem ser modificados, nem mesmo por emenda constitucional (cláusulas pétreas); houve ambiguidade em relação ao tipo de governo: por um lado, a afirmação do sistema presidencialista e, por outro, criação de instrumentos típicos do sistema parlamentarista, como as medidas provisórias.” (SADEK, 2004, p.80).

Especificamente em relação às ambiguidades do sistema de governo, Sadek (2004, p.80-81) afirma que o novo modelo fortaleceu o Legislativo por meio da ampliação de suas competências para controlar e fiscalizar o Executivo ao mesmo tempo em que dotou o Executivo de capacidade legislativa, com a manutenção das medidas provisórias. Estas ambiguidades se traduziriam em tensões que favoreceriam o conflito e dificultariam a cooperação entre os poderes, cabendo ao Judiciário “exercer a mediação política entre os dois outros poderes e no controle dos atos legislativos e de governo”. Ainda nas palavras da autora,

“a extensão e a complexidade dos direitos sociais garantidos, bem como o grau de detalhamento combinados com a capacidade do Judiciário de exercer o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, propiciaram um aumento substancial das áreas de intervenção e atuação política desse poder” (SADEK, 2004, p.80-81).

Contudo, não é possível responsabilizar apenas o modelo institucional pelo protagonismo do Judiciário brasileiro. Essa tendência, que vem sendo diagnosticada como um processo *de judicialização da política* desde a obra seminal de Tate e Vallinder (1995), não é exclusiva do Brasil, outros fatores, externos ao modelo

institucional, também têm contribuído para a ampliação deste fenômeno, aumentando a relevância da atividade judicial e, ao mesmo tempo, adicionando novas complexidades e desafios à sua atuação. É possível citar, dentre estes fatores, a crise dos meios tradicionais de representação política, a revitalização da sociedade civil e dos mercados, a emergência de novos movimentos sociais e a pressão por novos direitos, assim como o agravamento de problemas que ameaçam a esfera pública, como a corrupção e o crime organizado (ARANTES, 2007, p.98).

A expansão da atuação das instituições judiciárias na vida política e social exige o diálogo com a sociedade e o enfrentamento das dificuldades históricas que obstaculizam a prestação de serviços judiciários de qualidade e o pleno acesso à Justiça. Nesse sentido, o movimento pela nova gestão pública, que ganhou força no Executivo brasileiro durante a década de 1990, começou a se irradiar para o Judiciário com um forte discurso de eficiência dos serviços públicos. Como reflexo desse movimento, no final desta mesma década foram realizadas mudanças no processo civil que introduziram a conciliação, reforçaram instrumentos de celeridade e criaram os juizados especiais, ampliando o acesso (e a expectativa de acesso) ao sistema de justiça. Possivelmente foi este o primeiro sinal da introdução do discurso geral das políticas públicas no universo da prestação judicial, que seria seguido de novas iniciativas voltadas para a consolidação de políticas de gestão, otimização e eficiência no campo do Judiciário. Dentre tais iniciativas destacam-se o I e II Pactos pelo Judiciário, firmados em 2004 e 2009 respectivamente, e apresentados formalmente como pactos de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano.

Como será discutido posteriormente, as mudanças operadas na administração pública brasileira durante a década de 1990 ocorreram no bojo de um processo mais amplo de reforma do próprio Estado e da economia, viabilizado por políticas macroeconômicas de ajustes estruturais. Esse período foi caracterizado pelo experimentalismo e, conseqüentemente, pelo surgimento de demandas judiciais massivas em questionamento à legalidade dos planos econômicos. As intensas mudanças políticas registradas nesse período geraram questionamentos constitucionais que posicionaram o Judiciário no centro do debate. Porém, ao mesmo tempo em que o Judiciário foi politicamente fortalecido, a intensa exposição

e as pressões causadas pelo aumento da demanda tornaram evidentes suas limitações e fragilidades. Estas condições fortaleceram o discurso sobre a “crise do Judiciário” e amplificaram as vozes pela reforma, colocando em curso uma série de mudanças que em 2004 já eram consideradas inevitáveis (SADEK, 2004).

O projeto de Emenda Constitucional n. 45, conhecido como a “reforma do Judiciário” tramitou por quase doze anos no Congresso Nacional até que a emenda fosse promulgada no dia 8 de dezembro de 2004. Apresentada inicialmente em 1992, a PEC 45 só alcançou a primeira votação oito anos depois, em 2000. Apesar desta trajetória tortuosa, os dispositivos introduzidos pela Emenda n.45 representaram, ao menos formalmente, avanços importantes no sentido da ampliação do acesso ao sistema de justiça e do aumento da transparência na prestação jurisdicional, dentre eles destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça como instrumento de controle do Poder Judiciário.

Conforme pesquisa desenvolvida por José Adércio Sampaio (2007), a adoção de mecanismos de controle interno e externo, sob a forma de Conselhos de Justiça, tem se mostrado como um caminho viável para enfrentar os desafios impostos pela nova realidade do Judiciário e seus antigos problemas. No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça nasceu com a missão de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, conforme o caput do art. 103-B, CFRB/1988. Atualmente, o órgão é considerado um agente de *accountability* horizontal e de promoção do controle social, principalmente por meio da atuação das ouvidorias e geração de relatórios estatísticos (TOMIO e ROBL FILHO, 2013).

2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A conjunção entre o modelo institucional estabelecido pela Constituição de 1988 e as complexas condições sociais, econômicas e políticas das democracias contemporâneas colocam o Poder Judiciário no centro da arena política, atuando como uma força diferenciada na relação entre as diversas instâncias do Estado. É neste cenário que surge o debate sobre a necessidade e os riscos do controle democrático da atividade judicial.

A criação dos Conselhos de Justiça tem sido uma estratégia utilizada por diversos países para reequilibrar a balança entre os poderes e garantir que o controle judicial ocorra dentro dos limites democráticos. Os primeiros Conselhos de Justiça surgiram na Europa do pós-guerra, sendo que as experiências da França e da Itália ainda são referência para a criação de Conselhos de Justiça na atualidade. José Adércio Sampaio (2007, p. 177), em uma pesquisa que se tornou referência na área, afirma que o desenvolvimento dos Conselhos de Justiça na Europa esteve diretamente vinculado às lutas pela independência do Poder Judiciário face à supremacia do Legislativo (especialmente na França) e a insistência em identificar a função judiciária com simples procedimentos administrativos a serem realizados sob a supervisão do Executivo.

Atualmente a multiplicação dos Conselhos de Justiça como mecanismos de controle interno tem servido à ressignificação da função e da independência do Judiciário (GUERRA, 2010, p.91). No Brasil, o polêmico debate em torno aos mecanismos de controle e seu significado para a independência do Judiciário fez com que o Conselho Nacional de Justiça percorresse um longo caminho até a sua concretização, como uma das medidas veiculadas pela Emenda Constitucional 45, publicada em 08 de dezembro de 2004.

A Emenda Constitucional 45/04 formalizou um conjunto de medidas voltadas para o fortalecimento do Poder Judiciário e o enfrentamento dos problemas que dificultam o acesso à justiça no Brasil. Dentre as medidas introduzidas, aquelas relativas à excessiva duração dos processos, à complexidade dos procedimentos

judiciais e à falta de transparência na prestação jurisdicional apresentaram impactos diretos na estrutura organizacional do sistema judicial, seja pelo aumento de sua capacidade operacional seja pela consolidação de mecanismos de controle interno. Assim, a EC 45/04 foi caracterizada como uma que buscou ampliar e consolidar algumas das mudanças introduzidas no sistema judicial por medidas anteriores¹, sobretudo por meio da instituição dos seguintes dispositivos (RIBEIRO, 2008, p.469-70; SADEK, 2004):

- Razoável duração do processo;
- Proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial, considerando a respectiva população;
- Funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional;
- Distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição;
- Criação do Conselho Nacional de Justiça.

A criação do CNJ surgiu principalmente em resposta à necessidade de mais transparência na prestação jurisdicional e constituiu uma das medidas mais relevantes veiculadas pela reforma. A opacidade do Judiciário brasileiro possui raízes profundas que remontam aos primórdios da formação do Estado nacional. Com uma estrutura inicial importada das cortes judiciais portuguesas, o nosso Judiciário foi constituído em sua origem como um poder burocrático, excludente e descolado da realidade da maioria da população (RIBEIRO, 2008, p.468). Estas características resultaram em um sistema de justiça pouco acessível e tornaram imperativa a necessidade de introdução de mecanismos de controle como forma de combater o *ethos* patrimonialista do Judiciário (RIBEIRO, 2008, p.480).

Conforme texto aprovado na EC 45/04 e enunciado no artigo 103-B da Constituição Federal, o CNJ é composto por quinze membros com mandato de dois anos, permitida uma recondução. São membros do Conselho:

- I. O presidente do Supremo Tribunal Federal;
- II. Um ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;

¹ As principais medidas introduzidas antes da EC 45/04 foram: a criação dos Juizados Cíveis e Criminais, conhecidos como juizados de pequenas causas; a publicação da Emenda Constitucional 22 de 1999, que dispunha sobre a criação de Juizados Especiais na Justiça Federal; e a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar.

- III. Um ministro do Superior Tribunal do Trabalho, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- IV. Um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo STF;
- V. Um juiz estadual, indicado pelo STF;
- VI. Um juiz de TRF, indicado pelo STJ;
- VII. Um juiz federal, indicado pelo STJ;
- VIII. Um juiz de TRT, indicado pelo STJ;
- IX. Um juiz do trabalho, indicado pelo TST;
- X. Um membro do MPU indicado pelo procurador-geral da República;
- XI. Um membro do MPE, escolhido pelo procurador-geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XII. Dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB;
- XIII. Dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Ainda no art. 103-B, parágrafo 4º, foi estabelecido como principal competência do CNJ “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes” além das seguintes atribuições:

- I. Zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II. Zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
- III. Receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

- IV. Representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;
- V. Rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
- VI. Elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
- VII. Elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Atualmente, a atuação do CNJ está organizada em onze macroprocessos estruturados em torno às funções de (1) Correição e Fiscalização e (2) Governança Judiciária²:

- Correição e Fiscalização:
 - Realizar correições, inspeções e sindicâncias em órgãos judiciais;
 - Acompanhar e fiscalizar o sistema carcerário e de execução de penas alternativas;
 - Julgar processos disciplinares e realizar o controle dos atos administrativos do Judiciário.
- Correição e Fiscalização/Governança Judiciária:
 - Expedir atos normativos que promovam os princípios da administração pública.
- Governança Judiciária:
 - Promover estudos e diagnósticos sobre o Poder Judiciário;
 - Promover a comunicação institucional e a interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário;
 - Contribuir para o aperfeiçoamento dos recursos humanos do Judiciário;
 - Gerir a estratégia do Judiciário;
 - Promover iniciativas de modernização do Judiciário;
 - Promover ações de acesso à justiça e à cidadania;
 - Realizar controle orçamentário, financeiro e de pessoal do Judiciário;

² Ver <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/macroprocessos>.

Conforme art. 43 do RICNJ, as decisões do Conselho são organizadas de acordo com as seguintes classes processuais:

- VIII. Inspeção;
- IX. Correição;
- X. Sindicância;
- XI. Reclamação Disciplinar;
- XII. Processo Administrativo Disciplinar;
- XIII. Representação por Excesso de Prazo;
- XIV. Avocação;
- XV. Revisão Disciplinar;
- XVI. Consulta;
- XVII. Procedimento de Controle Administrativo;
- XVIII. Pedido de Providências;
- XIX. Arguição de Suspeição e Impedimento;
- XX. Acompanhamento de Cumprimento de Decisão;
- XXI. Comissão;
- XXII. Restauração de Autos;
- XXIII. Reclamação para Garantia das Decisões;
- XXIV. Ato Normativo;
- XXV. Nota Técnica;
- XXVI. Termo de Compromisso;
- XXVII. Convênios e Contratos;
- XXVIII. Parecer de Mérito sobre Anteprojeto de Lei.

Assim, o modelo institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e os traços culturais do Judiciário brasileiro foram, do ponto de vista interno, motivações importantes para a reforma do Judiciário. Contudo, as medidas contidas na EC 45/04 também foram influenciadas por processos mais amplos de reforma do próprio Estado, orientados pelas inovações do modelo gerencial da administração pública e associados a um contexto de profundas transformações no cenário internacional.

Estas influências se refletiram no reenquadramento do foco da atuação administrativa do Judiciário, cuja ênfase volta-se para a eficiência operacional, a prestação de serviços ao cidadão e a disseminação de valores democráticos. De forma subjacente, parte-se do princípio de que a existência de um Judiciário independente, ágil, eficiente e em sintonia com os anseios da sociedade seja condição imprescindível para o desenvolvimento econômico sustentado e para o aprofundamento da democracia.

3 MODELOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O texto constitucional confere ao CNJ a competência para o controle administrativo do Poder Judiciário a ser realizado em conformidade com os princípios da administração pública, enunciados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A revisão dos modelos teóricos da administração apresentada a seguir tem como objetivo demarcar o campo teórico a partir do qual serão analisadas as formas por meio das quais o CNJ tem exercido este controle.

A discussão será realizada a partir da ótica da reforma, segundo a qual as mudanças entre um modelo e outro se encontram mais associadas a processos de transição e aperfeiçoamento do que a movimentos radicais de ruptura. Neste sentido, as propostas de reforma da administração pública apontam para a necessidade de remodelar instituições com vistas a ampliar a eficiência de suas atividades e a possibilidade de controle, mas sem alterar substancialmente as suas bases. No caso da reforma do Judiciário, não se trata de redefinir as finalidades nem as competências desse poder, nem de redefinir o desenho institucional estabelecido na Constituição. O diagnóstico que guia a reforma é o de que uma mudança administrativa nas estratégias de gestão e na administração da justiça é fundamental para promover a almejada eficiência. Existem também outros elementos relevantes na reforma, como alterações nos processos de tramitação das causas e o fortalecimento do caráter vinculante de algumas decisões centralizadas, mas o presente trabalho se concentra na análise da faceta administrativa desse movimento, especialmente do estabelecimento de estratégias adequadas de gestão.

Para enfrentar esse tema, precisamos inicialmente compreender o debate contemporâneo acerca das estratégias de gestão mais adequadas ao Estado, o que nos conduz a analisar as duas escolas mais influentes na definição de modelos de administração pública: a burocrática e a gerencial. O modelo burocrático será o primeiro a ser abordado e sua discussão contemplará aspectos estruturantes relativos à impessoalidade, ao formalismo e ao profissionalismo. Também serão discutidas as principais críticas ao modelo, especificamente o clássico estudo de

Robert Merton sobre as disfunções da burocracia. Ao final da seção serão abordados alguns elementos históricos que contribuíram para o declínio do modelo burocrático e a ascensão do modelo gerencial, que é uma das inspirações mais diretas da reforma do Judiciário.

O debate sobre o modelo gerencial será organizado em três partes distintas, caracterizando três abordagens historicamente situadas. Como será discutido ao longo do texto, o modelo gerencial apresenta traços menos uniformes e elementos mais variados do que o modelo burocrático, o que lhe confere as características de um mosaico. A primeira parte do debate será dedicada ao que se denomina *managerialism* ou gerencialismo puro, considerando sua filiação ao neoliberalismo radical e sua crença na excelência da administração privada sobre todas as coisas. A segunda parte será dedicada à corrente denominada *new public management* ou nova gestão pública e suas respostas às distorções causadas pelo gerencialismo puro. Finalmente será abordada a corrente mais contemporânea do modelo gerencial, fundada em uma concepção pluralista da política e da sociedade, denominada governança pública.

3.1 Modelo Burocrático

O termo “burocracia” foi utilizado pela primeira vez em meados do séc. XVIII pelo economista Vincent de Gournay para referir-se ao corpo de funcionários especializados do Estado absolutista francês (GIRGLIOLI, 1995, p.124). Pese esta origem remota, as bases do que seria posteriormente identificado como modelo ou paradigma burocrático só seriam efetivamente lançadas em 1904, com a publicação da obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo* de Max Weber. Neste estudo clássico, o autor ressaltou a dependência dos Estados ocidentais em relação a uma nova classe de agentes governamentais altamente capacitados. Contudo, foi apenas em 1922, com a publicação da obra póstuma *Economia e Sociedade*, que o modelo

burocrático alcançou sua forma plena, alicerçado pelo pensamento estruturalista e pela perspectiva da história comparada³.

A sistematização dos tipos ideais de dominação desenvolvida por Weber foi a base para o desenvolvimento do pensamento sobre a burocracia. De acordo com a clássica definição do autor a dominação pode apresentar-se sob três formas: tradicional, carismática e racional-legal. De forma bastante sintética, a dominação tradicional pode ser definida como aquela exercida pelo monarca, sendo a sua legitimidade derivada de leis antigas e imutáveis. Já a dominação carismática seria aquela exercida por um chefe cuja autoridade é legitimada pela crença em suas extraordinárias habilidades pessoais. O terceiro tipo ideal, denominado racional-legal, parte do princípio de que a legitimidade para o exercício do poder emana das normas racionalmente concebidas e das instituições formais. Uma das consequências dessa última tipificação é a identificação do *locus* da dominação no aparelho do Estado, ou seja, na máquina burocrática⁴.

A burocracia weberiana foi estruturada a partir de três princípios fundamentais definidos como formalismo, impessoalidade e profissionalismo. A ênfase na padronização de tarefas e procedimentos, a separação entre planejamento e execução, a divisão racional do trabalho e a documentação exaustiva das comunicações e processos são expressões típicas do formalismo burocrático. Por outro lado, a impessoalidade surgiu relacionada ao exercício da autoridade e à equidade. A adoção da impessoalidade como princípio serviu para desvincular a autoridade da pessoa que a exercia, associando-a ao cargo e à posição na hierarquia administrativa e inibindo a formação de vínculos personalísticos.

Neste ponto os princípios da impessoalidade e do profissionalismo se reforçam mutuamente, no sentido em que o fortalecimento da equidade implica a adoção de critérios técnicos e de senioridade nas decisões sobre promoções e

³ Neste trabalho será priorizado o conceito clássico de burocracia conforme proposto por Max Weber. Para uma discussão mais abrangente do conceito a partir da perspectiva de outros autores tais como Anthony Downs (1967) e Niskanen (1971) ver LANE, J. Concepts of Bureaucracy. In: The Public Sector: concepts, models and approaches. Sage: London, 1995.

⁴ “Todo poder se manifesta e funciona como administração” (Weber, 1972).

vantagens pessoais, introduzindo a noção de mérito. Outra novidade significativa propiciada pelo princípio da impessoalidade foi a separação entre a propriedade privada e a propriedade governamental e a conseqüente distinção entre vida profissional e vida pessoal. Associado a esta separação surge também o conceito de trabalho remunerado como parte do princípio do profissionalismo⁵.

Subjacente à aplicação dos princípios está a preocupação central com a eficiência dos processos organizacionais e com a racionalização dos recursos. Estes dois temas são propulsores da evolução da administração pública como área do conhecimento, conforme enunciado no clássico ensaio de Woodrow Wilson publicado em 1887, sendo, portanto, indissociáveis da disciplina. Logo, todos os modelos teóricos da administração pública dão tratamento especial a estes dois aspectos. Esta ressalva é importante por que muitas das críticas direcionadas ao modelo burocrático são acusações de falta de eficiência, como se esta não fosse uma preocupação na construção weberiana. Para Weber, a eficiência seria um resultado direto da lógica burocrática, em contraposição aos resultados apresentados pelo modelo patrimonialista. Em outros termos, a eficiência consiste em uma das razões de ser do modelo burocrático, muito embora os resultados neste sentido tenham sido sacrificados por disfunções inerentes ao modelo, como será demonstrado a seguir.

As críticas ao modelo burocrático foram extensas e numerosas⁶. Entre os autores que se dedicaram a identificar sistematicamente as disfunções do modelo burocrático não abordadas no trabalho original de Weber destaca-se o trabalho de Robert Merton.

Merton (2008 [1957], p.99) desenvolveu sua crítica a partir dos estudos de Dewey e Veblen que apontavam para uma inevitável e fundamental ambivalência

⁵ A aplicação dos princípios do modelo burocrático não se manteve restrita ao contexto governamental. No âmbito da administração privada os traços do modelo burocrático se manifestaram na administração científica concebida por Frederick Taylor (1856-1915). Weber e Taylor compartilhavam uma visão antropológica bastante negativa, o que os localiza no grupo das teorias X da classificação de McGregor (1960); ou seja, para ambos os autores a natureza humana é avessa ao trabalho e à responsabilidade, necessitando de controle e de estruturas rígidas que conduzam ao desenvolvimento.

⁶ As principais críticas ao modelo burocrático foram sistematizadas em um reconhecido artigo de Barzelay e Armanjani (2008 [1992], p.530), no qual os autores exploram detalhadamente os argumentos contra a burocracia, com destaque para o trabalho de Robert Merton sobre as disfunções do modelo burocrático.

presente nos fenômenos. De acordo com estes autores qualquer ação pode ser considerada em termos do que ela consegue realizar e do que ela falha em realizar, em outros termos, “uma forma de ver é, ao mesmo tempo, uma forma de não ver, pois o foco no objeto A envolve omitir o objeto B” ⁷. Com base neste conceito Merton afirma que Weber preocupou-se somente com o que a burocracia é capaz de realizar, ou seja, com sua capacidade de gerar precisão, confiabilidade e eficiência. Porém, conforme foi demonstrado no trabalho do autor, esta mesma estrutura pode e deve ser examinada desde outra perspectiva, ou seja, desde suas limitações, daquilo que ela não é capaz de realizar. As disfunções identificadas por Merton foram amplamente absorvidas pela literatura sendo quase impossível encontrar um texto sobre burocracia em que não sejam citadas. A seguir serão discutidas cada uma das disfunções identificadas pelo autor.

A aderência à estrutura burocrática exige do funcionário características específicas, tais como prudência, pensamento metódico e disciplina. Sendo assim, para que a burocracia funcione ela deve ser capaz de gerar alta previsibilidade de comportamentos e alto grau de conformidade em associação com padrões de ações pré-estabelecidos. Segundo Merton (2008 [1957], p.99) este tipo de disciplina só é alcançado quando se desenvolvem fortes sentimentos de devoção às próprias obrigações. Estes sentimentos se traduzem em um processo de internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos. Tal processo faz com que as regras inicialmente concebidas como meios se tornem um fim, transformando a disciplina no que Merton denominou superconformidade às rotinas e regulamentos.

O apego às rotinas e regulamentos tem efeitos sobre o princípio do formalismo, que se torna imperativo. Logo, todas as comunicações e atividades precisam ser exaustivamente documentadas, acumulando o mal afamado “papelório”. Assim como o formalismo, o princípio da impessoalidade também se torna disfuncional sob o “encantamento das rotinas”, pois se transforma em indiferença às necessidades dos usuários dos serviços públicos já que o mais importante é a regra.

⁷ “A way of seeing is also a way of not seeing - a focus on object A involves a neglect of object B” (Burke, 1935, p.70.).

Outra disfunção detectada por Merton é o surgimento do corporativismo. De acordo com o autor a estrutura burocrática favorece a formação de um sentimento de “destino comum” entre os funcionários. Por um lado, este sentimento é fomentado pelo fato de que os funcionários geralmente compartilham os mesmos interesses. Por outro, a distribuição das promoções e oportunidades de carreira somente por critérios técnicos e de senioridade torna a competição praticamente inexistente. Este traço torna-se disfuncional no sentido em que os conflitos internos são minimizados e o sentimento de unidade é fortalecido.

Em suma, Merton (2008 [1957], p.100), reconhece que uma burocracia eficiente demanda confiabilidade e devoção aos regulamentos. Porém, esta devoção pelas normas leva à sua transformação em absolutos e elas deixam de ser vistas como um conjunto relativo de meios. Isso interfere na capacidade de adaptação das normas às situações específicas e não previstas por aqueles que desenharam os regulamentos. É assim que os mesmos elementos capazes de gerar eficiência em um mundo ideal tornam-se extremamente ineficientes para tratar de situações do mundo real. Finalmente, com o tempo, se o idealizador das regras não for capaz de se desvincular de seus significados originais, estas regras se tornarão símbolos de adoração burocrática e perderão qualquer valor de utilidade.

Apesar da gravidade destas disfunções o modelo burocrático teve vida relativamente longa e seus princípios persistiram como legado para os modelos posteriores. Em associação com o keynesianismo, a burocracia esteve na base de formação do Estado de Bem-Estar Social e alcançou seu auge no período do pós-guerra, a “era de ouro” à qual se refere o historiador Eric Hobsbawn (1994). Contudo, o cenário se modificaria radicalmente na década de 1970, especificamente a partir do ano de 1973 com a primeira crise do petróleo deflagrada pela Guerra de Yom Kippur. Seis anos depois, em 1979, haveria uma segunda crise do petróleo, marcada pela Revolução Iraniana e pela Guerra Irã-Iraque. Do ponto de vista internacional as duas crises agravaram os problemas da economia mundial, que já começava a sofrer com os efeitos da globalização. Do ponto de vista dos estados

nacionais a manutenção do Estado de Bem-Estar Social se tornava cada vez mais desafiadora, considerando o significativo déficit fiscal a inoperância dos governos⁸.

Tais eventos foram decisivos para o surgimento de novas concepções sobre o papel e a organização do Estado. Diante dos enormes desafios impostos pela crise internacional, a filosofia econômica de John Maynard Keynes (1883-1946), que conduziu as economias do pós-guerra a um período de pleno emprego e prosperidade, passou a ser duramente criticada, encontrando em Friedrich Hayek (1899-1992) e Milton Friedman (1912-2006) seus principais opositores. Tais críticas não se restringiram ao plano econômico e o aparelho do Estado também se tornou alvo de questionamentos. Considerado inchado e ineficiente, seus críticos apontavam para a necessidade de uma reforma radical.

As vozes pela reforma passaram a ganhar força diante da incapacidade do Estado de responder adequadamente à crise. Esta incapacidade advinha, em parte, da insistência na aplicação de velhas fórmulas keynesianas e da resistência em reconhecer a gravidade da crise, em muitos aspectos mais agressiva do que aquela que se abateu sobre a economia mundial em 1929. Neste contexto, a única alternativa que se apresentava era oferecida pelos teóricos econômicos neoliberais, representados no discurso de Hayek e Friedman. Os embates entre keynesianos e neoliberais não consistiam em nenhuma novidade, embora os defensores da economia de livre mercado fossem minoria. Contudo, diante do cenário de crise econômica e da paralisia do Estado, o discurso minoritário adquiriu força e ganhou importantes defensores na política britânica, com Margareth Thatcher em 1979, e norte-americana, com Ronald Reagan em 1981 (HOBBSAWN, 1994, p. 398-405).

A vitória dos neoliberais desencadeou transformações profundas na forma de se pensar e gerir a máquina pública e muitos de seus reflexos alcançam os dias atuais. Estas transformações ocorreram em três movimentos sucessivos e interconectados, cuja marca evolutiva revela um caráter mais progressivo do que disruptivo. Isto significa que cada uma das correntes foi construída sobre as

⁸ “A história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise”. É assim que o historiador Eric Hobsbawn (1994, p. 393) define o período que marcou o fim da “era de ouro” do pós-guerra. A menção específica ao ano de 1973 é uma referência à crise do petróleo deflagrada pela Guerra de Yom Kippur e pela reação dos países da OPEP contra o apoio dos Estados Unidos à Israel.

fragilidades da anterior, de forma que os princípios originais nunca foram completamente abandonados, apenas adaptados ou corrigidos. Deste modo é possível pensar estes três movimentos como partes de um processo mais amplo de modernização que, em seu conjunto, formam um modelo de administração, denominado gerencial. Cada um destes movimentos será abordado em detalhe na seção seguinte.

3.2 Modelo Gerencial

O modelo gerencial caracteriza-se principalmente pela incorporação de valores e práticas típicos da administração privada ao setor público. Contudo, esse processo de incorporação ocorreu de distintas maneiras, como será discutido ao longo desta seção. Sua primeira expressão, denominada *managerialism* ou gerencialismo puro, foi fortemente influenciada pela ideologia neoliberal e pregou a transposição direta das práticas empresariais para o contexto governamental e a supervalorização do mercado, em plena sintonia com o ideal de Estado mínimo formulado por Adam Smith (1723-1790).

As distorções causadas por essa abordagem da administração pública impulsionaram uma reformulação do *managerialism* batizada de *New Public Management* (FERLIE e outros, 1999) ou Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 2002). Esta abordagem, mais atenta às especificidades do setor público, contribuiu significativamente para a consolidação das políticas públicas como via prioritária para a ação governamental.

Não obstante, as soluções propostas por esta perspectiva encontraram seu limite quando surgiu a necessidade de implementação de políticas públicas integradas, tendo em vista que as estratégias de *downsizing*, descentralização e terceirização promoviam a fragmentação das atividades do Estado. Diante deste desafio o modelo gerencial respondeu com uma nova abordagem, denominada governança pública, a partir da qual as interações entre os diversos atores interessados na formulação e implementação de políticas públicas é colocada no centro, em um enfoque de características notadamente pluralistas.

3.2.1 Gerencialismo Puro

Os primórdios do modelo gerencial foram marcados por um movimento chamado *mangerialism* ou gerencialismo puro. Este movimento ganhou força no calor das crises da década de 1970 e foi impregnado dos valores da ideologia neoliberal, que enxergava no Estado mínimo a solução para os problemas causados pela crise econômica e pelas disfunções do modelo burocrático.

Os princípios do gerencialismo puro, baseados em valores como austeridade, produtividade e eficiência organizacional, foram colocados em prática primeiramente pelo governo conservador de Margaret Thatcher, na Inglaterra, seguido pelo governo republicano de Ronald Reagan nos Estados Unidos⁹. A reforma liderada por Thatcher foi inaugurada com uma série de medidas baseadas nos seguintes enunciados fundamentais:

- a) As responsabilidades dos funcionários públicos devem ser claras e bem definidas;
- b) Os objetivos organizacionais devem ser claramente definidos e considerados em sua substância, não enquanto processos administrativos;
- c) Deve-se fomentar a conscientização a respeito do valor dos recursos públicos (*value money*), procurando maximizar a relação financeira entre os recursos disponíveis e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, deve-se incorporar o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia (ABRUCIO, 1997, p.15).

A introdução destas medidas exigiu o desenvolvimento de novos instrumentos e técnicas de gestão e avaliação, além de forte controle orçamentário. Seu principal objetivo era a racionalização orçamentária e o desenvolvimento de uma aguçada consciência dos custos (*cost consciousness*) no serviço público (ABRUCIO, 1997, p. 15 *apud* METCALFE & RICHARDS, 1989, p.50)¹⁰.

⁹ É importante destacar que, embora o governo norte-americano tenha adotado o discurso gerencialista, as reformas mais amplas e profundas foram realizadas somente na Inglaterra, sendo este país o principal modelo de ortodoxia para esta abordagem.

¹⁰ Subjacente a este modelo estão os pressupostos da teoria da escolha pública ou *public choice*, cujos principais representantes são Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs e William Riker (1962).

As principais contribuições do gerencialismo puro envolveram medidas de desburocratização expressas na simplificação e flexibilização de normas e procedimentos, na criação de instrumentos de gestão focados na racionalização do uso dos recursos e no aumento da eficiência, deslocando o foco da administração dos processos internos para os resultados obtidos em termos de redução de custos e prestação de serviços. Por outro lado, ao desconsiderar as especificidades da administração pública e supervalorizar a administração privada os gerencialistas colocaram a lógica da eficiência acima dos valores democráticos e geraram distorções tão ou mais graves do que aquelas observadas no modelo burocrático.

Algumas experiências de aplicação de programas de gestão baseados em competitividade no setor público ofereceram exemplos especialmente significativos das distorções causadas pela introdução de práticas típicas de mercado em setores como educação e saúde. No contexto privado, a competição atua como um mecanismo de seleção, por meio do qual aqueles competidores que conseguem os melhores resultados prosperam e aqueles que não conseguem resultados satisfatórios são eliminados do mercado. No contexto da administração pública os resultados da competição se mostraram semelhantes, ou seja, aquelas estruturas que já se encontravam em um patamar superior de desenvolvimento foram extremamente beneficiadas com a chegada dos programas de incentivo à *performance*, pois passaram a receber mais recursos e a obter mais reconhecimento. Por outro lado, as estruturas problemáticas passaram a receber ainda menos recursos e nenhum reconhecimento pelos esforços para superar as limitações. Em síntese, as experiências de incentivo à competição se mostraram muito úteis para fortalecer estruturas desenvolvidas e de atuação superior por meio do estabelecimento de ciclos virtuosos de melhoria, recompensa e reconhecimento. Ao mesmo tempo, as estruturas carentes foram jogadas em ciclos viciosos de resultados ruins, precarização e baixa autoestima (PRADO e CRUZ, 2006).

Distorções graves como esta também foram observadas na aplicação de outros princípios caros ao gerencialismo puro, como a privatização e a terceirização, Entre outros fatores, estas disfunções do gerencialismo provocaram uma onda de críticas que contribuíram para sua reformulação, denominada nova gestão pública ou *new public management*.

3.2.2 Nova Gestão Pública

A literatura sobre a nova gestão pública é ampla e heterogênea e não há uma definição consensual sobre o tema, ainda que seja possível a identificação de alguns elementos comuns. Como será exposto ao longo desta seção, a maioria das definições disponíveis tendem a oferecer conceituações demasiado amplas, que geralmente dependem de formulações adicionais para a sua sustentação.

Ferlie e outros (1999 [1996], p.20) associam o surgimento desta abordagem a uma mudança na economia política do setor público, resultante do reequilíbrio de poder ocorrido durante a década de 1980. Para estes autores a nova gestão pública consiste em “um conjunto emergente de princípios administrativos” que pode ser sistematizado em uma tipologia formada por quatro modelos (FERLIE e outros, 1999 [1996], p.26). Neste sentido, o gerencialismo puro, discutido na seção anterior, seria apenas a primeira fase ou o primeiro modelo da nova gestão pública. Os autores o denominam “impulso para a eficiência” e o definem a partir dos esforços iniciais para introduzir técnicas e práticas da administração privada no contexto da administração pública.

A crítica às organizações grandes e verticalmente integradas¹¹, típicas do modelo burocrático, e a preferência pelas estratégias de descentralização e downsizing definem o segundo modelo, conforme a análise dos autores. De forma geral, este modelo se traduziu em uma série de tendências sintetizadas nos seguintes princípios:

- Terceirização como alternativa à integração vertical;
- Eliminação das estruturas intermediárias como estratégia de redução do tamanho das organizações;
- Busca pela flexibilidade organizacional e abandono da padronização;
- Descentralização das responsabilidades relativas à estratégia e ao orçamento. (FERLIE e outros, 1999 [1996], p.29)

¹¹ A integração vertical é definida pela estratégia de administração que envolve toda a cadeia produtiva relacionada ao produto ou serviço prestado e está em oposição ao conceito de “core business”, segundo o qual cada organização deve atuar somente em seu negócio principal, terceirizando todas as atividades não relacionadas a ele.

O terceiro modelo estaria associado à Escola de Relações Humanas, fundada a partir dos estudos de Elton Mayo (1880-1947) durante a “experiência de Hawthorne”¹². A contribuição desta escola de administração consistiu principalmente em destacar a influência da cultura organizacional e das relações de grupo para a eficiência e a produtividade das organizações. Assim, este modelo rejeita a abordagem racionalista do modelo de impulso à eficiência e atribui aos valores, à cultura e aos símbolos a capacidade de moldar os comportamentos das pessoas ao ambiente de trabalho. Também será este modelo o responsável pela introdução dos estudos sobre mudança e inovação organizacional no contexto da administração pública (FERLIE e outros, 1999 [1996], p.31).

Os autores identificam ainda duas manifestações distintas desta escola que ocorreram em direções opostas: uma de baixo para cima e outra de cima para baixo. Na forma de baixo para cima o foco seria o desenvolvimento organizacional e a aprendizagem, sintetizado na fórmula da “organização que aprende”¹³, apresentada no final da década de 1980. Por outro lado, na forma de cima para baixo, a ênfase recaiu sobre os esforços pela preservação da cultura organizacional, com predomínio dos programas de gestão da mudança e das formas carismáticas de liderança. Neste mesmo sentido também proliferaram os treinamentos corporativos e foi fortalecido o pensamento da gestão estratégica com ênfase na atuação da área de recursos humanos (FERLIE e outros, 1999 [1996], p.33).

O quarto e último modelo proposto pelos autores foi identificado com a obra *Reinventando o Governo*, publicada em 1992 por Osborne e Gaebler. Esta obra inaugurou o termo “governo empreendedor” e propôs a revitalização do setor público por meio do “delineamento de uma missão de serviço público diferente”. Esta

¹² No ano de 1927, na cidade de Chicago, especificamente no bairro de Hawthorne, onde se localizava a sede da fábrica Western Electric, Elton Mayo, em nome do Conselho Nacional de Pesquisa (*National Research Council*), conduziu uma investigação sobre a relação entre a produtividade de um grupo de operárias responsáveis pela montagem de relés para telefone e as condições de iluminação do ambiente de trabalho. A pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas e tinha como hipótese principal a idéia de que as condições físicas do ambiente de trabalho seriam os fatores determinantes da produtividade e da eficiência. Contudo, os resultados da pesquisa revelaram que esta hipótese estava equivocada e que os níveis de produção estavam associados à outros fatores que, à época eram totalmente desconsiderados, tais como a integração e o comportamento social dos trabalhadores. Esta experiência revolucionária inaugurou um novo capítulo na história da administração, encampado pelo movimento que ficou conhecido como Escola das Relações Humanas.

¹³ O livro *A Quinta Disciplina*, publicado em 1990 por Peter Senge, enunciou os princípios dessa abordagem.

proposta foi sintetizada pelos autores em dez mandamentos prescritivos¹⁴ para a transformação do governo burocrático e permitiu o surgimento do modelo Orientação para o Serviço Público (*Public Service Orientation - PSO*), que viria a abrir novos caminhos para a administração gerencial.

De acordo com Abrucio (1997, p.26) as reflexões desenvolvidas pelos teóricos da orientação para o serviço público estão intrinsecamente associadas aos temas do republicanismo e da democracia, uma vez que sua proposta resgatou conceitos praticamente ausentes nos movimentos anteriores, tais como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça. Outro aspecto que merece destaque refere-se à visão sobre a descentralização. Há uma discordância fundamental por parte dos estudiosos da orientação para o serviço público quanto à condução da descentralização no setor público. Para estes autores a descentralização deve ser pensada em termos de participação e cidadania e não de eficiência, como defendido pelos primeiros modelos. Esta discordância fundamental também expressa uma das contribuições mais importantes da orientação para o serviço público, que é o resgate do conceito de esfera pública e de cidadão. A este respeito, cabe enfatizar que a Orientação para o Serviço Público não abandonou os princípios do *new public management*, mas promoveu a sua reconciliação com os valores tradicionais da administração pública. O quadro abaixo, adaptado por Abrucio (1997, p.28) de Stewart e Ranson (1988, p.15) é ilustrativo das mudanças de foco operadas pela Orientação para o Serviço Público:

Modelo do Setor Privado	Modelo do Setor Público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade dos recursos públicos
A busca da satisfação	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento de mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos.

Fonte: ABRUCIO, 1997, p.28.

¹⁴ Mandamentos do *Public Service Orientation* (PSO): (1) governo catalisador; (2) governo que pertence à comunidade; (3) governo competitivo; (4) governo orientado por missões; (5) governo de resultados; (6) governo orientado ao cliente; (7) governo empreendedor; (8) governo preventivo; (9) governo descentralizado; (10) governo orientado para o mercado (OSBORNE e GAEBLER, 1995)

Em outra interpretação do fenômeno da nova gestão pública, Pollitt e Bouckaert (2004 [2000], p.15) afirmaram que o termo “gestão pública” pode ser usado em pelo menos três sentidos distintos¹⁵. Em primeiro lugar, o termo pode denotar a atividade de servidores públicos e políticos. Em segundo lugar, pode ser utilizado para referir-se às estruturas e processos típicos da ação governamental, tais como o uso de técnicas de qualidade total ou de orçamento orientado para resultados. Finalmente, o termo pode significar o estudo sistemático tanto das atividades como das estruturas ou processos.

Posteriormente Pollitt (2007, p.110) redefiniu a nova gestão pública como um fenômeno em dois níveis: um superior e outro inferior. No nível superior a nova gestão pública seria uma doutrina que defende que a incorporação de valores, conceitos e técnicas típicas da administração empresarial pelo setor público é essencialmente benéfica. No nível inferior, seria apenas mais um conjunto específico de conceitos e práticas, dentre os quais se destacam:

- a) Ênfase na *performance*, especificamente por meio da mensuração de resultados;
- b) Preferência por formas organizacionais planas, reduzidas e altamente especializadas, em oposição às formas grandes, complexas e multifuncionais;
- c) Substituição da hierarquia administrativa pela gestão de contratos;
- d) Incorporação massiva de mecanismos típicos de mercado, incluindo princípios de competitividade e de remuneração por desempenho;
- e) Ênfase no tratamento de usuários como clientes e aplicação de técnicas de melhoria da qualidade como a Qualidade Total.

Em uma interpretação mais sofisticada, Hood (2008 [1991], p.495) definiu a nova gestão pública como um “argumento administrativo” ou uma filosofia da administração baseada em um conjunto de doutrinas e justificativas que se complementam. Em síntese, as doutrinas reuniriam as fórmulas e prescrições para a

¹⁵ A reflexão formulada por Pollitt e Bouckaert partiu principalmente das definições propostas por Perry e Kraemer (1983, p.x), Metcalfe e Richards (1987, pp.73-75), Pierre (1995, p.ix), Clarke e Newman (1997, p.ix) e König (1996, pp.4,59)

ação enquanto as justificativas ofereceriam os argumentos racionais, a força normativa para a sustentação das doutrinas (SECCHI, 2009, p.354).

Hood identificou três grupos de valores aos quais denominou *sigma*, *theta* e *lambda*. Resumidamente, o grupo *sigma* estaria relacionado a valores como economia, parcimônia, simplicidade e clareza; o grupo *theta* estaria associado a valores como honestidade, justiça, *accountability* e reciprocidade; finalmente o grupo *lambda* envolveria valores como confiança, resiliência, tenacidade e adaptação (Hood, 2008 [1991], p.501-503). A partir desta sistematização, Hood classificou a nova gestão pública como uma filosofia administrativa em que predominam os valores tipo *sigma*.

3.2.3 Governança Pública

As referências à governança como instrumento para o progresso já se tornaram comuns e perpassam os mais diversos contextos, sejam públicos ou privados, nacionais ou internacionais. Contudo, o conceito de governança abarca distintos significados, que variam principalmente de acordo com o contexto de sua utilização. Esta diversidade de interpretações também está relacionada ao fato de ser a governança um conceito híbrido, com influências da ciência política, da economia, da administração pública ou privada, das relações internacionais e das teorias do desenvolvimento (SECCHI, 2009, p.362).

O primeiro registro do termo governança foi observado no trabalho seminal de Ronald Coase, publicado em 1937 e denominado *The Nature of the Firm*. Posteriormente, Oliver Williamson (1975) aperfeiçoou o conceito desenvolvido por Coase e formou, junto com ele, o principal quadro de referência para o estudo da governança. Como sugere título do livro de Coase, o conceito de governança surgiu atrelado à administração privada e ao pensamento de mercado. Para estes autores, a governança estaria relacionada à capacidade da firma de estabelecer mecanismos eficazes de coordenação interna e externamente. Desde a perspectiva interna, tais mecanismos permitiriam o questionamento dos protocolos internos e da hierarquia,

favorecendo o desenvolvimento de redes. Do ponto de vista externo, os mecanismos de coordenação alterariam a visão sobre os contratos e sobre os benefícios da integração vertical, abrindo espaço para a terceirização. Na base desta concepção está a ideia de que os mercados eficientes são naturalmente fragmentados e que esta característica aumenta os custos das trocas entre os agentes econômicos. Logo, a firma integrada, que atua a partir de mecanismos de coordenação, tem mais condições de efetuar transações a custos reduzidos e encontra-se em posição de vantagem em relação às formas organizacionais hierarquizadas e integradas verticalmente (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.70).

As noções de articulação e coordenação entre distintos atores estão no centro do conceito de governança desde o seu surgimento e constituem sua característica mais marcante, como será visto ao longo do texto. No campo da administração privada, as ideias iniciais desenvolvidas por Coase e Williamson foram reformuladas no conceito de governança corporativa.

Andrade e Rossetti (2004), em um estudo que se tornou referência na área, afirmam que a ascensão da governança no contexto empresarial está associada ao desenvolvimento do capitalismo e ao surgimento das grandes corporações de capital aberto. Os autores sustentam que, se por um lado o sistema de ações permitiu o surgimento de corporações gigantescas, por outro ele adicionou novas complexidades refletidas na fragmentação do comando, na separação entre propriedade e gestão e na emergência de um novo fator de poder dentro das corporações, denominado pelos autores de *tecnoestrutura organizacional*. Neste contexto, a governança corporativa tem como principal objetivo estabelecer mecanismos de controle para promover o alinhamento entre a atuação da cúpula executiva e os interesses dos acionistas, mitigando eventuais conflitos de agência.

A expansão do capitalismo e a globalização também foram fatores de fortalecimento da governança no contexto das relações internacionais. As relações exteriores, antes baseadas em referências individuais estabelecidas historicamente com o surgimento do Estado-Nação, passaram a funcionar de acordo com uma nova lógica baseada na colaboração e cuja principal expressão foi o surgimento de blocos econômicos. Contudo, o fenômeno da globalização também permitiu o surgimento de novos atores independentes no cenário internacional. Deste modo, os processos

de colaboração extrapolaram as relações entre Estados ou entre blocos e passaram a incluir atores não estatais que colaboram entre si e com os Estados. É neste contexto que surge a noção de governança internacional, materializada em esforços conjuntos e articulados entre atores estatais e não estatais que buscam atingir objetivos comuns em escala global (SECCHI, 2009, p.357-8).

No âmbito da política e da administração pública, o termo governança é geralmente associado aos estudos de governabilidade realizados pelo Banco Mundial e pelo FMI nas décadas de 1960 e 1970. De acordo com estas instituições a governança é definida como a capacidade dos governos de usar o poder para mobilizar os recursos econômicos e sociais de um país visando o seu desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1992). Subjacente a estes estudos está a perspectiva das teorias do desenvolvimento, de acordo com a qual a consolidação e o aprofundamento da democracia constituem o caminho por excelência para o desenvolvimento econômico. Estas teorias encontram seu contraponto nas teorias da modernização, cujo argumento se desenvolve em sentido oposto. Ou seja, para os adeptos da modernização é imprescindível certo nível de desenvolvimento econômico para que haja democracia.

A literatura sobre governança é vasta e bastante diversa, contudo a recorrência do conceito de governança enunciado pelo Banco Mundial e pelo FMI na literatura especializada sugere que a interpretação dos desenvolvimentistas tem obtido significativa aceitação, ao menos neste campo. De acordo com tal conceituação os recursos necessários para o desenvolvimento encontram-se mais ou menos disponíveis na sociedade, cabendo ao governo mobilizá-los, considerando os princípios de eficiência, eficácia e efetividade. Logo, a ação governamental deve ocorrer em articulação com os diversos atores que compõem a realidade social, não sendo possível falar em governança em contextos em que não haja proximidade e diálogo entre as estruturas do Estado e as forças que atuam na sociedade. Esta definição esclarece o vínculo fundamental entre governança e pluralismo.

A partir desta definição geral foi formulada a idéia de “boa governança” (*good governance*), na qual o conceito inicial foi enriquecido com oito elementos distintivos. São eles: (1) participação; (2) Estado de Direito; (3) transparência; (4) responsabilidade; (5) orientação por consenso; (6) equidade e inclusividade; (7)

efetividade e eficiência e (8) prestação de contas. Esta ampliação do conceito selou a aliança entre boas práticas de governo e valores democráticos e expressou o reconhecimento dos limites das políticas econômicas como instrumento de transformação da realidade política e social. Assim a governança democrática ou boa governança se tornou pré-requisito para o desenvolvimento sustentado, incorporando ao crescimento econômico a preocupação com a equidade social e os direitos humanos (SANTOS, 1996, p.8).

Deste modo, a governança, que no contexto empresarial está relacionada ao controle e nas relações internacionais à colaboração, apresenta-se no setor público principalmente como capacidade governativa e é neste sentido que Bresser-Pereira (1996) define a governança como a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas.

Considerando que as relações que se estabelecem entre os modelos da administração pública apresentam mais características de continuidade do que de ruptura, a governança pública se apresenta como herdeira das conquistas acumuladas nos modelos anteriores ao mesmo tempo em que sua expansão tem como combustível as limitações destes mesmos modelos, mais especificamente aquelas enfrentadas pela nova gestão pública (POLLITT, 2007, p.110). A importância das políticas públicas como instrumento da ação governamental é um legado da administração pública gerencial, especialmente das vertentes que enfatizavam a função de prestação de serviços do Estado e o atendimento às necessidades do cliente-cidadão. Nesse sentido a contribuição da governança se concentra mais em discutir as formas de condução das políticas públicas para que a ação do Estado seja efetiva, partindo de um contexto desafiador no qual as sociedades se tornam progressivamente mais complexas e exigentes em relação à atuação do Estado.

É neste ponto que se torna possível vislumbrar algumas nuances que distinguem os conceitos de governança e governabilidade. Embora o uso do termo governança no setor público tenha sido introduzido a partir dos estudos sobre governabilidade e exista uma relação intrínseca entre os dois conceitos, governança e governabilidade não se confundem. De acordo com Matias-Pereira (2008, p.67) a principal diferença entre os conceitos de governança e governabilidade gira em

torno da questão da legitimidade. De acordo com o autor, na perspectiva da governabilidade a legitimidade está associada à capacidade do governo de representar os interesses de suas próprias instituições. Por outro lado, desde a perspectiva da governança a legitimidade estaria associada à participação de atores externos à estrutura do Estado como parte interessada no processo de formulação e implementação de políticas públicas. A premissa que subjaz a este conceito estabelece uma relação direta entre políticas públicas bem-sucedidas e índices de participação.

Logo, governabilidade e governança são duas faces de um mesmo processo, onde a primeira está associada às condições do exercício do poder e de legitimidade derivadas da capacidade de articulação do governo para agregar interesses e obter apoio para viabilizar um projeto de Estado e a governança, por outro lado, está associada à capacidade de execução do governo, ou seja, de formulação e implementação de políticas efetivas (ARAÚJO, 2002, p.06). Neste sentido, a governança é diretamente afetada pelas condições de governabilidade, a tal ponto de que, para alguns autores é impossível haver governança sem governabilidade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Pierre e Peters (2000) afirmam que a governança pública está articulada em dois eixos fundamentais aos quais denominam estruturas e interações. As estruturas seriam o governo, que atua como mecanismo de hierarquia, o mercado, que atua como mecanismo de autorregulação e as redes e comunidades, que atuam como mecanismos horizontais de cooperação. Estas estruturas estariam ligadas por formas livres de interação que ocorreriam em todos os níveis e de forma relativamente indiferenciada. Para alguns autores, esta abordagem relacional agregada ao resgate da importância da participação das comunidades e redes sociais na construção das políticas públicas constitui a grande contribuição da governança pública em relação aos modelos anteriores (SECCHI, 2009, p.359).

Para Stoker (1998, p. 1-2), pese a diversidade de interpretações do conceito de governança, a persistência dos estudos sobre o tema é indicativa da necessidade de captar uma mudança na forma de pensar e trabalhar no setor público. Neste sentido as diferentes interpretações estariam unidas por um consenso básico de acordo com o qual a governança se referiria ao desenvolvimento de estilos ou

padrões de governo em que as fronteiras entre os setores público e privado estariam borradas. Assim, a essência da governança seria o seu foco em mecanismos de governo que não dependem do recurso à autoridade ou a sanções políticas. Numa referência ao trabalho de Kooiman e Van Vliet (1993), Stoker sustenta que o conceito de governança sugere a criação de uma ordem que não pode ser imposta por elementos externos, mas que nasce como resultado da interação de uma multiplicidade de atores.

Deste modo é possível sintetizar o modelo de governança pública como uma abordagem que transita entre os conceitos de governo e governabilidade, mas que não se confunde como eles. Seu habitat é o contexto das interações entre os diversos atores, estatais ou não, interessados em viabilizar as políticas públicas partir de uma perspectiva essencialmente pluralista.

4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada na pesquisa tem caráter predominantemente qualitativo e seu desenvolvimento ocorreu em duas etapas que serão detalhadas a seguir.

4.1 Procedimentos Metodológicos

4.1.1 Recorte de Dados

O CNJ é dotado de poder regulamentar¹⁶ para o exercício de suas competências constitucionais e este poder se traduz na capacidade de expedição de atos normativos, alguns deles com força vinculante. Acerca dos atos normativos do CNJ o art. 102 de seu Regimento Interno estabelece que “o Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações”. O parágrafo 5º do mesmo artigo decide que “as Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça eletrônico e no sítio eletrônico do CNJ”.

Para fins desta pesquisa foram selecionados todos os atos normativos citados expressamente pelo RICNJ, ou seja, todos os Enunciados Administrativos, Instruções Normativas, Recomendações e Resoluções publicados no período de 2005 a 2012. Este recorte resultou em um conjunto de 289 atos normativos que representam 18% de todos os atos publicados no período, conforme gráfico a seguir:

¹⁶ Este poder tem características estritamente complementares e sua função é servir à administração pública como instrumento para viabilização da aplicação das leis. De acordo com Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2009, p. 89) “Normalmente, fala-se em poder regulamentar; preferimos falar em poder normativo, já que aquele não esgota toda a competência normativa da Administração Pública; é apenas uma de suas formas de expressão [...]. Os atos pelos quais a Administração exerce o seu poder normativo têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos” (DI PIETRO, 2009, p.89).

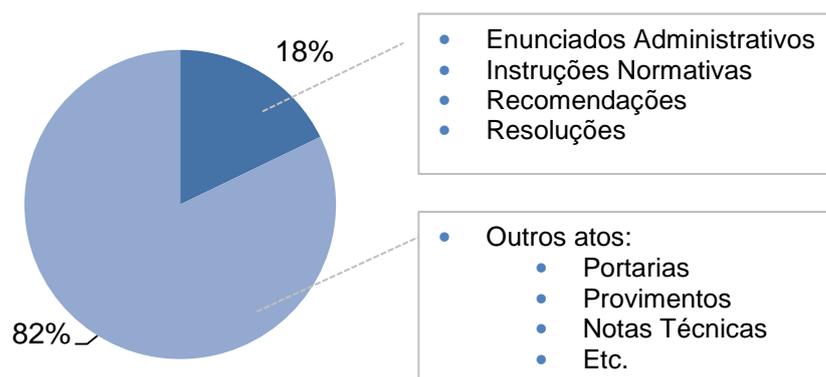


Gráfico 1: Recorte de dados

Considerando este recorte, a distribuição interna das espécies normativas selecionadas para a pesquisa resultou na seguinte composição:

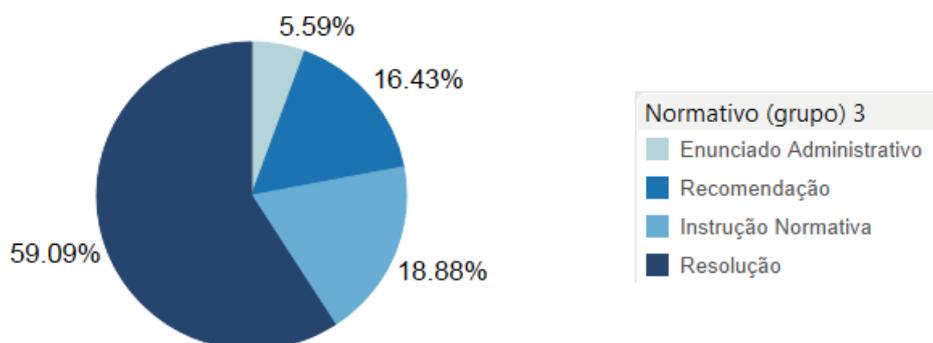


Gráfico 2: Distribuição das espécies normativas

4.1.2 Análise de Conteúdo

Esta etapa da pesquisa foi realizada tendo como horizonte metodológico os pressupostos da teoria enraizada (POUPART, 2008) e técnicas de análise de conteúdo, especialmente a abordagem de Laurence Bardin (2009), e consistiu principalmente na codificação e extração de categorias para elaboração do modelo de análise.

Os documentos coletados foram analisados no software de pesquisa qualitativa *Atlas.ti*¹⁷ versão 7.0, obedecendo à seguinte sequência de procedimentos:

- Coleta dos normativos no sítio do CNJ: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>;
- Organização dos normativos por espécie, ano de publicação e tipo de decisão (determinação, alteração ou revogação) e carga de dados no software *Atlas.ti*;
- Primeira leitura e codificação livre;
- Primeira depuração e redução do número de códigos;
- Segunda depuração e redução do número de códigos;
- Terceira depuração e redução do número de códigos;
- Hierarquização e agrupamento de códigos;
- Extração de categorias.

A partir da extração de categorias foi desenvolvido um modelo de análise em quatro níveis compreendendo categorias, funções, subfunções e temas. Cada categoria se desdobra em um grupo específico de funções ou subáreas; por sua vez, cada uma destas funções concentra um grupo subordinado de subfunções ou ramos de atividade. Estes ramos finalmente desdobram-se em temas específicos e em torno deles gravitam os atos normativos relacionados.

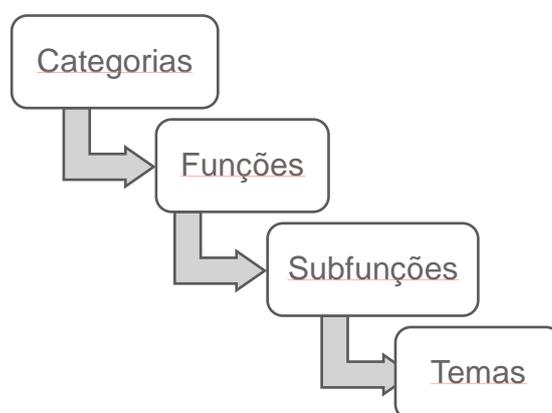


Figura 1: Estrutura conceitual do modelo de análise

¹⁷ *Atlas.ti Qualitative Data Analysis & Research Software*. Sítio: <http://www.atlasti.com/index.html>.

4.1.3 Análise Descritiva

Para realização da análise descritiva foi criada uma planilha de dados em *Excel* contendo todos os dados disponíveis sobre os normativos pesquisados, bem com sua classificação de acordo com o modelo de análise elaborado na etapa de análise de conteúdo. Esta base de dados foi importada para o software de pesquisa *Tableau Desktop Professional Edition*¹⁸ versão 8.0 onde recebeu tratamento empírico envolvendo as seguintes variáveis:

Variáveis qualitativas	Variável Quantitativa
<ul style="list-style-type: none"> • Espécie Normativa; • Número de registro; • Data de publicação; • Origem; • Situação; • Instrumento de revogação; • Data de revogação; • Instrumento de alteração; • Data de alteração; • Sem efeito – Instrumento; • Sem efeito – Data; • Suspensão – Instrumento; • Suspensão – Data; • Ementa; • Assunto CNJ; • Legislação Correlata; • Presidente; • Natureza do ato normativo; • Âmbito; • Categoria; • Função; • Subfunção; • Tema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contagem de palavras

¹⁸ *Tableau Desktop Business Intelligence*. Sítio: <http://www.tableausoftware.com/products/desktop>.

4.2 Modelo de Análise

Nesta seção será apresentada a estrutura do modelo que pretende oferecer um mapa da atuação do CNJ no período de 2004 a 2012. A emergência de um modelo em quatro níveis evidencia a complexidade e abrangência da atuação da entidade, que apresentou uma estruturada sustentada sobre três grandes eixos ou categorias, conforme figura abaixo:

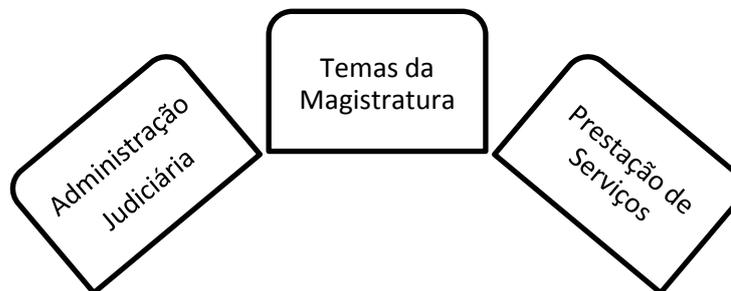


Figura 2: Categorias do modelo de análise

O primeiro eixo estruturante da atuação do CNJ está localizado no campo da *administração judiciária* e apresenta os seguintes desdobramentos:

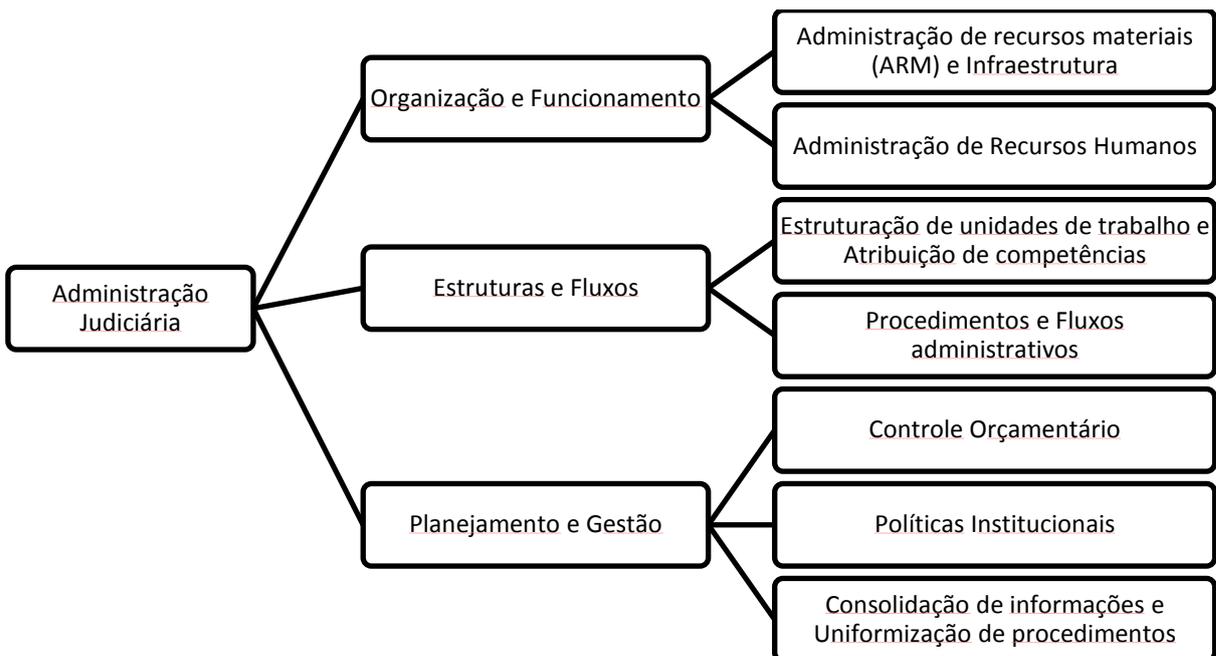


Figura 3: Estrutura da categoria administração judiciária

A primeira função da categoria administração judiciária foi denominada *organização e funcionamento* e envolve questões relativas aos recursos essenciais para o pleno funcionamento tanto do CNJ como dos órgãos do Judiciário controlados por ele. Logo, foram classificados nesta função todos os normativos relativos às condições materiais e de infraestrutura, tais como compras, relações com fornecedores, regras para a utilização de veículos e sistemas de telefonia, etc.; bem como aqueles relativos aos servidores e pessoal contratado, contemplando temas como regulamentação de benefícios e direitos trabalhistas, jornada de trabalho e normas para contratação de pessoal externo, entre outras. Deste modo, esta função foi estruturada em duas subfunções denominadas (1) administração de recursos materiais (ARM) e infraestrutura e (2) administração de recursos humanos (ARH).

A segunda função foi denominada *estruturas e fluxos* e reúne decisões relacionadas à criação ou remodelagem de setores e departamentos nas diversas instâncias controladas pelo CNJ, além de normativos que regulamentam procedimentos específicos da administração judiciária, tais como o procedimento de cadastramento de conta única para efeito de constrição de valores em dinheiro por intermédio do Convênio BACENJUD e as regras sobre o uso de papel de segurança unificado para a emissão de certidões pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, entre outros. Estas decisões foram organizadas em duas subfunções denominadas (1) estruturação de unidades de trabalho e atribuição de competências e (2) procedimentos e fluxos administrativos, conforme ilustrado na Figura 3.

A terceira função da categoria administração judiciária foi denominada *planejamento e gestão*. As decisões classificadas nesta função foram divididas em (1) controle orçamentário, (2) políticas institucionais e (3) consolidação de informações e uniformização de procedimentos. Na subfunção controle orçamentário foram classificados os normativos relativos às propostas orçamentárias dos órgãos do Judiciário com vistas à composição da Lei de Orçamento Anual (LOA) e às limitações de despesa, entre outros. Por outro lado, a subfunção políticas institucionais incluiu decisões mais abrangentes, relacionadas, por exemplo, à acessibilidade nos edifícios dos tribunais, ao uso de linguagem não discriminatória de gênero nas comunicações internas do Poder Judiciário e à preservação

ambiental, entre outros. A última subfunção desta categoria refere-se à consolidação de Informações e uniformização de procedimentos principalmente por meio da criação de cadastros nacionais e sistemas de informação acessíveis a todos os órgãos do Judiciário e, em alguns casos, a advogados e cidadãos envolvidos em processos judiciais.

A segunda categoria refere-se aos temas da magistratura e apresenta a seguinte estrutura:

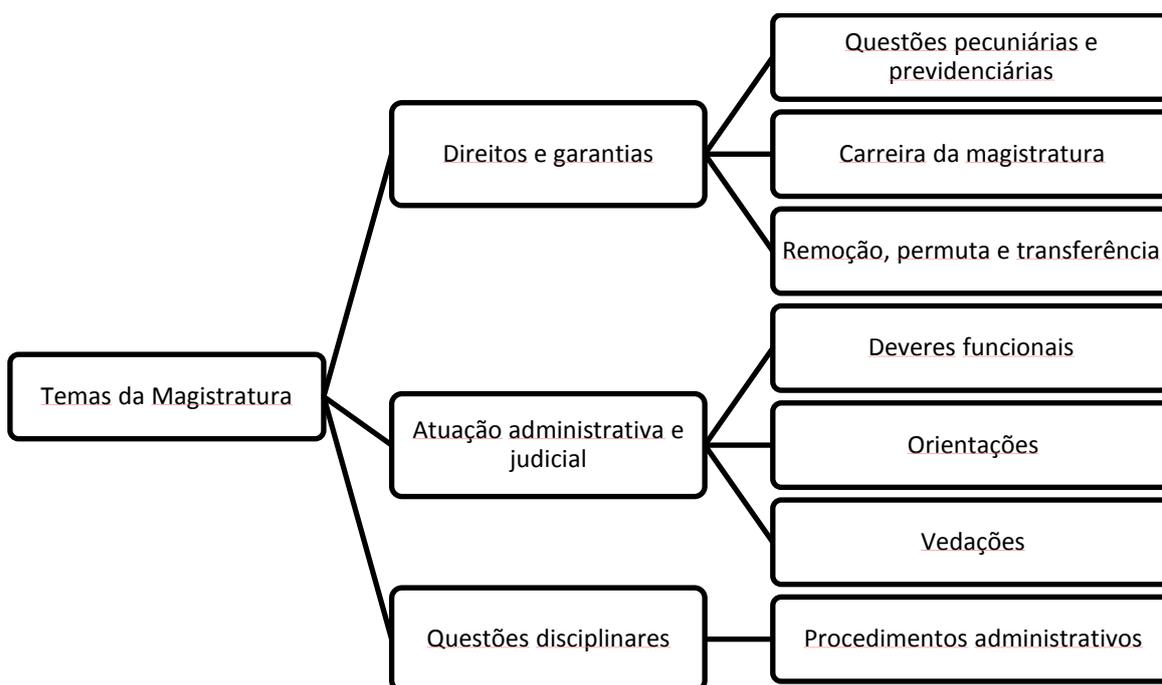


Figura 4: Estrutura da categoria temas da magistratura

A primeira função da categoria temas da magistratura trata dos *direitos e garantias* dos juízes e está organizada em três subfunções. A primeira subfunção, denominada questões pecuniárias e previdenciárias reúne normativos relativos à conversão de férias não gozadas em pecúnia, ao pagamento de gratificações e adicionais e à aposentadoria de magistrados, entre outros. Na segunda subfunção, denominada carreira da magistratura, foram classificados os normativos que tratam dos critérios para a promoção e substituição de juízes, por exemplo. Já os normativos reunidos na terceira e última subfunção referem-se, sobretudo, à remoção, permuta e transferência de juízes.

A *atuação administrativa e judicial* constitui a segunda função da categoria temas da magistratura e está dividida em três subfunções que serão explicadas a seguir. A primeira subfunção é relativa aos deveres funcionais dos juízes, tais como a realização de inspeções periódicas em estabelecimentos de correição ou de acolhimento de adolescentes em conflito com a lei. A segunda e terceira subfunções referem-se às orientações e vedações para a atuação administrativa e judicial, respectivamente. É importante destacar que tais orientações e vedações dizem respeito exclusivamente às rotinas administrativas e judiciais como, por exemplo, os procedimentos para a comunicação de prisão estrangeiro à missão diplomática de seu respectivo Estado de origem ou a vedação à atuação de magistrados na justiça desportiva, não guardando nenhuma relação com a atuação jurisdicional dos juízes.

A última função da categoria temas da magistratura refere-se às *questões disciplinares* e possui apenas uma subfunção, denominada procedimentos administrativos. Nesta subfunção foram classificados os normativos relativos aos processos e procedimentos administrativos disciplinares envolvendo magistrados.

A terceira e última categoria refere-se à *prestação de serviços* e apresenta a seguinte estrutura:

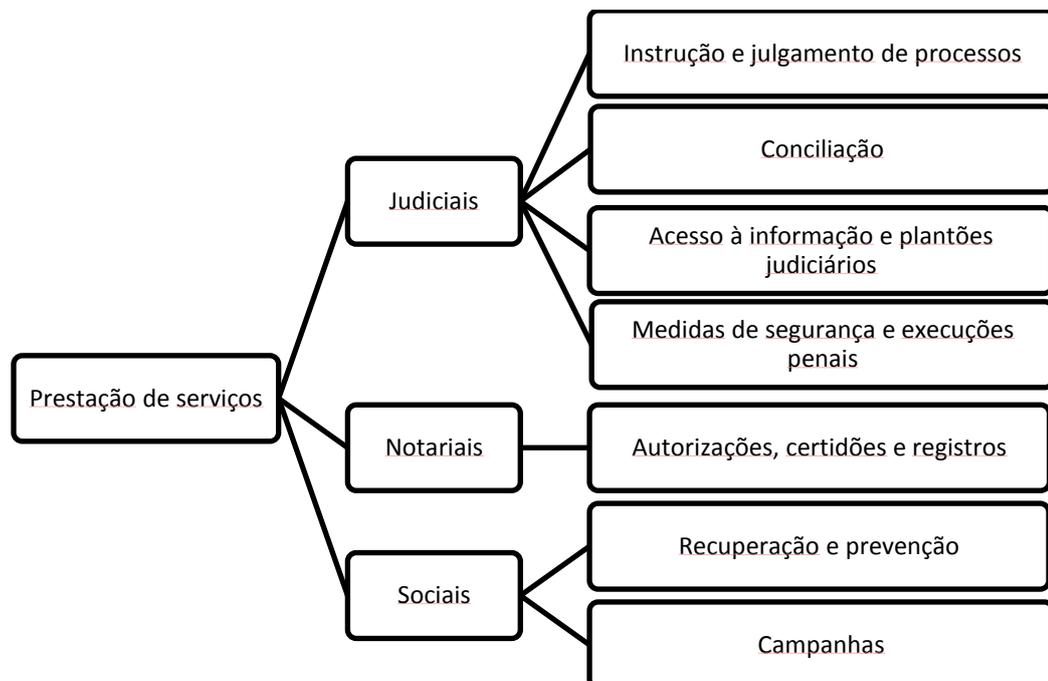


Figura 5: Estrutura da categoria prestação de serviços.

Embora o CNJ não tenha como foco de suas ações a prestação direta de serviços à população existem algumas dimensões de sua atuação que se encaixam nesta categoria. A primeira função identificada refere-se à prestação de *serviços judiciais* e está subdividida entre as subfunções relativas à instrução e julgamento de processos, à conciliação, à disponibilização de canais de acesso à informação e plantões judiciários. Dentre os temas classificados nesta categoria constam a emissão de atestados anuais de penas a cumprir, a disposição de regras e procedimentos para a colocação de criança e adolescente em família substituta por meio de guarda e orientações normativas sobre o regime de plantão judiciário em primeiro e segundo grau de jurisdição.

A prestação de *serviços notariais* foi a segunda função identificada na categoria, tendo sido desdobrada em apenas uma subfunção que concentra os serviços relacionados à emissão de certidões, concessão de autorizações e realização de registros.

Finalmente, a última função da categoria e do próprio modelo de análise está estruturada em torno à prestação de *serviços sociais* e foi organizada em duas subfunções voltadas principalmente para a realização de campanhas educativas, de programas de recuperação de social do preso e do egresso do sistema prisional.

5 RESULTADOS

Nesta seção serão discutidos os resultados da análise descritiva. Primeiramente serão apresentados os resultados mais relevantes para cada uma das categorias definidas no modelo de análise. Em seguida as mesmas categorias serão analisadas em função das diferentes composições ou presidências do CNJ, considerando o período estudado. Outras variáveis, tais como a densidade dos normativos e a relação entre número de temas e de normativos publicados, serão consideradas de forma transversal ao longo da apresentação.

5.1 Administração Judiciária

Com representatividade superior a 75%, a administração judiciária foi predominante dentre as três categorias do modelo:

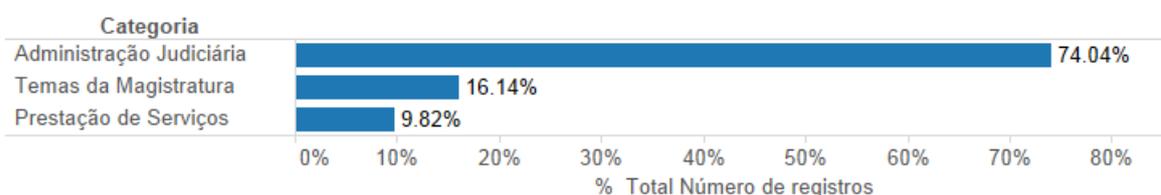


Gráfico 3: Distribuição geral das categorias

O controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário está entre as principais competências constitucionais do CNJ e a predominância da categoria administração judiciária indica que esta competência tem sido priorizada nas ações do Conselho. O campo da administração judiciária é bastante amplo e inclui uma grande variedade de temas, tais como a formulação de programas de nivelamento de tecnologia e criação de sistemas de informação, o estabelecimento de regras para suprimento de fundos, planos de auxílio e assistência à saúde para servidores, programas de capacitação e desenvolvimento de líderes, políticas institucionais de acessibilidade e preservação do meio ambiente, entre outros. Em

outras palavras, trata-se de uma área bastante heterogênea em que as decisões variam muito em termos de alcance e relevância. Neste sentido foi observado que os resultados responsáveis pela predominância desta categoria não estão uniformemente distribuídos, apresentando concentrações importantes em áreas específicas. As possíveis implicações desta distribuição desigual serão discutidas ao longo desta seção.

A função organização e funcionamento foi a mais representativa desta categoria, seguida por planejamento e gestão e, em último lugar, estruturas e fluxos, conforme gráfico abaixo:

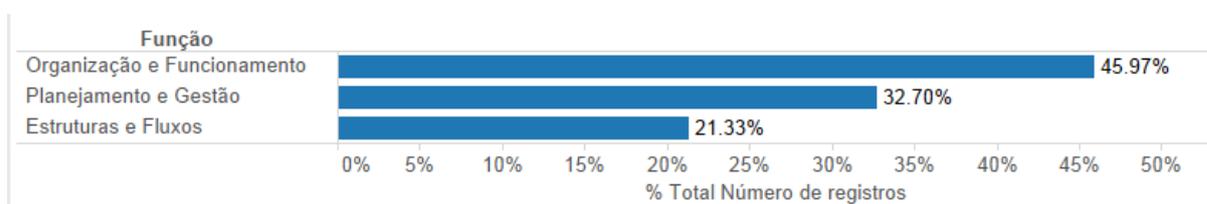


Gráfico 4: Funções da categoria administração judiciária

5.1.1 Organização e Funcionamento

Os temas reunidos em organização e funcionamento referem-se basicamente às condições humanas e materiais necessárias ao pleno funcionamento do Judiciário, ou seja, trata-se de uma função de caráter predominantemente interno. Esta função é composta pelas subfunções administração de recursos humanos (ARH) e administração de recursos materiais (ARM) e infraestrutura, com destaque para a primeira. Com quase 35% de representatividade nesta categoria, a subfunção administração de recursos humanos apresentou o resultado mais expressivo dentre todas as subfunções do modelo, conforme ilustração a seguir:



Gráfico 5: Resultados globais da categoria administração judiciária

Foram incluídos em administração de recursos humanos os normativos que dizem respeito aos direitos e deveres dos servidores e às regras de contratação de pessoal externo, entre outros. Considerando a relação entre os temas abordados e o número de normativos publicados foi possível identificar os temas recorrentes e mais trabalhados pelo CNJ. Os temas priorizados foram o combate ao nepotismo (12%), a regulamentação de pagamentos de diárias e emissão de passagens (8%) e a assistência de saúde para servidores (5,48%), conforme ilustrado no Gráfico 6.

O combate à prática do nepotismo foi a primeira ação de grande repercussão realizada pelo CNJ. Com 09 normativos dedicados, todos vigentes, este tema alcançou o Poder Judiciário como um todo, inclusive com irradiações para outros poderes. A decisão, materializada em 2005 por meio da Resolução n. 7 de 18 de outubro, foi posteriormente aperfeiçoada e ampliada, passando a abranger as mais diversas áreas tais como a contratação de estagiários e a relação com fornecedores. O tema permaneceu na agenda normativa do CNJ até o ano de 2008, quando parece ter atingido a maturidade.

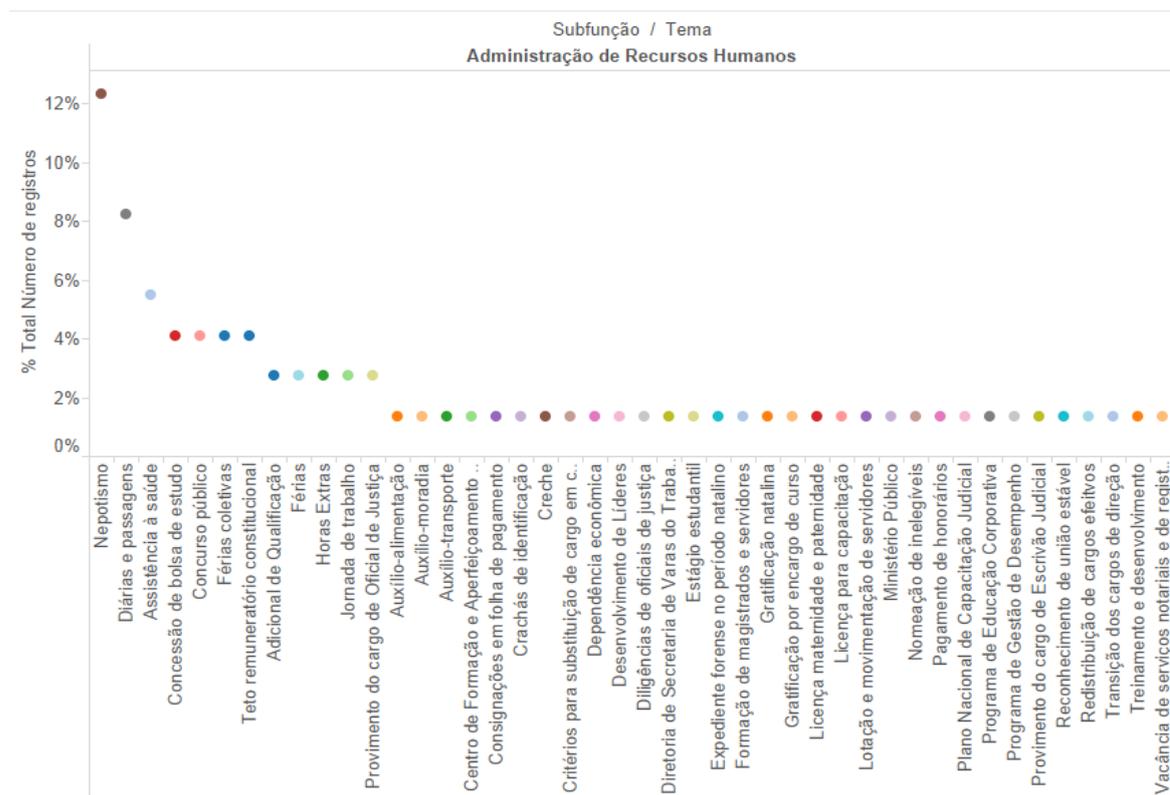


Gráfico 6: Temas em administração de recursos humanos

Vale acrescentar que as decisões sobre este tema foram formalizadas exclusivamente por meio de resoluções e enunciados administrativos, ou seja, as duas espécies normativas que possuem força vinculante de acordo com o RICNJ. Esta é mais uma expressão da importância que foi dada a este tema como medida de moralização do Poder Judiciário.

Com relação aos dois temas seguintes - regulamentação de diárias e passagens e assistência à saúde - cabe destacar que a maioria dos registros foram dedicados à resolução de questões internas do CNJ. Especificamente, 50% dos normativos sobre diárias e passagens referem-se exclusivamente ao contexto do CNJ, enquanto 30% daqueles sobre assistência à saúde enquadram-se no mesmo caso.

Os registros incluídos na subfunção administração de recursos humanos também foram analisados de acordo com a densidade e nível de detalhamento com que foram abordados os temas e os resultados podem ser observados no Gráfico 6.

A regulamentação do pagamento de diárias e da emissão de passagens foi o tema que recebeu tratamento mais detalhado, seguido pela regulamentação de concurso público, principalmente para serviços notariais. O terceiro tema mais detalhado foi relativo à concessão de bolsas de estudo exclusivamente para servidores do CNJ. O nepotismo, tema destaque em número de normativos, aparece em oitava posição, enquanto assistência à saúde surge em sexto lugar.

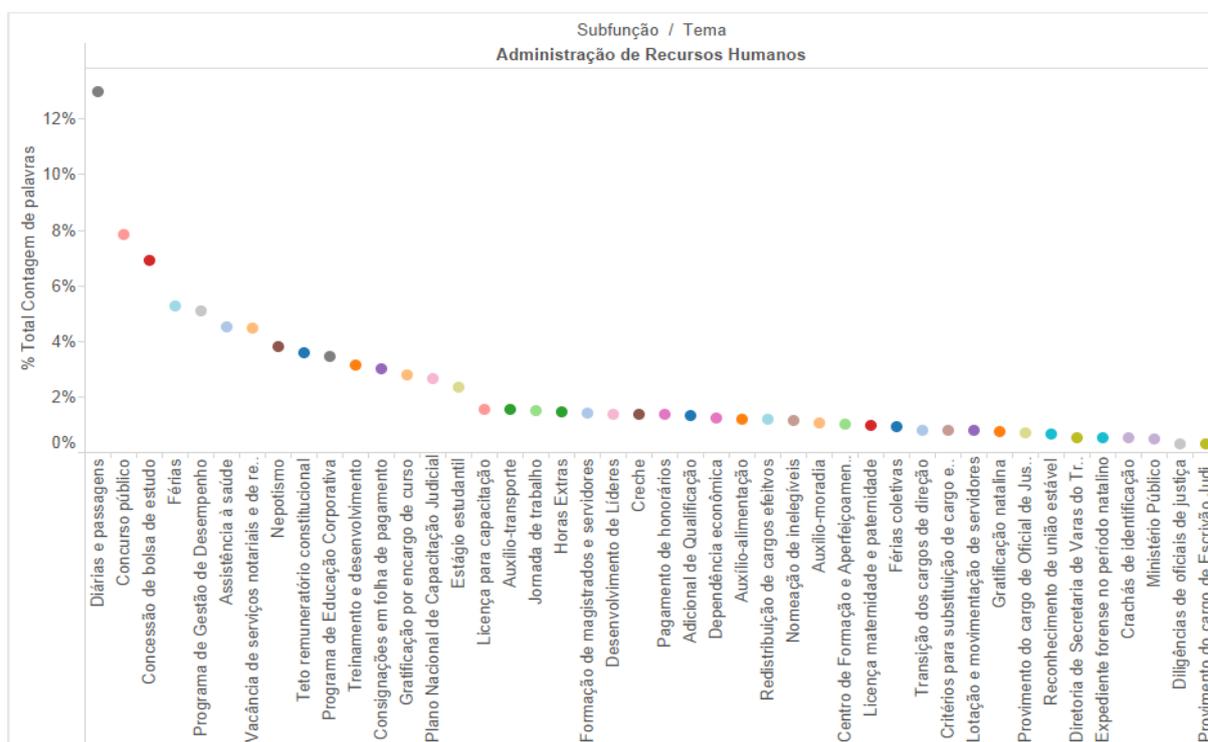


Gráfico 7: Análise léxica de temas em administração de recursos humanos

Deve-se notar que os temas destacados, seja pela quantidade de normativos dedicados seja pela densidade com que foram desenvolvidos, referem-se principalmente ao estabelecimento de regras que visam à moralização do uso dos recursos públicos. Medidas voltadas para a melhoria da gestão ainda são minoritárias.

A segunda subfunção em organização e funcionamento refere-se à administração de recursos materiais e infraestrutura. Com 11,37% dos normativos

classificados na categoria administração judiciária, seus registros dividem-se entre aqueles destinados ao CNJ e aqueles destinados aos tribunais, com predominância dos primeiros (62,5%).

Esta subfunção registrou 24 normativos que abordaram 18 temas. O tema que recebeu o maior número de normativos foi relativo ao sistema de telefonia do CNJ, com 12,5% das ocorrências. Em segundo lugar, e com igual número de normativos, representando 8,33% do total de atos, estão a administração de bens móveis, as diretrizes para relacionamento com fornecedores, as normas de utilização das vagas de estacionamento e a criação do Fundo Nacional de Segurança, sendo este último o único tema que não se refere exclusivamente ao CNJ.

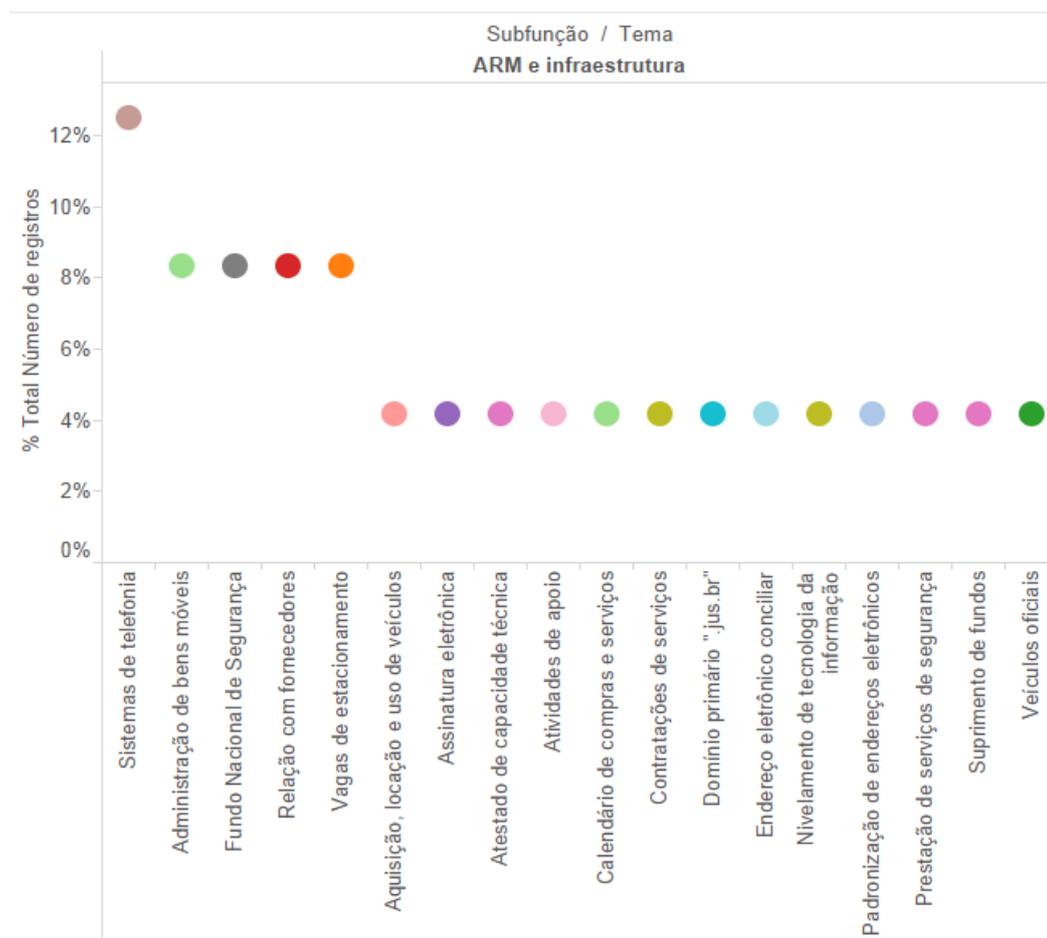


Gráfico 8: Temas de ARM e infraestrutura

A análise da densidade dos normativos de administração de recursos materiais e infraestrutura apresentou resultados diferentes da análise por quantidade de normativos dedicados, conforme Gráfico 9. A contratação de serviços, que se encontra na décima primeira posição em relação ao número de normativos, foi o tema mais detalhado. Em segundo lugar estão as diretrizes em relação ao uso do sistema de telefonia do CNJ, seguido pelas regras de funcionamento e utilização do suprimento de fundos.

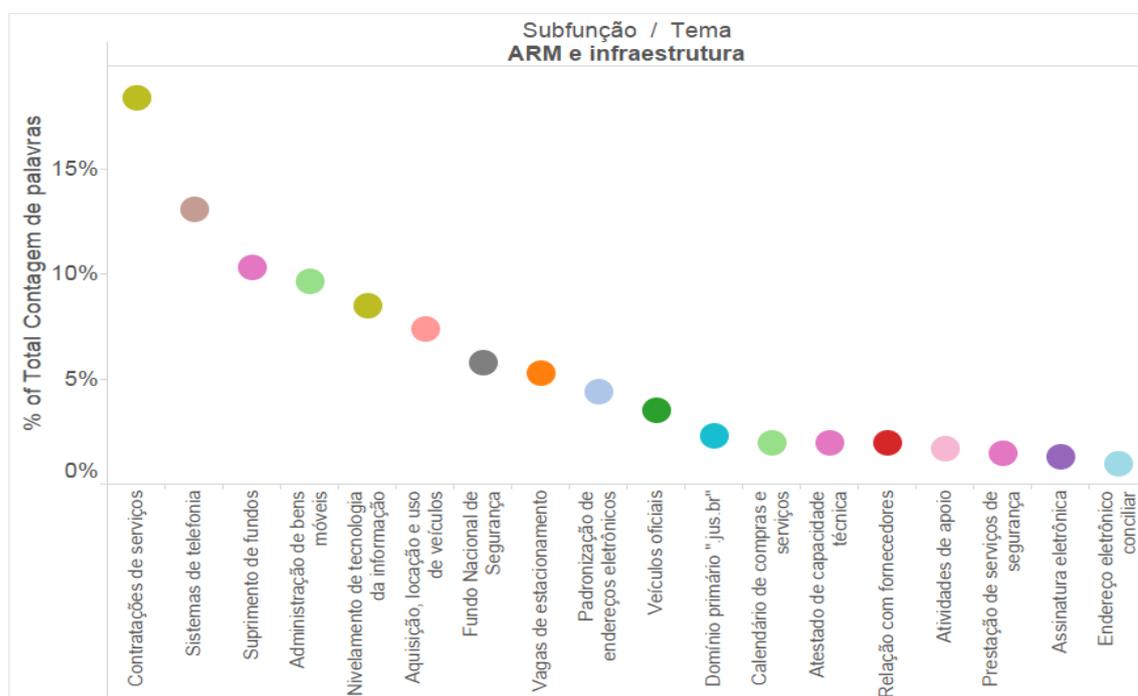


Gráfico 9: Análise léxica de temas em ARM e infraestrutura

Em síntese, os resultados da função de organização e funcionamento demonstraram que as ações neste sentido estiveram entre as prioridades do CNJ. Com enfoque predominantemente interno, foram expedidas regulamentações visando, principalmente, o controle da atuação de pessoal, a concessão de benefícios e regulamentação de direitos de servidores, bem como a correta utilização dos recursos materiais. Em seu conjunto, estas medidas expressam valores que as aproximam do modelo burocrático da administração pública, com ênfase na moralização quanto ao uso dos recursos públicos.

5.1.2 Planejamento e Gestão

A função planejamento e gestão abarcou 32,7% dos normativos classificados em administração judiciária, sendo a segunda função mais representativa da categoria. Ao contrário do que foi observado em organização e funcionamento – onde uma subfunção destacou-se pelo resultado superior – nesta categoria observou-se um resultado surpreendentemente baixo para uma das competências mais relevantes do CNJ: o controle orçamentário.

Definida pelo texto constitucional como uma das competências centrais do CNJ, o controle orçamentário alcançou apenas 5,69% dos normativos da categoria, ou 4,21% de todos os normativos pesquisados. Quanto aos temas contemplados, o destaque foi para os normativos dedicados à fixação de normas e procedimentos para o envio das propostas orçamentárias dos órgãos do Judiciário, tendo em vista a composição da Lei Anual de Orçamento (LOA). Em segundo lugar surgiu o destacamento de verbas orçamentárias para o atendimento às vítimas de enchentes e limitações de despesa com pessoal, ambas com igual resultado.

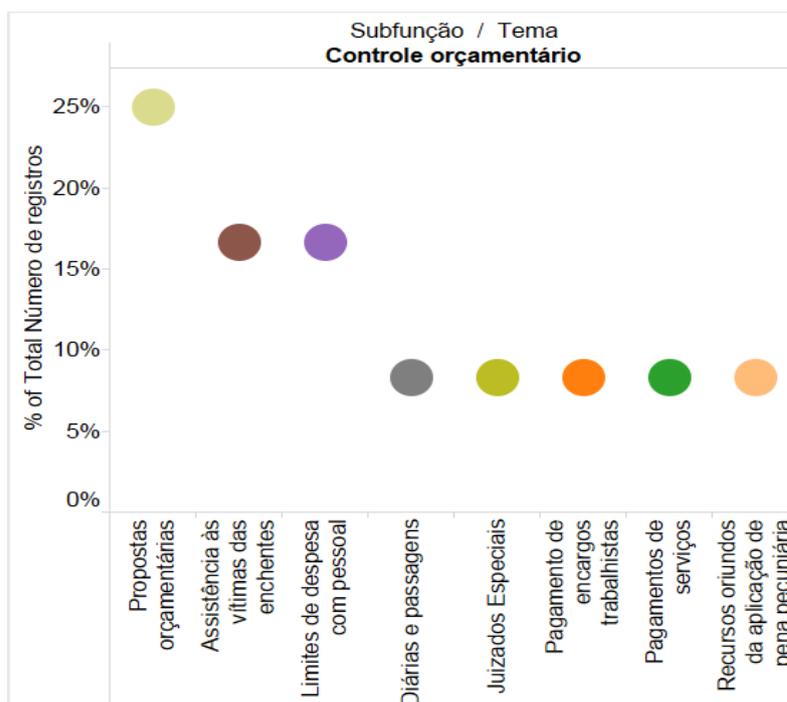


Gráfico 10: Temas de controle orçamentário

Estes resultados sugerem que o controle orçamentário realizado pelo CNJ tem se concentrado em temas essenciais regulados por lei, como o envio das propostas orçamentárias, ou em temas emergenciais, sejam humanos – atendimento às vítimas de catástrofes naturais – ou administrativos – limitações de empenho. Logo, entende-se que o controle orçamentário tem sido realizado de forma bastante restrita, constituindo uma das áreas com maior possibilidade de ampliação da atuação do CNJ.

Por outro lado, a subfunção consolidação de informações e uniformização de procedimentos foi a segunda mais expressiva da categoria e do modelo como um todo. Embora seus resultados sejam bastante próximos da terceira subfunção (políticas institucionais, que será comentada em seguida) o trabalho de consolidação de informações destaca-se como umas das áreas prioritárias de atuação do CNJ, principalmente do ponto de vista da solidez das medidas adotadas.

Tais medidas concentraram-se fundamentalmente na criação de sistemas de informação como instrumento para viabilização da política judiciária, sendo possível apontar a criação do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário como a mais significativa dentre elas. Contemplada no texto constitucional como uma das competências do CNJ, a criação de uma ferramenta capaz de fornecer informações precisas sobre a realidade do Judiciário constituiu um passo importantíssimo para a visibilidade dos problemas e desafios da justiça brasileira. Neste sentido, a criação deste sistema representou uma contribuição real para a redução da opacidade do Judiciário e para a formulação e controle de políticas judiciárias transformadoras.

Como pode ser observado no gráfico abaixo, foram agregados nesta subfunção aqueles normativos referentes à criação e desenvolvimento de sistemas, com destaque para aqueles relativos ao controle das execuções penais, à gestão de precatórios e à geração de estatísticas gerais sobre o Poder Judiciário.

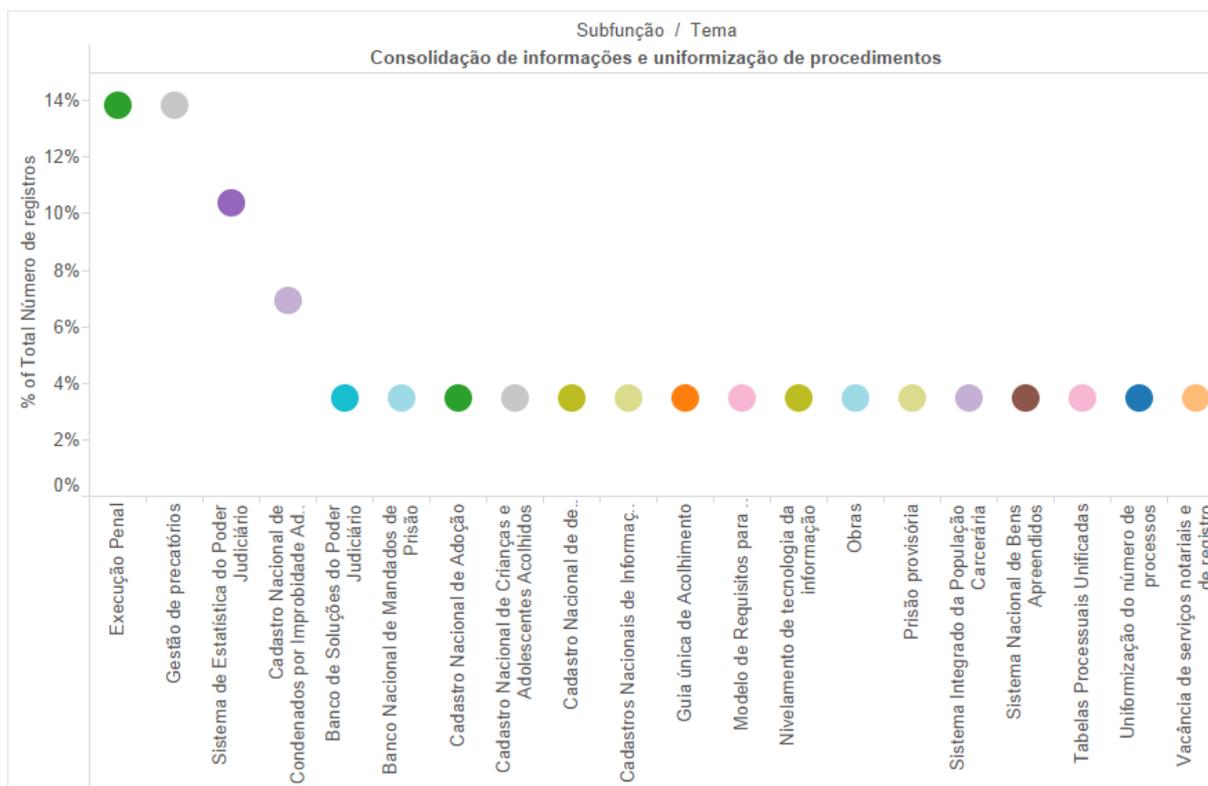


Gráfico 11: Temas de consolidação de informações e uniformização de procedimentos

Embora o desenvolvimento de sistemas visando a consolidação de informações e procedimentos tenha sido uma das áreas de maior expansão da atuação do CNJ, o resultado da análise temporal revelou que os esforços nesse sentido vem sendo reduzidos desde 2009. Considerando a ênfase dada a esta área nos anos anteriores e a quantidade de temas contemplados é possível que este resultado indique que a principais necessidades em termos de criação de sistemas e canais unificados já tenham sido atendidas.

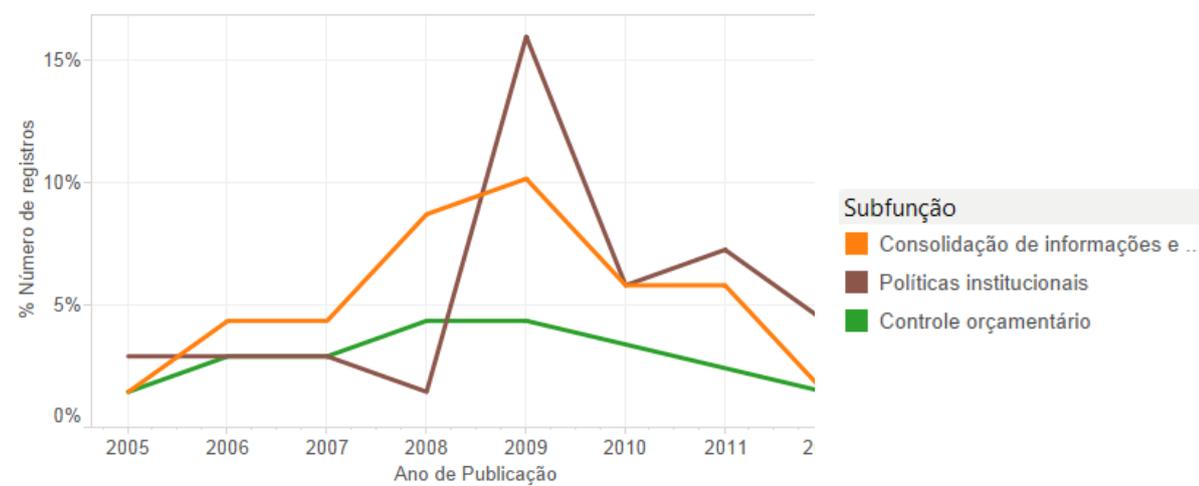


Gráfico 12: Análise temporal dos registros sobre consolidação de informações e uniformização de procedimentos

A terceira subfunção em planejamento e gestão agregou normativos voltados para a implementação de políticas institucionais em todo o Poder Judiciário. Embora análise da relação entre o número de normativos e o número de temas abordados tenha apontado para a transparência como tema mais relevante ou mais trabalhado dentre as políticas institucionais (ver Gráfico 13) os resultados também apontaram para a existência de semelhanças entre temas, seja por pertencerem a áreas afins seja por terem sido encaminhados por uma mesma estratégia. Partindo desta idéia os temas foram reorganizados, permitindo outra visão das áreas e estratégias de concentração das políticas institucionais.

Sob esta perspectiva, os temas voltados para o aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário, contemplando medidas de caráter administrativo e culturais, foram o grande destaque, com 32.14% de representação, acumulando as seguintes iniciativas:

- Planejamento e Gestão Estratégica;
- Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação;
- Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário;
- Recomendação visando a criação de mecanismos de cooperação entre as diferentes instâncias;

- Recomendação visando o intercâmbio de experiências entre os tribunais no âmbito da execução penal, da adoção de processo eletrônico, e da estruturação e regionalização das varas de execuções penais;
- Política judiciária nacional para o tratamento de conflitos de interesses no âmbito do Judiciário;
- Recomendação sobre a adoção de medidas que favoreçam a acessibilidade nas instalações do Judiciário;
- Incentivo à adoção de linguagem inclusiva de gênero nas comunicações internas do Poder Judiciário;
- Recomendação para o desenvolvimento da consciência ecológica por meio de políticas que favoreçam a formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado.

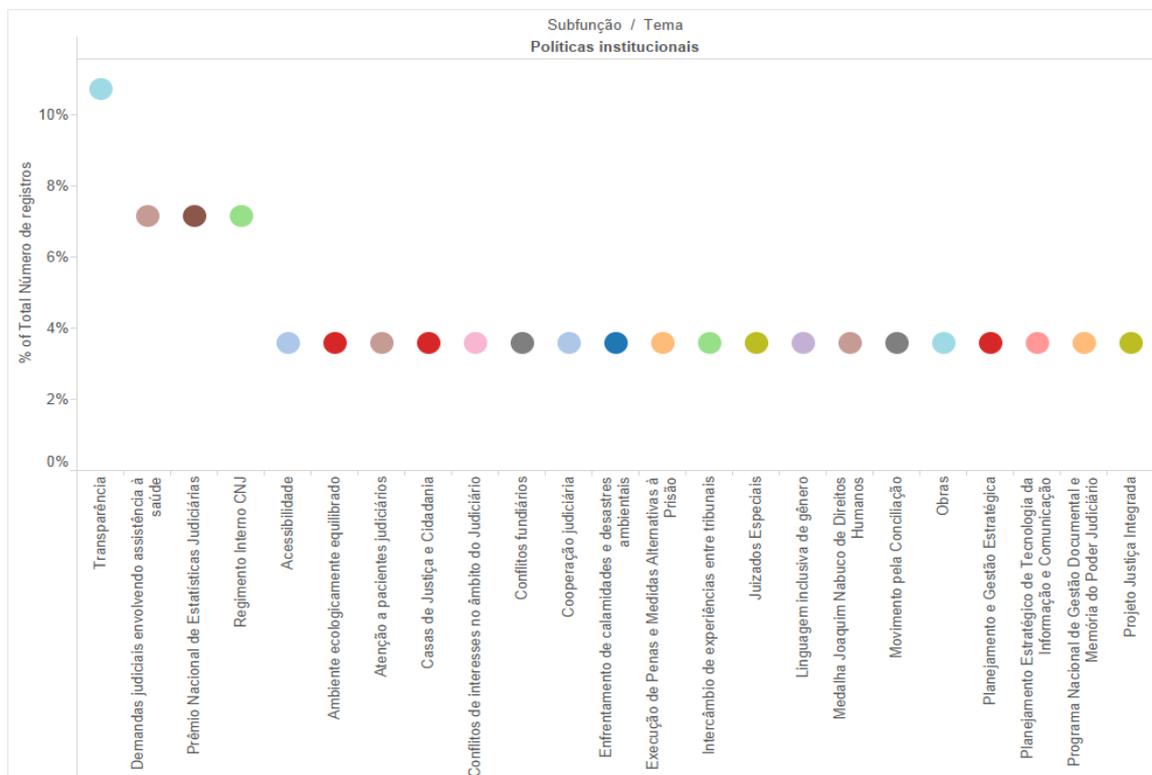


Gráfico 13: Temas de políticas institucionais

5.1.3 Estruturas e Fluxos

A função estruturas e fluxos é composta pelas subfunções estruturação de unidades de trabalho e atribuição de competências, com 53,33% de representação, e procedimentos e fluxos administrativos, com 46,66%. Considerando que ambas subfunções alcançaram resultados semelhantes, procedeu-se diretamente à análise temática.

No primeiro caso, relativo estruturação de unidades de trabalho, os resultados não foram especialmente expressivos quanto à relação entre o número de normativos por tema, como pode ser observado no Gráfico 14. Não obstante os resultados voltados para ao controle interno e para a criação de varas especializadas, é a criação de espaços de discussão e estudo de temas críticos sob a forma de fóruns nacionais que se destaca como o resultado mais relevante para esta subfunção.



Gráfico 14: Registros sobre estruturação de unidades de trabalho e atribuição de competências

Em conjunto, estas iniciativas representaram 25% dos registros reunidos nesta subfunção e foram responsáveis pela criação dos seguintes espaços:

- Fórum Nacional do Poder Judiciário e Liberdade de Imprensa;
- Fórum Nacional das Ações Coletivas de Caráter Permanente;
- Fórum Nacional de Assuntos Fundiários;
- Fórum Nacional de Coordenação das Ações do Poder Judiciário em relação aos Preparativos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014;
- Fórum Nacional de Precatórios;
- Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.

Quanto aos resultados relativos aos procedimentos e fluxos, o tema com o maior número de normativos dedicados foi relativo às regras e procedimentos para a realização de interceptações de comunicações telefônicas e de dados em sistemas de informática e telemática, conforme gráfico abaixo:



Gráfico 15: Registros em procedimentos e fluxos administrativos

5.2 Temas da Magistratura

Esta categoria encontra-se dividida entre as funções direitos e garantias, atuação administrativa e judicial e questões disciplinares, distribuídas conforme Gráfico 16, e representa 16,14% dos normativos pesquisados, ocupando a segunda posição entre as três categorias do modelo.

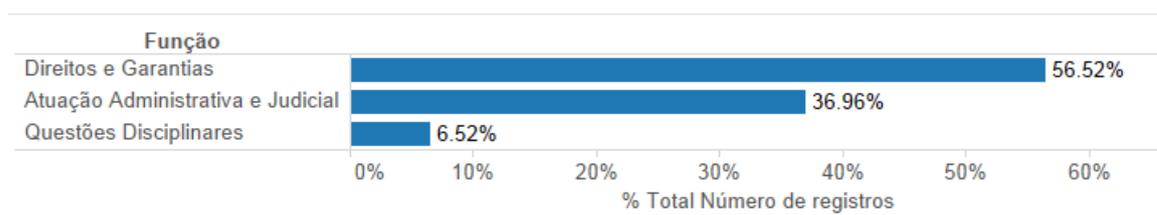


Gráfico 16: Resultados globais da categoria temas da magistratura

Como dita a Constituição, é competência do CNJ zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, bem como outras atribuições estabelecidas no Estatuto da Magistratura. Pesem estas determinações, os resultados da pesquisa indicaram uma atuação voltada primordialmente para a regulamentação de direitos e garantias (ver Gráfico 17) com algumas intervenções no campo da atuação administrativa e judicial e um número extremamente reduzido de decisões voltadas para a regulamentação de questões disciplinares, como será discutido a seguir.

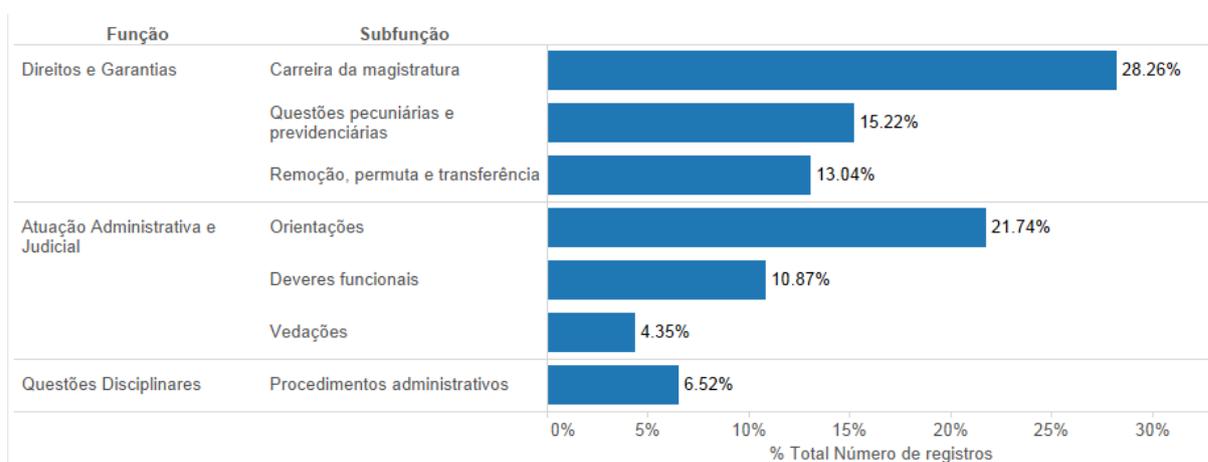


Gráfico 17: Resultados globais da categoria temas da magistratura

5.2.1 Direitos e Garantias

Com 56,62% dos normativos registrados, a função direitos e garantias da magistratura foi o destaque da categoria. Esta função está composta pelas subfunções carreira da magistratura, questões pecuniárias e previdenciárias e remoção, permuta e transferência de magistrados, sendo a primeira a mais representativa do grupo com 50% dos registros classificados nesta função. O restante dos registros foi dividido de forma mais ou menos proporcional entre as duas subfunções restantes, com 26,92% e 23,08%, respectivamente.

A análise da relação entre o número de normativos publicados por tema abordado demonstrou que as duas grandes preocupações do CNJ no tocante à carreira da magistratura são o processo de ingresso, ou seja, os parâmetros para a realização de concurso público para juiz, e os critérios para convocação e escolha de magistrados para substituição de membros de tribunais. Em segundo lugar, e com igual resultado, estão os critérios para composição e substituição em Órgãos Especiais, bem como o processo de aferição de critérios de merecimento para promoção de magistrado. Conforme ilustração abaixo:

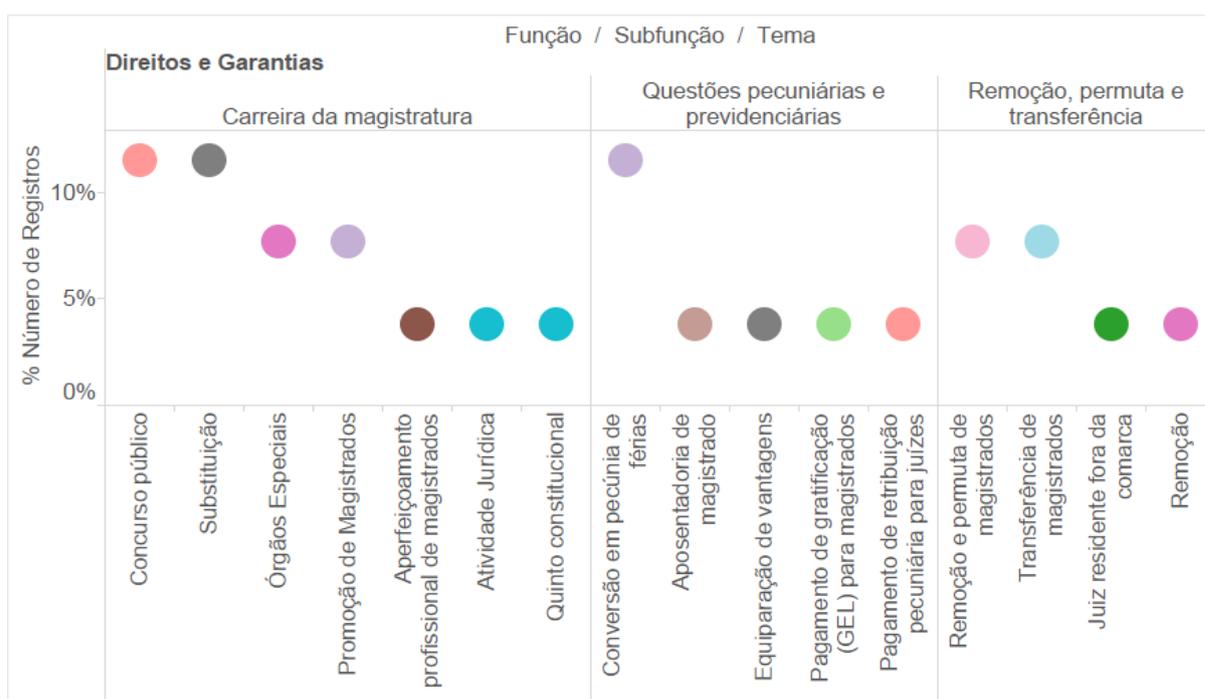


Gráfico 18: Temas da função direitos e garantias

Em síntese, os resultados mais significativos para a subfunção carreira da magistratura indicam uma preocupação em garantir que as oportunidades de ingresso e ascensão profissional sejam distribuídas de acordo com o princípio da meritocracia, reduzindo ou mesmo eliminando a interferência de vínculos personalísticos.

Em relação à subfunção questões pecuniárias e previdenciárias, o tema relativo à conversão em pecúnia de férias não gozadas foi o mais representativo, com 42,86% das decisões registradas nesta função (ver Gráfico 18). Por outro lado, a subfunção relativa à remoção, permuta e transferência de magistrados não apresentou nenhuma informação especialmente relevante.

Como última observação sobre os direitos e garantias dos magistrados é preciso destacar que, pese a sua representatividade na categoria, a análise da evolução temporal das funções sugere que a área em expansão, tratando-se dos temas da magistratura, é relativa à atuação administrativa e judicial dos juízes e não aos direitos e garantias. Caso este resultado se afirme como tendência é possível que a reprodução desta análise no futuro próximo aponte para resultados bastante distintos daqueles encontrados nesta pesquisa.

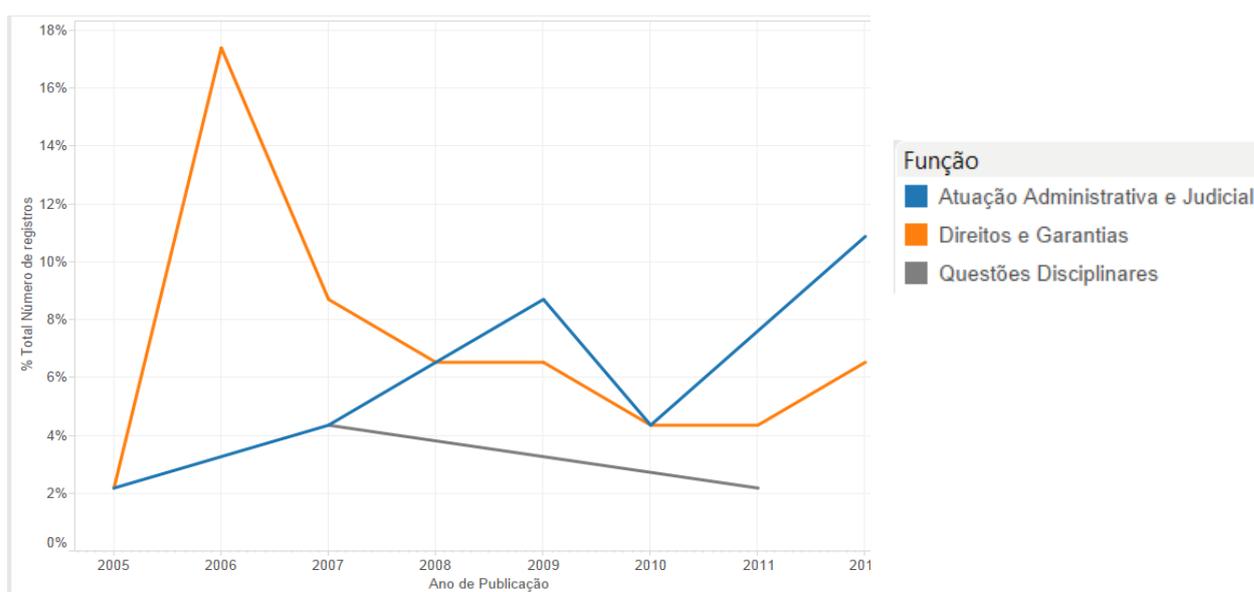


Gráfico 19: Evolução temporal das funções da categoria temas da magistratura

5.2.2 Atuação Administrativa e Judicial

Como segunda função mais representativa da categoria, a atuação administrativa e judicial de magistrados obteve representação igual a 36,96% do total de normativos classificados nesta função. É importante frisar que a atuação judicial a que se refere esta classificação está relacionada aos procedimentos que devem ser realizados pelo juiz durante o exercício da atividade jurisdicional, sem absolutamente nenhuma implicação ou influência em sua competência para decidir.

Esta função está composta pelas subfunções relativas aos deveres funcionais dos juizes, bem como às orientações e vedações aplicadas a eles no exercício de suas funções. Nesse sentido, a subfunção relativa às orientações apresentou o resultado mais significativo, com 58,82% das decisões classificadas nesta função. Por outro lado, a análise da relação entre número de normativos publicados e temas abordados não apresentou nenhum resultado relevante.



Gráfico 20: Temas da função atuação administrativa e judicial

Em segundo lugar, a subfunção relativa aos deveres funcionais dos juízes reuniu 29,41% dos normativos classificados neste grupo. As decisões referentes à inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente e à implantação do Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei apresentaram alguma variação em relação ou restante dos resultados desta subfunção e da própria função atuação administrativa e judicial como um todo sem, contudo, acrescentar informações muito significativas.

Em último lugar, constam as vedações à atuação dos juízes. O destaque desta subfunção surge exatamente em razão de sua exiguidade. Com apenas duas ocorrências, relativas à compatibilização da atividade de magistério com a atuação jurisdicional e à proibição de atuação na Justiça Desportiva, esta subfunção é a segunda menos representativa entre todas as subfunções do modelo.

5.2.3 Questões Disciplinares

As questões disciplinares representam apenas 6,52% das decisões classificadas nesta categoria, sendo a menos representativa de todo o modelo, com somente 1,05% dos normativos pesquisados conforme gráfico abaixo. Os temas classificados na sua única subfunção, denominada procedimentos administrativos, apresentam apenas duas ocorrências e dizem respeito aos processos e procedimentos administrativos disciplinares aplicados aos magistrados.

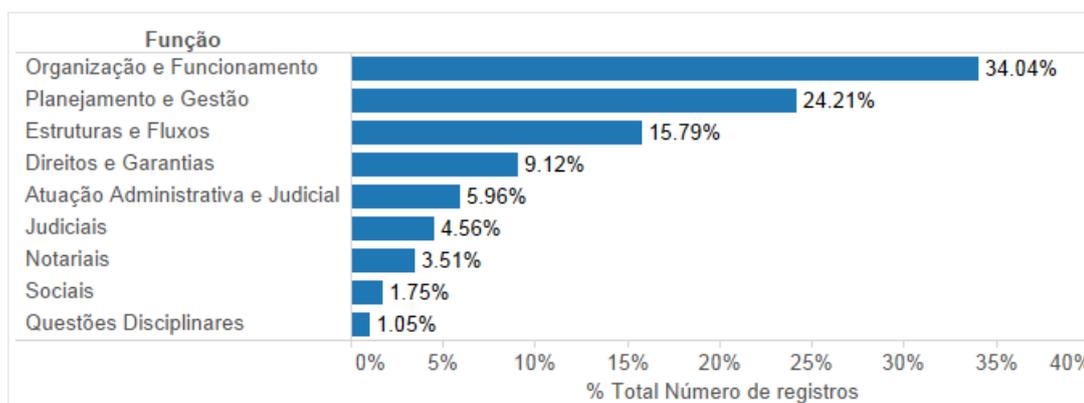


Gráfico 21: Distribuição geral das funções

5.3 Prestação de Serviços

Embora a prestação direta de serviços ao cidadão não seja uma atribuição específica do CNJ, sendo ele um órgão de controle interno, suas ações afetam, ou mesmo regulam, a prestação de serviços e é neste sentido que foi concebida a classificação apresentada neste trabalho.

Considerando sua função secundária em relação à totalidade do espectro de atividades do CNJ, não surpreende que esta categoria tenha sido a de menor expressão, com apenas 9,82% do total das decisões pesquisadas. A categoria está composta por três funções associadas à prestação de serviços e organizadas em razão de sua natureza, ou seja, de serviços judiciais, notariais ou sociais.

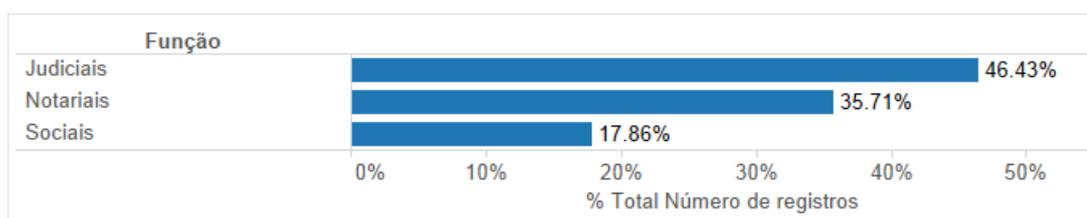


Gráfico 22: Resultados globais da categoria prestação de serviços

Em termos globais os resultados se mantiveram dentro das expectativas, sem muitas surpresas. Os serviços judiciais foram os que apresentaram os resultados mais expressivos, com 46,43% dos normativos classificados na categoria. Os serviços notariais e sociais ocuparam a segunda e terceira posições, com resultados de 37,71% e 17,36%, respectivamente. Contudo, a análise aprofundada das subfunções revelou algumas informações relevantes, como será discutido a seguir.

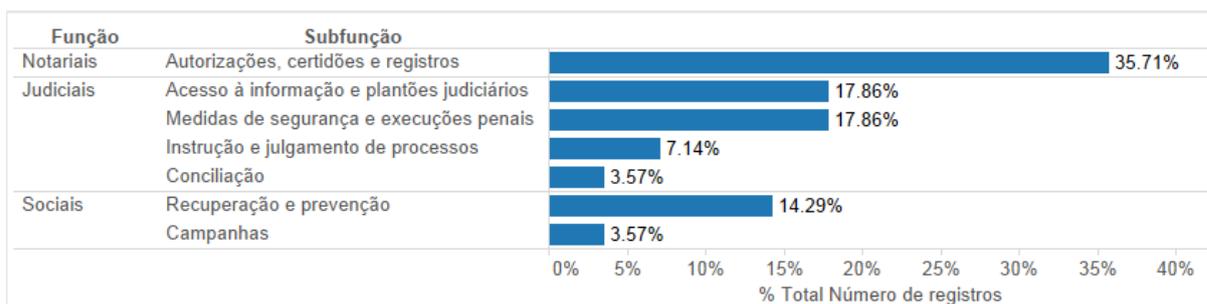


Gráfico 23: Subfunções da categoria prestação de serviços

A análise da evolução temporal das categorias revelou que a questão da prestação de serviços só entrou na pauta do CNJ em 2007, mas que aparentemente tende a manter-se na pauta ou mesmo aumentar a sua participação entre as áreas prioritárias de atuação do órgão.

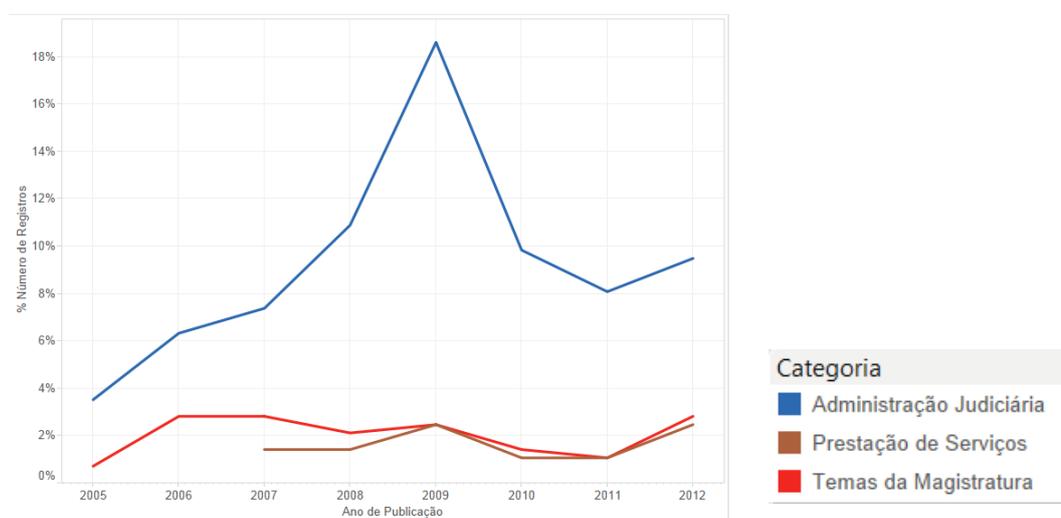


Gráfico 24: Evolução temporal das categorias

5.3.1 Serviços Judiciais

A função Serviços Judiciais é composta por quatro subfunções, com destaque para duas: (1) acesso à informação e plantões judiciais e (2) medidas de segurança e execuções penais, ambas com 38,46% de representatividade.

A análise da relação entre normativos publicados e temas abordados demonstrou que a prestação jurisdicional ininterrupta foi o tema mais trabalhado, com um resultado de 23,08%. O segundo resultado mais expressivo foi relativo à divulgação de dados processuais na internet, com 15,38%.

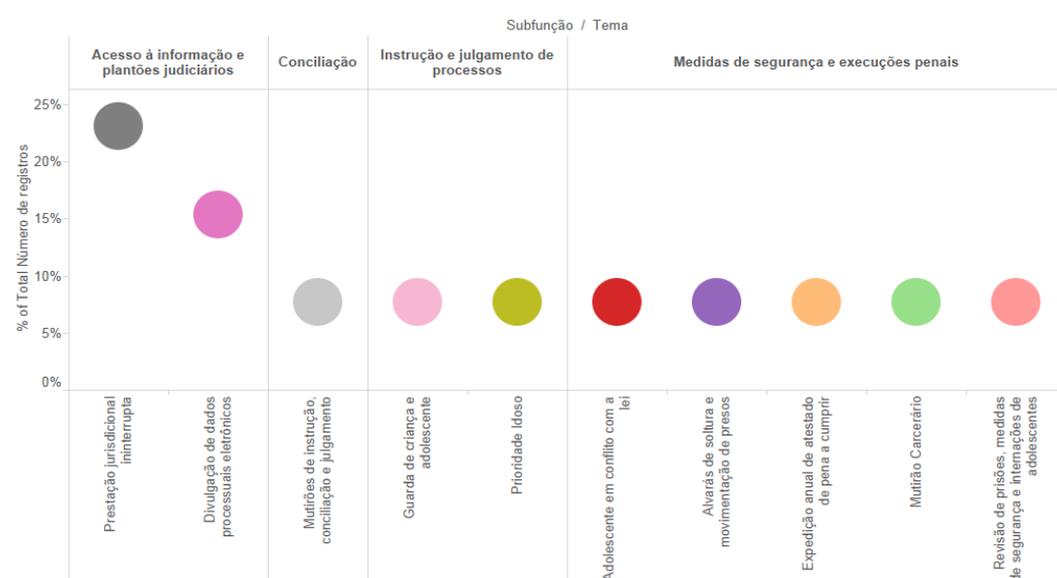


Gráfico 25: Temas da função serviços judiciais

5.3.2 Serviços Notariais

Com apenas uma subfunção, os resultados relativos aos serviços notariais concentraram-se na emissão de autorizações, certidões e registros, com destaque para a concessão de autorizações de viagens ao exterior para crianças e adolescentes cujo resultado representou 40% dos normativos classificados nesta função.

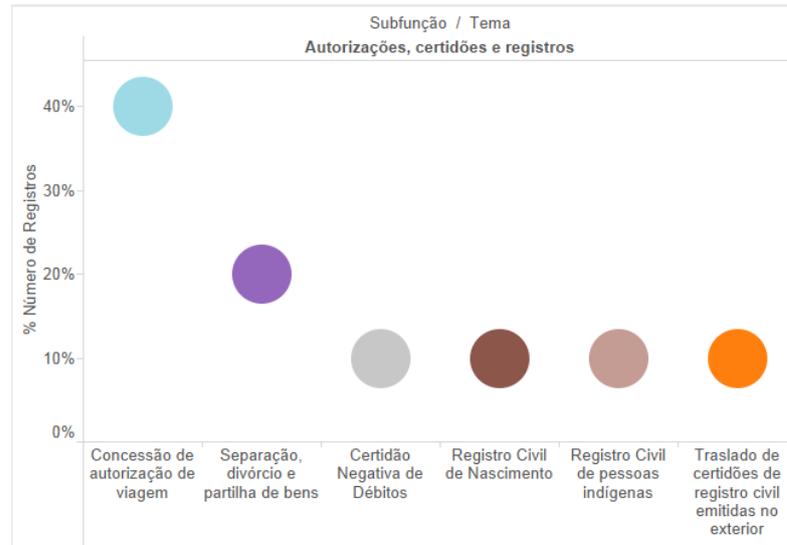


Gráfico 26: Temas da função serviços notariais

5.3.3 Serviços Sociais

As ações do CNJ voltadas para a prestação de serviços sociais foram divididas entre a realização de campanhas educativas e programas de recuperação e prevenção voltados, principalmente, para a recuperação da pessoa presa e para a atenção aos adolescentes em conflito com a lei, com predominância das ações voltadas para o primeiro grupo. Somadas, as ações direcionadas à recuperação social do preso e do egresso do sistema prisional (incluindo o Projeto Começar de Novo) representam exatamente 60% dos normativos classificados nesta função.

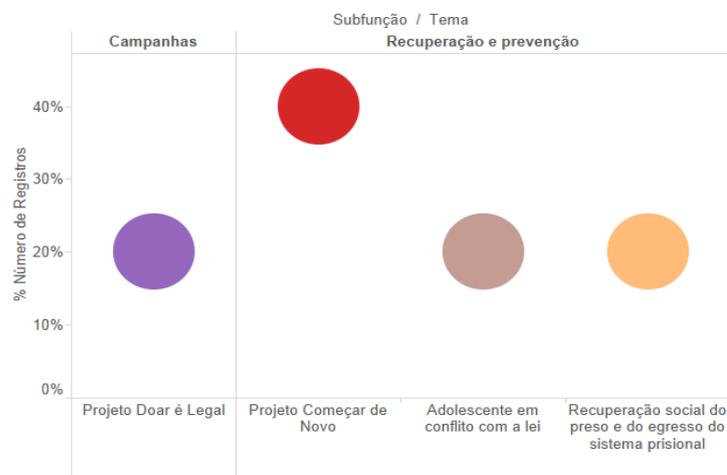


Gráfico 27: Temas da função serviços sociais

5.4 Resultados por Presidência

Durante o período estudado o CNJ teve cinco composições distintas. A primeira composição foi presidida pelo ministro Nelson Jobim, entre os anos de 2005 e 2006. A segunda composição foi presidida pela ministra Ellen Gracie, entre o final de 2006 e o início de 2008. A terceira composição foi presidida pelo ministro Gilmar Mendes, entre o final de 2008 e o início de 2010. A quarta composição foi presidida pelo ministro Cesar Peluso, entre o início de 2010 e o início de 2012. Finalmente, o ministro Ayres Britto presidiu a composição mais breve do período, com início e término no ano de 2012.

A discussão apresentada nesta seção buscará analisar alguns dos resultados críticos identificados na seção anterior à luz das diferentes composições que orientaram a atuação do CNJ no período estudado. Contudo, cabe primeiramente considerar cada uma das presidências em relação aos resultados globais da pesquisa, a fim de situar sua participação em cada um deles.

A análise dos dados por presidência demonstrou que em todas as cinco composições a categoria administração judiciária foi o principal foco de atenção do CNJ, com destaque para a presidência de Gilmar Mendes como a que mais desenvolveu temas neste campo, assim como em todos os outros.

Presidente	Administração Judiciária			Categoria / Função Temas da Magistratura			Prestação de Serviços		
	Estruturas e Fluxos	Organização e Funcionamento	Planejamento e Gestão	Atuação Administrativa e Judicial	Direitos e Garantias	Questões Disciplinares	Judiciais	Notariais	Sociais
Nelson Jobim		■	■	■	■				
Ellen Gracie	■	■	■	■	■	■	■	■	
Gilmar Mendes	■	■	■	■	■		■	■	■
Cesar Peluso	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ayres Britto	■	■	■	■	■		■	■	

Gráfico 28: Análise comparativa entre presidências

Considerando a preponderância da categoria administração judiciária, os resultados referentes às suas funções internas também se mostraram compatíveis com a análise anterior, ou seja, em todas as presidências foram priorizadas as ações voltadas para a função de organização e funcionamento.

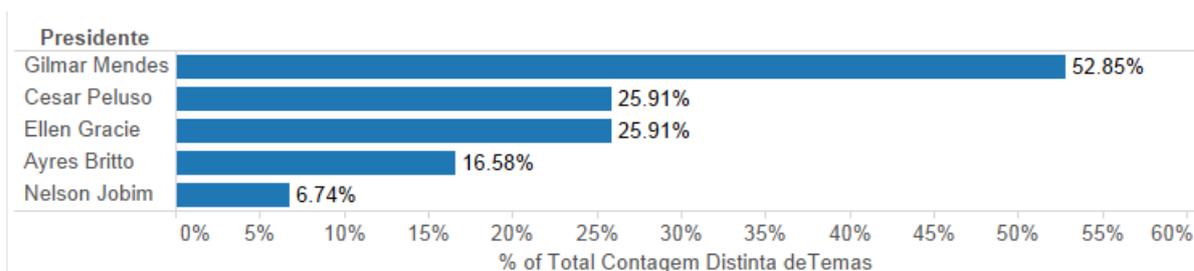


Gráfico 29: Distribuição de temas por presidência

Conforme análise desenvolvida na seção anterior, a subfunção administração de recursos humanos foi a que apresentou os resultados mais expressivos dentre todas as subfunções do modelo, sendo responsável pela preponderância da função organização e funcionamento e, conseqüentemente, de toda a categoria de administração judiciária. Em relação a esta subfunção, os resultados da análise de dados por presidência ou composição do CNJ indicaram, novamente, as iniciativas lançadas durante a presidência de Gilmar Mendes como um importante fator para o desenvolvimento desta temática.

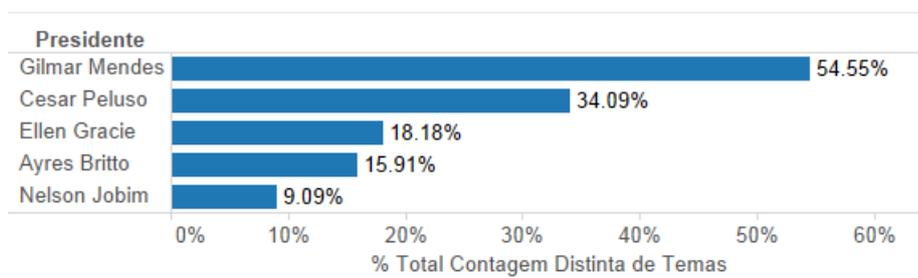


Gráfico 30: Registros em administração de recursos humanos por presidência

Ainda na categoria administração judiciária, a função de controle orçamentário foi confrontada com a variável presidência e os resultados apontaram novamente para a presidência de Gilmar Mendes como aquele que mais contribuiu para o desenvolvimento do tema.

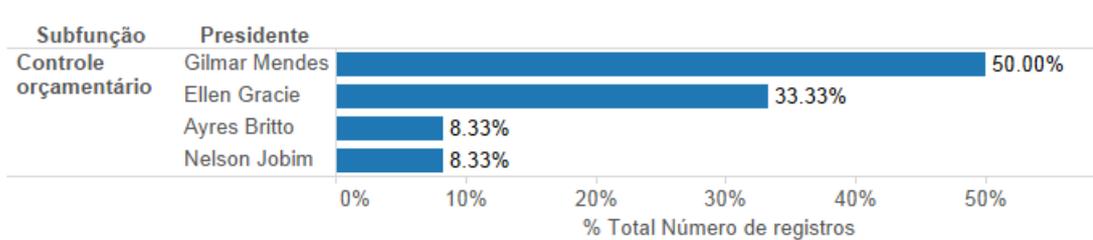


Gráfico 31: Registros de controle orçamentário por presidência

Por outro lado, a função relativa às questões disciplinares aplicáveis aos magistrados, expressa na subfunção procedimentos administrativos, foi mais desenvolvida principalmente na presidência de Ellen Gracie, com 66,67% das iniciativas nesse sentido, e, em segundo lugar, na presidência de Cesar Peluso, com 33,33% dos normativos classificados nesta categoria.

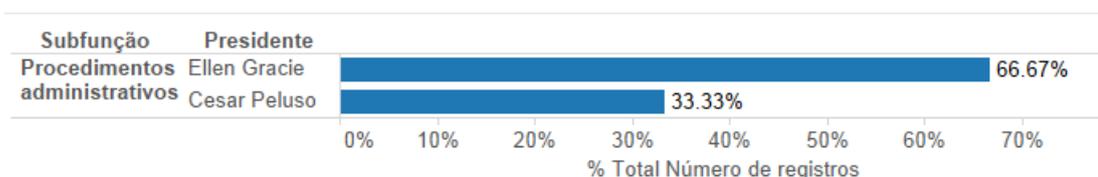


Gráfico 32: Registros de procedimentos administrativos por presidência

No capítulo seguinte será desenvolvida uma análise dos dados apresentados nesta etapa descritiva à luz dos conceitos desenvolvidos no capítulo teórico sobre os modelos da administração.

6 DISCUSSÃO

Este capítulo se propõe a debater alguns pontos críticos identificados pela pesquisa tendo como referência os conceitos desenvolvidos no capítulo sobre os modelos teóricos da administração pública e a função constitucional do CNJ.

A pesquisa demonstrou que a atuação do CNJ encontra-se estruturada em três grandes eixos: a administração judiciária, os temas da magistratura e a prestação de serviços. Os principais esforços institucionais do CNJ estão concentrados no campo da administração judiciária e sua representatividade se traduz principalmente em iniciativas relacionadas à administração de recursos humanos, com ênfase em medidas moralizadoras, especialmente o combate ao nepotismo. Embora o combate e a eliminação de práticas patrimonialistas sejam essenciais para a modernização da gestão pública, a preponderância da função de controle no desempenho das atividades de administração de recursos humanos sugere a persistência de uma visão burocrática fundada na desconfiança e na necessidade de reforçar sistematicamente valores básicos, como a impessoalidade e a moralidade.

Por outro lado, os resultados da pesquisa indicaram a presença de sofisticados programas de gestão de pessoas no âmbito do CNJ. Logo, há reconhecimento da importância desses instrumentos para o alinhamento entre os objetivos institucionais e as pessoas que compõem a instituição, ao menos em nível formal. Para além do controle burocrático de pessoas e processos, tais instrumentos permitem uma nova forma de controle focada na missão organizacional bem como o cultivo de um espírito de serviço em alinhamento com o modelo gerencial da administração pública, uma vez que partem de um princípio de confiança e autonomia em prol da simplificação e agilidade nos processos organizacionais. Partindo da hipótese de que as iniciativas identificadas tenham correspondência na prática administrativa do CNJ, seria interessante investigar especificamente os motivos pelos quais a entidade ainda não adotou medidas mais ostensivas de modernização da administração de recursos humanos no âmbito do Judiciário.

A pesquisa também indicou que o CNJ têm investido esforços consideráveis no desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação, principalmente durante seus primeiros cinco anos de atuação. A introdução de ferramentas tecnológicas permite a tradução da complexa realidade do sistema de justiça brasileiro em dados objetivos e mensuráveis, passíveis de modificação por meio de decisões informadas. Nesse sentido, a criação de sistemas de informação apresenta potencial para impulsionar avanços importantes na busca pelo aumento da transparência, eficiência e efetividade da prestação judicial.

Se a modernização do Judiciário, provocada pela introdução de novas tecnologias, é potencialmente benéfica para o sistema de justiça como um todo, ela é especialmente positiva para o CNJ. O Conselho Nacional de Justiça ocupa posição estratégica no processo de formulação e controle da política judiciária (GUERRA, 2010), logo, o desenvolvimento de ferramentas capazes de fornecer informações precisas e mecanismos de controle e acompanhamento de procedimentos críticos constitui um recurso importantíssimo para a viabilização da sua missão institucional. Nesse sentido, os resultados da pesquisa sinalizam que durante o período inicial de fixação de estruturas o CNJ investiu significativamente no desenvolvimento de sistemas de informação como recurso estratégico para a sua atuação, com efeitos importantes do ponto de vista do fortalecimento institucional.

A noção de modernização no campo da administração pública está associada ao modelo gerencial, especialmente às correntes do gerencialismo puro e do *new public management*, e conforme discussão desenvolvida no capítulo teórico estas duas correntes do gerencialismo foram fortemente influenciadas pelo discurso da eficiência interpretada como a habilidade de “fazer mais com menos”¹⁹. A disseminação das novas tecnologias iniciada no final dos anos 90 representou uma grande promessa nesse sentido e as novas ferramentas de informação e comunicação logo começaram a serem incorporadas pelo discurso da nova gestão pública (DINIZ e outros, 2009). Em pouco tempo a modernização tecnológica tornou-se uma bandeira da celeridade e da eficiência, duas necessidades urgentes do Judiciário.

¹⁹ Conceito de eficiência adotado à época e inspirado no livro de Jack Ukeles – *Doing more with less: turning public management around*, publicado *American Management Associations* em 1982.

Ocorre que o potencial transformador da tecnologia está limitado às características lógicas do processo a ser automatizado, logo, processos inteligentes e bem estruturados, quando transpostos para o mundo digital, tendem a representar ganhos reais para as organizações que os implementam. Por outro lado, processos excessivamente complexos e mal estruturados tendem a reproduzir os mesmos problemas no ambiente virtual, comprometendo significativamente a capacidade transformadora da tecnologia. Nestes casos os resultados obtidos tendem a ser meramente incrementais e, portanto, pouco significativos em relação ao volume de investimentos exigidos.

Embora o discurso da modernização do Judiciário passe diretamente pela questão da modernização tecnológica (vide a expressividade dos trabalhos de digitalização de documentos e do processo eletrônico) é razoável supor que, em alguma medida, o formalismo burocrático esteja infiltrado nos sistemas de informação implementados pelo CNJ. Em outros termos, o discurso da eficiência projetado na modernização tecnológica pode servir de fachada para a perpetuação da mesma lógica burocrática que ele se propõe a combater caso não seja realizado um estudo mais profundo do processo a ser “modernizado”, incluindo, para além de questões técnicas, uma análise crítica sobre as tensões internas envolvendo os diferentes atores, interesses e relações de poder cristalizadas no ambiente institucional. A questão fundamental a ser respondida é até que ponto o processo de modernização tecnológica está voltado para o atendimento às demandas da própria burocracia e até que está buscando responder às necessidades dos cidadãos e ao problema do acesso à justiça. Nesse sentido seria relevante identificar, por meio de pesquisa, os pontos de convergência da lógica burocrática que bloqueiam a efetiva modernização da gestão administrativa do Judiciário e que se encontram refletidos nos processos de incorporação de novas tecnologias.

Ainda em relação à modernização tecnológica, em sentido oposto, também seria relevante investigar se a transposição dos processos da administração judiciária para o mundo digital não está ocorrendo a expensas de valores democráticos ou como fachada para a escusa de prestações por parte do Estado, sob a justificativa de supostos ganhos em termos de celeridade e eficiência.

Ainda no campo da administração judiciária a pesquisa registrou algumas iniciativas interessantes na área de estruturas e fluxos, especificamente a criação de espaços de discussão e estudo, sob a forma de fóruns nacionais, para o endereçamento de temas críticos como as questões fundiárias e a gestão de precatórios, por exemplo. Os fóruns são caracterizados como espaços mistos, que incluem debatedores e participantes externos ao Poder Judiciário, principalmente representantes de outros poderes e membros da sociedade civil. Estas características os posicionam como canais capazes de aumentar a permeabilidade das demandas relativas à prestação de serviços no âmbito do Judiciário e de permitir algum controle social. Nesse sentido os fóruns seriam espaços interessantes para o florescimento de iniciativas ancoradas na perspectiva da governança pública, de acordo com a qual as soluções seriam construídas a partir da articulação – lastreada no Direito – entre diversas representações de interesses sociais e não apenas espaços de reprodução da lógica burocrática. Partindo desta hipótese, a investigação das dinâmicas de interação e dos processos de construção de consenso e tomada de decisão nos fóruns nacionais pode fornecer informações interessantes sobre as influências do pensamento da governança pública e seus impactos para o Judiciário.

Se do ponto de vista do controle administrativo os esforços institucionais foram expressivos, os resultados da pesquisa indicaram que ainda há muito que avançar em outros campos igualmente críticos, especialmente no exercício do controle orçamentário e no endereçamento das questões disciplinares envolvendo membros da magistratura. Uma hipótese para explicar esta discrepância seria a existência de mais áreas de consenso no campo do controle administrativo, especialmente quanto à necessidade de modernização tecnológica, e, por outro lado, de mais áreas de resistência e conflito nos campos do controle orçamentário e do disciplinamento da atuação dos juízes. Caso esta hipótese seja verdadeira, é possível que o CNJ ainda esteja por enfrentar, de forma mais direta e significativa, os obstáculos mais importantes à concretização de sua missão institucional. O mapeamento destes possíveis pontos de conflito e consenso seria especialmente interessante no enfrentamento destes obstáculos.

Especificamente em relação aos temas da magistratura é significativo o desequilíbrio entre as decisões relacionadas à regulamentação de direitos e garantias e o número de decisões voltadas para o encaminhamento das questões disciplinares e vedações envolvendo a atuação dos magistrados, sendo estas últimas bastante escassas. Considerando os resultados gerais da pesquisa é possível aventar duas explicações para este desequilíbrio. A primeira delas seria relacionar este resultado às dificuldades impostas pelo corporativismo conforme a interpretação de Merton (2008 [1957]), tendo em vista o agravante de ser o CNJ um instrumento de controle interno e, conseqüentemente, impregnado da mesma lógica que pretende transformar. A segunda explicação levaria em conta que, pese este desequilíbrio, a análise da evolução temporal destas variáveis sugere que a área em expansão no campo dos temas da magistratura refere-se à atuação administrativa e judicial dos juizes – que inclui decisões sobre os deveres, vedações e questões administrativas afetas à atividade jurisdicional – e não aos direitos e garantias. Embora este resultado necessite de confirmações, é razoável supor que o CNJ caminha para o enfrentamento destas questões mais delicadas, o que torna especialmente relevante o desenvolvimento de uma pesquisa específica nesta área a fim de verificar se existem efetivamente estratégias de enfrentamento que avançam por meio da expansão lenta e gradual das áreas de consenso ou se a opção institucional é, prioritariamente, pela esquiva das áreas de conflito.

Sendo órgão de controle interno o CNJ foi concebido como instrumento para promoção da elevação da qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo Poder Judiciário, dentre outras atribuições. Logo, sua posição em relação à prestação de serviços é, a rigor, secundária, pois não é órgão de prestação direta. Ainda assim a preocupação com a prestação de serviços ao cidadão parece ser um tema em expansão na agenda do CNJ. Esta percepção é sustentada pelos resultados da pesquisa, que apontam a área de prestação de serviços como um dos três eixos estruturantes de atuação do CNJ – ainda que com a menor representação - e também pelas informações disponibilizadas no site da própria instituição. Considerando estes indícios seria pertinente o desenvolvimento de pesquisa sobre o tipo de discurso ou orientação de política pública que tem sustentado esse movimento e como esse discurso tem se transferido para as práticas de prestação desenvolvidas ou influenciadas pelo CNJ no desenho da política judiciária.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa se propôs a traçar o perfil de atuação do CNJ no período de 2005 a 2012 e a desenvolver uma análise desta atuação à luz dos modelos teóricos da administração pública.

Nesse sentido foram analisados os atos normativos (conforme definição do RICNJ) publicados pelo órgão no período e, a partir dos elementos identificados nesta análise, foi elaborado um modelo que permitiu mapear suas áreas de atuação tendo em vista os esforços investidos em cada delas. Este mapeamento resultou na identificação de três grandes eixos estruturais – administração judiciária, temas da magistratura e prestação de serviços – e permitiu examinar o perfil de atuação do órgão desde a perspectiva dos modelos teóricos da administração pública. Com isso foi possível identificar algumas questões relevantes quanto ao posicionamento do CNJ no controle da atuação administrativa do Poder Judiciário.

Estas questões – que foram amplamente discutidas no capítulo anterior – estão sintetizadas nos cinco pontos a seguir, sendo que os dois primeiros apresentaram um número expressivo de decisões registradas, enquanto o terceiro e o quarto destacaram-se pela presença reduzida, ainda que por razões diferentes. O quinto e último ponto tem como foco a criação dos fóruns nacionais como espaços de representação de interesses sociais no campo do Judiciário e sugere novas investigações nessa área à luz dos princípios da governança pública.

Ambiguidades no exercício da função de controle no campo da administração de recursos humanos. A pesquisa sugere a existência de um duplo padrão de atuação no exercício da função de controle no sentido em que as decisões internas, voltadas exclusivamente para o contexto do CNJ, parecem mais próximas da perspectiva da gestão de pessoas – e, portanto, do modelo gerencial – entendida como a busca pelo alinhamento entre comportamentos individuais e objetivos organizacionais, enquanto que as decisões de alcance geral ou externo parecem enfatizar o controle e a moralização nos moldes do modelo burocrático.

Ênfase na modernização tecnológica. A pesquisa indicou que modernização tecnológica foi uma preocupação do CNJ ao longo destes primeiros anos de atuação e assinalou a importância das iniciativas de modernização para seu fortalecimento institucional. Entretanto os resultados não permitiram visualizar claramente se o processo de modernização tecnológica está sendo efetivamente acompanhado por um processo de modernização da gestão, o que chama atenção para os riscos, por um lado, de reprodução da lógica burocrática e, por outro, de sacrifício de valores democráticos e redução indevida das prestações oferecidas pelo Estado em nome da eficiência e da celeridade.

Necessidade de avanços no campo do controle orçamentário e das questões disciplinares envolvendo membros da magistratura. A pesquisa registrou um número extremamente reduzido de decisões nestes dois campos, alertando para a necessidade de novas investigações que ajudem a expor os obstáculos ao avanço do controle do CNJ nestas duas áreas, com atenção especial às limitações impostas pelo corporativismo e às estratégias institucionais voltadas para seu enfrentamento.

Prestação de serviços como eixo estrutural de atuação. O surgimento da prestação de serviços como um dos eixos estruturais da atuação do CNJ pode ser interpretado como uma expressão da força do discurso das políticas públicas proveniente do Executivo e fundado em uma visão gerencial da administração pública. Neste sentido, a preocupação com a prestação de serviços ao cidadão parece ser um tema em expansão na agenda do CNJ, restando investigar qual é a lógica que tem sustentado este processo de expansão e quais seriam suas consequências para o CNJ e o Judiciário.

Fóruns nacionais como espaços de representação de interesses sociais e exercício da governança pública. A pesquisa destacou estas iniciativas como oportunidades de investigação sobre a criação de canais que permitam aumentar a permeabilidade do Judiciário às demandas sociais com possíveis reflexos positivos para a transparência e o controle social. Conforme discutido no capítulo teórico sobre modelos da administração pública, a governança pública é uma abordagem vinculada ao modelo gerencial e representa os avanços mais recentes nesta área. Nesse sentido o espaço dos fóruns pode conter (ou gerar) as iniciativas mais avançadas em termos de administração pública no âmbito do Judiciário.

Em suma, as reflexões resultantes do trabalho de pesquisa indicam a existência de um padrão híbrido de gestão na atuação do CNJ, com a presença de elementos típicos do modelo burocrático e do modelo gerencial, sendo que neste último predominam aqueles relacionados à perspectiva do *new public management* e, em menor escala, à da governança pública. A pesquisa indicou ainda que estes elementos encontram expressão em diferentes campos da atuação do CNJ, sugerindo uma influência setorizada, ou seja, a predominância de determinada lógica ou perspectiva da administração ocorre em função do caráter da atividade e/ou do contexto em que ela é realizada.

Considerando esta formação híbrida, os resultados da pesquisa sugerem que a atuação administrativa do CNJ ainda tem sido preponderantemente orientada por princípios burocráticos, especialmente no que tange a administração de recursos humanos e materiais. Outra expressão importante do pensamento burocrático é a presença do corporativismo, sinalizada pelo número reduzido de decisões visando a ampliação do controle do CNJ em áreas críticas, especificamente no campo orçamentário e no disciplinamento de juízes. Por outro lado, o discurso da eficiência propalado pela corrente da nova gestão pública parece ter encontrado expressão no argumento da modernização tecnológica, traduzido no desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação. Nesse mesmo sentido o reconhecimento da prestação de serviços como eixo estruturante da atuação do CNJ também é um sinal importante da influência do modelo gerencial, principalmente do discurso das políticas públicas. Outras influências do modelo gerencial, especificamente a corrente da governança pública, também parecem estar presentes.

Finalmente, é preciso sublinhar que as conclusões aqui apresentadas são de natureza indicativa – tendo em vista o caráter exploratório da pesquisa – e visam agregar elementos a uma agenda de pesquisa em construção, baseada em um pensamento multidisciplinar e focada na investigação dos desafios do CNJ como instrumento para a governança democrática e o enfrentamento dos desafios do Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, Cadernos ENAP, n. 10, 1997.

AKUTSO, L.; GUIMARÃES, T. DE A. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 1, p. 183-202, 2012.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. S. Paulo: Atlas, 2004.

APPLEBY, Paul. Government is different. 1945 In: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C. *Classics of Public Administration*. Sixth Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2008.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. Em: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARAÚJO, V. de C. A conceituação de governabilidade de governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. *Cadernos ENAP*, Brasília, Março, 2002.

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. Editora Banco Mundial, 1992.

BARBOZA, E. M. de Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial das políticas públicas. *Revista Direito TV*, São Paulo, 8 (1), p.059-086. Jan-Jun 2012.

BARDIN, L. *Análisis de contenido*. Madrid: Ediciones AKAL, 2002.

BARROSO, Luís Roberto, *Constitucionalidade e Legitimidade da Criação do Conselho Nacional de Justiça*. Interesse Público. Ano VI. N. 30, 2005.

BARZELAY, Michael; ARMAJANI, Babak J. Breaking Through bureaucracy. 1992 In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. *Classics of Public Administration*. Sixth Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2008.

BEER, C. C. Judicial performance and the rule of law in the Mexican states. *Latin American Politics & Society*, Miami, v. 48, n. 3, p. 33-61, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Emendas Constitucionais n. 1 a 70. Leis n. 9.868 de 10 de novembro de 1999 e 9.882 de 3 de dezembro de 1999. Emendas Constitucionais de Revisão n. 1, 2, 3, 4, 5 e 6. Índice Remissivo. Organizador: Alexandre de Moraes. 36ª. Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

BRASIL. Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 dez. 2004. n. 241, seção 1, p. 8-9.

BRASIL. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 2005a.

BRASIL. II Pacto republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 maio 2009. n. 98, seção 1, p. 1-2.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47 (1) janeiro- abril, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998). “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, nº.45, 1998: 49-95.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001). “A Reforma Gerencial de 1995”. *Cadernos Adenauer II* (3), Julho, 2001: 29-46.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. *Rev. Adm. Pública* [online], v.42, n.2, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, Aug. 2004.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. O Conselho da Justiça federal como órgão de supervisão e integração da justiça federal brasileira. Site <http://www.cjf.jus.br>.

COSTA, Alexandre Araújo. Judiciário e interpretação: entre Direito e Política. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 9-46, jan./abr. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v.1, n.43, p.23-48, jan./fev. 2009.

FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília: Editora UnB: ENAP, 1999.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora UnB, v.1, 1995.

GUERRA, G. R. *Independência e Integridade: o Conselho Nacional de Justiça e a Nova Condição da Política Judicial*. Brasília: UnB, Instituto de Ciência Política, 2010 [Tese].

HAMILTON, Madison, Jay. *O Federalista*. Coleção os Pensadores. Abril Cultural. São Paulo: 1979.

HEADY, Ferrel. *Public Administration: a comparative perspective*. Michigan: Prentice-Hall Foundation of Public Administration Series, Wallace S. Sayre, series editor, 1996.

HOBSBAWM, E. *Era dos Extremos*. São Paulo, Cia das Letras, 1994.

HOLSTI, O. R. *Content analysis for the social sciences and humanities*. 1. ed. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1969.

HOLSTI, O. R. *Content analysis for the social sciences and humanities*. 1. ed. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1969.

HOOD, Christopher. *A public management for all seasons*. 1990 In: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C. *Classics of Public Administration*. Sixth Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2008.

KAHAN, M. The demand for corporate law: statutory flexibility, judicial quality, or takeover protection? *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 22, n. 2, p. 340-365, 2006.

KETTL, D. The global revolution in public management: driving themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, a. 16, n. 3, p. 446-462, 1997.

KETTL, Donald. The transformation of governance: who governs and how? 2002 In: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C. *Classics of Public Administration*. Sixth Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2008.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, 2013.

LANE, Jan-Erik. *The public sector. Concepts, Models and Approaches*. Second Edition. London, Newbury Park, New Delhi: Sage, 1995.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MARTINS FILHO, I. G. da S. *Evolução Histórica Da Estrutura Judiciária Brasileira*. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, vol. 1, n. 5, Set. 1999.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira*. *Revista Jurídica Virtual*. Brasília, vol. 1, n. 5, Setembro de 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública. Foco nas Instituições e Ações Governamentais*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008

MAYER, R.; DESLAURIERS, J.-P.; POUPART, J.-M.; GROULX, L. H.; PIRES, A. P. *Pesquisa qualitativa, a: enfoques epistemologicos e metodologicos*. Vozes, 2008.

MERTON, Robert K. *Bureaucratic Structure and Personality*. 1940. In: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C. *Classics of Public Administration*. Sixth Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2008.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Coleção Os Pensadores. Abril Cultural. São Paulo, 1979.

NG, G. Y. *A discipline of judicial governance?* *Utrecht Law Review*, v. 7, n. 1, p. 102-116, 2011.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAIVA, G. A. M. *A reforma do judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da emenda 45*. Universidade Estadual do Ceará. Centro de Estudos Sociais Aplicados .-Fortaleza, 2012. [Dissertação]

PETERS, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. Third Edition. New York & London: Longman, 1989.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press, 2000.

POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2004.

POLLITT, Christopher. *Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience*. *OECD Journal on Budgeting* 122, Volume 3, No. 3, 2003.

POLLITT, Christopher. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administrative Management Public*, 8/2007.

RIBEIRO, L. A Emenda Constitucional 45 e o Acesso à Justiça. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 465-492, 2008.

RODRIGUES, L. N. O Conselho Nacional de Justiça como Instrumento de Accountability Horizontal: Análise do Período 2005-2007. Brasília: UnB, Instituto de Ciência Política, 2008 [Dissertação].

SADEK, M. T. A Organização do Poder Judiciário No Brasil. In: Sadek, Maria Tereza (Org.). Uma Introdução ao Estudo da Justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SADEK, M. T. Judiciário: perspectivas de reforma. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 01-62

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, Aug. 2004 .

SAMPAIO, José Adércio Leite. Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário. Ed. Del Rey. Belo Horizonte: 2007.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

STOKER, G. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science, Journal*, Vol. 50, No. 1: 17-28, 1998.

TATE, N.; VALLINDER, T. (Ed). *The Global Expansion of Judicial Power*. Nova York: New York University Press, 1995.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 21, n. 45, Mar. 2013 .

VIANA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALES, P. M. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Soc.*, São Paulo, v. 19, n. 2, nov. 2007.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 2009.

WILSON, Woodrow. *The study of Administration*. 1887. In: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C. *Classics of Public Administration*. Sixth Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2008.

APÊNDICE: LISTA DE ATOS NORMATIVOS CNJ PUBLICADOS NO PERÍODO DE 2004 A 2012

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Enunciado Administrativo	2	Dispõe sobre as atribuições dos Órgãos Especiais. (Redação dada pela Divisão de Organização e Normatização)	28/04/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Enunciado Administrativo	3	Dispõe sobre atividade jurídica. (Redação dada pela Divisão de Organização e Normatização)	05/09/2006	Ellen Gracie	Vigente
Enunciado Administrativo	4	Dispõe sobre o pagamento da Gratificação Especial de Localidade - GEL aos Magistrados da União.	06/11/2007	Ellen Gracie	Vigente
Enunciado Administrativo	5	Fixa de critérios de substituição em Órgão Especial nos Tribunais de Justiça. (redação dada pela Divisão de Organização e Normatização)	04/04/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Enunciado Administrativo	6	Define requisitos atinentes a remoções de magistrados. (redação dada pela Divisão de Organização e Normatização)	19/06/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Enunciado Administrativo	8	Dispõe sobre consulta formulada ao Conselho Nacional de Justiça referente a definição sobre a natureza jurídica de parcela prevista Constituição Federal, para efeito de incidência ou não de tributo.	20/09/2007	Ellen Gracie	Vigente
Enunciado Administrativo	9	Dispõe sobre prevenção em feitos supervenientes ao primeiro requerimento.	15/10/2007	Ellen Gracie	Revogado
Enunciado Administrativo	10	Dispõe sobre quórum para instauração de processo administrativo disciplinar contra magistrado.	29/11/2007	Ellen Gracie	Vigente
Enunciado Administrativo	11	Dispõe sobre o acesso à íntegra dos autos nos processos digitais findos ou em curso perante o Conselho cio I de Justiça.	30/05/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Enunciado Administrativo	13	Dispõe sobre a exigência de apresentação do número de inscrição da parte no CPF/CNPJ e do Código de Endereçamento Postal - CEP no momento da distribuição de ações.	30/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Enunciado Administrativo	12	Dispõe sobre a reserva de vagas a candidatos com deficiência em concursos públicos para provimento de cargos do Poder Judiciário.	29/01/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Enunciado Administrativo	1	Dispõe sobre as vedações constantes Resolução CNJ nº 7, de 18 de outubro de 2005, relativas à prática de nepotismo. (redação dada pela Divisão de Organização e Normatização)	15/12/2005	Nelson Jobim	Vigente
Enunciado Administrativo	1	Especifica fatores e situações geradoras de incompatibilidade, nos termos da Resolução CNJ nº 7, de 18 de outubro de 2005. (redação dada pela Divisão Normatização e Organização)	11/04/2006	Ellen Gracie	Vigente
Enunciado Administrativo	1	Aprova nova redação à alínea C do Enunciado Administrativo nº 1 (redação dada pela Divisão Normatização e Organização)	25/04/2006	Ellen Gracie	Vigente
Enunciado Administrativo	1	Estende a aplicação da Resolução CNJ nº 7, de 18 de outubro de 2005, às nomeações não concursadas para serventias extrajudiciais. (redação dada pela Divisão Normatização e Organização)	08/09/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Enunciado Administrativo	7	Dispõe sobre contratação de estagiários no âmbito dos Tribunais.	19/06/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	11	Regulamenta o instituto do Adicional de Qualificação - AQ no âmbito do Conselho cio I de Justiça.	13/11/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	27	Altera dispositivo da Instrução Normativa nº 11, de 13 de novembro de 2008.	19/08/2009	Gilmar Mendes	Revogado

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Instrução Normativa	5	Regulamenta, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, a assistência à saúde forma de auxílio.	30/09/2011	Cesar Peluso	Revogado
Instrução Normativa	8	Regulamenta, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, a assistência à saúde forma de auxílio.	02/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Instrução Normativa	17	Dispõe sobre a concessão do auxílio-alimentação aos servidores do Conselho Nacional de Justiça.	23/04/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	1	Dispõe sobre a indicação da condição de possível foragido ou estadia no exterior quando da expedição de mandado de prisão em fase de pessoa conde da, com sentença de pronúncia ou com prisão preventiva decretada no país, e dá outras providências.	10/02/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	1	Recomenda às Corregedorias de Justiça e aos Juízos respectivos a adoção de medidas destinadas à observância de prazo para o envio dos dados relativos às interceptações telefônicas, de sistemas de informática e telemática em curso, nos termos da Resolução nº 59, de 09 de setembro de 2008 e dá outras providências.	01/09/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	1	Determinar que as provisões de encargos trabalhistas a serem pagas pelo CNJ às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, por meio de locação de mão-de-obra, sejam glosadas do valor mensal do contrato e depositadas exclusivamente no Banco do Brasil S/A.	08/08/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	2	Disciplina a adoção de medidas destinadas à observância de tramitação de processos da Lei nº 8069/1990; da garantia de cumprimento de prazos previstos mencionada Lei; dos demais direitos da criança e adolescente estabelecidos "teoria da proteção integral" e dá outras providências.	03/11/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	2	Disciplina a adoção de medidas destinadas à regularização do controle de equipamentos de execução da medida protetiva de acolhimento (institucional ou familiar), e de crianças e adolescentes sob essa medida.	30/06/2010	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	9	Regulamenta, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, a concessão e o pagamento de auxílio-moradia.	08/08/2012	Ayres Britto	Vigente
Instrução Normativa	2	Dispõe sobre o uso das vagas destinadas ao Conselho Nacional de Justiça.	26/08/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	3	Institui a guia única de acolhimento, familiar ou institucional, de crianças e adolescentes, e a de desligamento, fixa regras para o armazenamento permanente dos dados disponíveis em procedimentos de destituição ou suspensão do poder familiar.	03/11/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	15	Dispõe sobre a concessão do auxílio-transporte no âmbito do Conselho Nacional de Justiça	12/03/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	4	Dispõe sobre a concessão de bolsa de estudo para curso de pós-graduação no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	08/09/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	5	Dispõe sobre a concessão de bolsa de estudo para curso de língua estrangeira no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	25/09/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	13	Dispõe sobre a concessão de bolsa de estudo para curso de língua estrangeira no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	09/10/2012	Ayres Britto	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Instrução Normativa	6	Dispõe sobre a administração de bens móveis patrimoniais no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	01/10/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	19	Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	28/05/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	3	Dispõe sobre o uso dos crachás de identificação de servidores, prestadores de serviços e estagiários do Conselho Nacional de Justiça.	02/09/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	8	Regulamenta a realização de despesas por meio de suprimento de fundos.	24/10/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	33	Dispõe sobre o Programa de Assistência Pré-Escolar - PAPE.	26/09/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	6	Regulamenta os critérios para substituição de cargo em comissão e de função comissionada no Conselho Nacional de Justiça.	10/10/2011	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	10	Dispõe sobre a utilização dos sistemas de telefonia fixa e móvel do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.	10/11/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	1	Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento de Líderes do Conselho Nacional de Justiça.	13/07/2010	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	11	Dispõe sobre a utilização dos sistemas de telefonia fixa e móvel do Conselho Nacional de Justiça.	28/08/2012	Ayres Britto	Vigente
Instrução Normativa	12	Dispõe sobre os critérios e procedimentos para a emissão de atestados de capacidade técnica no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	14/09/2012	Ayres Britto	Vigente
Instrução Normativa	12	Dispõe sobre a utilização dos veículos oficiais do Conselho Nacional de Justiça.	05/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	10	Regulamenta, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, a concessão de diárias e a emissão de passagens.	08/08/2012	Ayres Britto	Alterado
Instrução Normativa	32	Regulamenta no âmbito do Conselho Nacional de Justiça a concessão e o pagamento de diárias.	13/10/2009	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	14	Dispõe sobre o calendário de compras e serviços no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	10/03/2009	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	35	Regulamenta no âmbito do Conselho Nacional de Justiça a concessão e o pagamento de diárias, a emissão de passagens e o pagamento de auxílio moradia.	05/02/2010	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	42	Altera os artigos 25 e 27 da Instrução Normativa nº 35, de 5 de fevereiro de 2010.	16/11/2011	Cesar Peluso	Revogado
Instrução Normativa	45	Revoga as Instruções Normativas nº 35, de 5 de fevereiro de 2010, nº 42, de 16 de novembro de 2011, e a Portaria nº 104, de 11 de outubro de 2011.	08/08/2012	Ayres Britto	Vigente
Instrução Normativa	9	Regulamenta o estágio de estudantes no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	28/10/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	24	Acrescenta e altera dispositivos da Instrução Normativa nº 6, de 1º de outubro de 2008.	24/07/2009	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	4	Dispõe sobre as férias dos servidores no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	27/12/2010	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	26	Regulamenta a publicação das remunerações e diárias pagas pelo Conselho Nacional de Justiça.	01/07/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	7	Dispõe sobre as férias dos servidores no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	22/10/2008	Gilmar Mendes	Revogado

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Instrução Normativa	28	Dispõe sobre a aplicação de penalidades a fornecedores pelo Conselho Nacional de Justiça.	18/08/2009	Gilmar Mendes	Revogado
Instrução Normativa	40	Revoga a Instrução Normativa nº 28, de 18 de agosto de 2009.	25/08/2010	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	41	Dispõe sobre os procedimentos administrativos sujeitos à análise da Secretaria de Controle Interno.	17/05/2011	Cesar Peluso	Revogado
Instrução Normativa	43	Dispõe sobre a distribuição e uso das vagas da garagem do edifício, ocupado pelo CNJ, localizado no Setor de Edifícios Públicos Norte - SEPN - Quadra 514, Blocos "A" e "B", Lote no 7.	01/03/2012	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	44	Dispõe sobre regras e diretrizes para as contratações no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	17/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Instrução Normativa	13	Dispõe sobre a concessão da gratificação natalina.	17/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	20	Regulamenta a Gratificação por Encargo de Curso no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	06/07/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	3	Altera os anexos I e II da Instrução Normativa nº 16, de 2 de abril de 2009.	27/10/2010	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	16	Dispõe sobre a prestação de serviço extraordinário por servidores do Conselho Nacional de Justiça.	02/04/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Instrução Normativa	22	Regulamenta a concessão das licenças à gestante, à adotante, licença-paternidade e dá outras providências.	14/07/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	7	Regulamenta a concessão da Licença para Capacitação no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	10/10/2011	Cesar Peluso	Vigente
Instrução Normativa	21	Dispõe sobre lotação e movimentação interna de servidores no Conselho Nacional de Justiça.	09/07/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	25	Regulamenta o Programa de Educação Corporativa e dá outras providências.	24/07/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	18	Regulamenta o Programa de Gestão de Desempenho - ProGD do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências.	07/05/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Instrução Normativa	2	Dispõe sobre a participação de servidores do Conselho Nacional de Justiça em ações de treinamento e desenvolvimento.	13/07/2010	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	1	Recomenda aos Tribunais e outros órgãos do Poder Judiciário com atuação direta ou indireta sobre os Juizados Especiais a adoção de diversas medidas de aperfeiçoamento dos Juizados Especiais.	06/12/2005	Nelson Jobim	Vigente
Recomendação	2	Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que prevêm os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).	25/04/2006	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	2	Dispõe sobre o protocolo das petições intermediárias própria unidade jurisdicional.	07/05/2010	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	3	Dispõe sobre a cientificação prévia das partes, nos atos notariais que especifica, quanto à possibilidade de obterem Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.	15/03/2012	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	3	Recomenda a especialização de varas criminais para processar e julgar delitos praticados por organizações criminosas e dá outras providências.	30/05/2006	Ellen Gracie	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Recomendação	4	Dispõe sobre os elementos mínimos a serem inseridos nas sentenças ou atos ordinatórios exarados nos processos que versem sobre a concessão ou revisão de benefícios previdenciários ou assistenciais.	17/05/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	4	Recomenda a destinação de verba orçamentária específica para a expansão do atendimento à população por meio dos Juizados Especiais.	30/05/2006	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	5	Recomenda o estudo da viabilidade da criação de varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, e de Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias.	04/07/2006	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	5	Dispõe sobre os procedimentos para os mutirões de instrução, conciliação e julgamento dos juizados especiais federais, em matéria previdenciária.	17/05/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	6	Dispõe sobre o uso de papel de segurança unificado para a emissão de certidões pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais.	02/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	6	Recomenda aos Tribunais Regionais Federais, aos Tribunais Regionais do Trabalho e aos Tribunais de Justiça que passem a valorar cada acordo realizado pelos magistrados como uma sentença para todos os efeitos.	24/10/2006	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	7	Dispõe sobre a prioridade tramitação de inquéritos e processos criminais em que figurem indiciado, acusado, vítima ou réu colaboradores, vítima ou testemunha protegidas, nos termos da Lei nº 9.807/1999, atualizada pela Lei nº 12.483/2011.	06/09/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	7	Recomenda o estudo técnico sobre a estrutura das Varas de Execuções Penais do Estado do Pará, de modo a atender satisfatoriamente à demanda processual represada.	27/02/2007	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	8	Dispõe sobre a colocação de criança e adolescente em família substituta por meio de guarda.	07/11/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	8	Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento pela Conciliação.	27/02/2007	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	9	Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares.	08/03/2007	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	11	Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988, que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdico dos sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituem comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente.	22/05/2007	Ellen Gracie	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Recomendação	12	Recomenda aos Tribunais Regionais Federais, aos Tribunais Regionais do Trabalho, aos órgãos da Justiça Militar da União e dos Estados e aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios que regulamentem e efetivem o uso de formas eletrônicas de assinatura.	11/09/2007	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	13	Recomenda a Tribunais que regulamentem a orientação em da deste Conselho cio I de Justiça, aplicável a todos, no sentido de que a lista tríplice a que se refere o artigo 94, parágrafo único, da Constituição Federal seja formada em sessão pública, mediante votos abertos, nominais e fundamentados.	06/11/2007	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	14	Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas para dar prioridade aos processos e procedimentos em que figure como parte interveniente pessoa com idade superior a 60 anos, em qualquer instância.	06/11/2007	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	15	Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a adoção de medida para criação de um endereço eletrônico, denominado conciliar, no domínio de suas estruturas.	20/11/2007	Ellen Gracie	Vigente
Recomendação	16	Recomenda aos Tribunais de Justiça a regulamentação da função de Juiz de Paz prevista no artigo 98, inciso II da Constituição Federal.	27/05/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	17	Recomenda aos Tribunais de Justiça a promoção de campanhas e mutirões que visem ao registro civil de nascimento.	26/08/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	18	Recomenda aos Magistrados Criminais que evitem a denominação dada às operações policiais em atos judiciais.	04/11/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	19	Recomenda aos Tribunais de Justiça Estaduais e Militares, Regionais Federais e Regionais do Trabalho destinarem os recursos recebidos em transações penais ao Fundo Estadual da Defesa Civil de Santa Catarina para as vítimas das enchentes.	16/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	20	Recomenda aos tribunais que proporcionem maior intercâmbio de experiências no âmbito da execução penal, a adoção de processo eletrônico, a estruturação e a regionalização das varas de execuções penais; e, aos juízes, maior controle dos mandados de prisão.	16/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	21	Recomenda aos Tribunais ações no sentido da recuperação social do preso e do egresso do sistema prisional.	16/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	22	Recomenda aos tribunais que priorizem e monitorem permanentemente demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários.	04/03/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	23	Recomenda aos Tribunais de Justiça Estaduais e Militares, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a destinarem os recursos recebidos em transações penais à Defesa Civil do Amazonas, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí para as vítimas das enchentes.	12/06/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	24	Recomenda aos juízes e tribunais a realização de mutirão para instrução e julgamento de processos criminais e sessões de julgamento do Tribunal do Júri.	04/08/2009	Gilmar Mendes	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Recomendação	25	Recomenda aos tribunais a inserção em estágio de nível fundamental e médio ou prestação de serviços à comunidade, no âmbito dos órgãos jurisdicionais e entidades partícipes de adolescentes em conflito com a lei ou sob a aplicação de medida de proteção.	27/10/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	26	Recomenda aos tribunais a instalação de Casas de Justiça e Cidadania para o desenvolvimento de ações destinadas à efetiva participação do cidadão e de sua comunidade solução de seus problemas e sua aproximação com o Poder Judiciário.	16/12/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	27	Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais de modo a promover o amplo e irrestrito acesso de pessoas com deficiência às suas dependências, aos serviços que prestam e às respectivas carreiras, para a conscientização de servidores e jurisdicional dos sobre a importância da acessibilidade enquanto garantia ao pleno exercício de direitos, bem como para que instituem comissões de acessibilidade visando ao planejamento, elaboração e acompanhamento de projetos e metas direcionados à promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência.	16/12/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	28	Recomenda a implantação do Projeto Justiça Integrada nos Órgãos do Poder Judiciário.	16/12/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	29	Recomenda aos Tribunais incluir nos editais de licitação de obras e serviços públicos exigência para o contratante disponibilizar percentual de vagas destinadas ao Projeto Começar de Novo.	16/12/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	30	Recomenda a alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais e dá outras providências.	10/02/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	31	Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde.	30/03/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Recomendação	33	Recomenda aos tribunais a criação de serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais. Depoimento Especial.	23/11/2010	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	34	Recomenda aos Tribunais de Justiça dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios que promovam a divulgação do Projeto Doar é Legal, até em suas páginas oficiais internet.	06/04/2011	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	35	Dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas em atenção aos pacientes judiciários e a execução da medida de segurança.	12/07/2011	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	36	Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, com vistas a assegurar maior eficiência solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde suplementar.	12/07/2011	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	37	Recomenda aos Tribunais a observância das normas de funcionamento do Programa cio I de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Pro me e de seus instrumentos.	15/08/2011	Cesar Peluso	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Recomendação	38	Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências.	03/11/2011	Cesar Peluso	Vigente
Recomendação	39	Dispõe sobre o aperfeiçoamento da gestão dos precatórios no âmbito dos tribunais.	08/06/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	40	Recomenda aos Tribunais de Justiça dos Estados a elaboração de plano de ação para o enfrentamento e solução de situações decorrentes de calamidades e desastres ambientais.	13/06/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	42	Recomenda aos tribunais que adotem a linguagem inclusiva de gênero, no âmbito do Poder Judiciário, no que diz respeito à menção aos cargos ocupados por servidoras e magistradas.	08/08/2012	Ayres Britto	Vigente
Recomendação	10	Recomenda aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho, órgãos da Justiça Militar da União e dos Estados e Tribunais de Justiça que facilitem o livre acesso dos membros e servidores do Ministério Público às suas respectivas salas de trabalho, quando localizadas no interior dos Fóruns, no período de recesso natalino.	08/05/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	38	Regulamenta a assistência à saúde forma de auxílio.	14/08/2007	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	14 1	Revoga a Resolução nº 38, de 14 de agosto de 2007, que regulamenta a assistência à saúde forma de auxílio.	30/09/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	11 1	Institui o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário - CEAJud e dá outras providências.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	81	Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital.	09/06/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	12 2	Altera dispositivos da Resolução nº 81, de 9 de junho de 2009, que dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital.	26/10/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	39	Dispõe sobre o instituto da dependência econômica no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	14/08/2007	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	73	Dispõe sobre a concessão e pagamento de diárias no âmbito do Poder Judiciário.	28/04/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	15 3	Estabelece procedimentos para garantir o recebimento antecipado de despesas de diligências dos oficiais de justiça.	06/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	14 7	Determinar aos Tribunais Regionais do Trabalho que a indicação do diretor de secretaria das Varas do Trabalho, forma do art. 710 da Consolidação das Leis do Trabalho, compete, de forma discricionária, ao juiz titular, preferencialmente entre bacharéis em Direito, salvo impossibilidade de atender ao requisito.	07/03/2012	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	8	Dispõe sobre a regulamentação do expediente forense no período natalino e dá outras providências.	29/11/2005	Nelson Jobim	Vigente
Resolução	3	Dispõe sobre as férias coletivas nos Juízos e Tribunais de 2º Grau e dá outras providências.	16/08/2005	Nelson Jobim	Vigente
Resolução	24	Revoga o disposto no art. 2º da Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Justiça.	24/07/2006	Ellen Gracie	Revogado

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	28	Revoga a Resolução nº 24, de 24 de outubro de 2006, que dispõe sobre a revogação do disposto no art. 2º da Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Justiça.	18/12/2006	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	159	Dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de magistrados e servidores do Poder Judiciário.	17/10/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	1	Dispõe sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências.	29/06/2005	Nelson Jobim	Vigente
Resolução	2	Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências.	16/08/2005	Nelson Jobim	Revogado
Resolução	4	Cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário e dá outras providências.	16/08/2005	Nelson Jobim	Vigente
Resolução	5	Estabelece limites de despesa com pessoal e encargos sociais para os órgãos do Poder Judiciário da União.	16/08/2005	Nelson Jobim	Revogado
Resolução	6	Dispõe sobre a aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau.	13/09/2005	Nelson Jobim	Revogado
Resolução	88	Dispõe sobre a jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário, o preenchimento de cargos em comissão e o limite de servidores requisitados.	08/09/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	130	Acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 1º da Resolução nº 88, de 8 de setembro de 2009.	28/04/2011	Cesar Peluso	Suspenso
Resolução	10	Veda o exercício pelos membros do Poder Judiciário de funções nos Tribunais de Justiça Desportiva e Comissões Disciplinares.	19/12/2005	Nelson Jobim	Vigente
Resolução	11	Regulamenta o critério de atividade jurídica para a inscrição em concurso público de ingresso carreira da magistratura nacional e dá outras providências.	31/01/2006	Nelson Jobim	Revogado
Resolução	12	Cria o Banco de Soluções do Poder Judiciário e dá outras providências.	14/02/2006	Nelson Jobim	Vigente
Resolução	15	Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, fixa prazos e dá outras providências.	20/04/2006	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	16	Estabelece critérios para a composição e eleição do Órgão Especial dos Tribunais e dá outras providências.	30/05/2006	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	17	Define parâmetros a serem observados na escolha de Magistrados para substituição dos membros dos Tribunais.	19/06/2006	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	18	Dispõe sobre a utilização do serviço móvel pessoal do Conselho Nacional de Justiça.	08/08/2006	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	19	Dispõe sobre a execução penal provisória.	29/08/2006	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	22	Regulamenta o pagamento de retribuição pecuniária aos juízes auxiliares do Conselho Nacional de Justiça.	26/09/2006	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	23	Dispõe sobre a conversão em pecúnia de férias de magistrados não gozadas por necessidade de serviço.	10/10/2006	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	25	Dispõe sobre a conversão em pecúnia de férias de magistrados não gozadas por necessidade de serviço.	14/11/2006	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	26	Ficam estabelecidos novos limites de despesas com pessoal e encargos sociais para os órgãos do Poder Judiciário da União.	05/12/2006	Ellen Gracie	Revogado

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	27	Revoga a Resolução nº 25, de 14 de novembro de 2006, que dispõe sobre a conversão em pecúnia de férias de magistrados não gozadas por necessidade de serviço, e a alínea "e" do inciso I do art. 8º da Resolução nº 13, de 21 de março de 2006.	18/12/2006	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	29	Dispõe sobre a regulamentação da expedição anual de atestado de pe a cumprir e dá outras providências.	27/02/2007	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	30	Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados.	07/03/2007	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	31	Estabelece procedimentos e prazos para encaminhamento, ao Conselho Nacional de Justiça, das propostas orçamentárias para o ano de 2008, e de solicitações de alterações orçamentárias autorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias no exercício de 2007 pelos Órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.	10/04/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	32	Dispõe sobre as remoções a pedido e permuta de magistrados de igual entrância.	10/04/2007	Ellen Gracie	Alterado
Resolução	33	Dispõe sobre a criação do Sistema Integrado da População Carcerária no âmbito do Poder Judiciário Nacional.	10/04/2007	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	34	Dispõe sobre o exercício de atividades do magistério pelos integrantes da magistratura nacional.	24/04/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	35	Disciplina a aplicação da Lei nº 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro.	24/04/2007	Ellen Gracie	Alterado
Resolução	36	Define parâmetros mínimos a serem observados regulamentação da prestação jurisdicional ininterrupta, por meio de plantão permanente.	24/04/2007	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	37	Dispõe sobre a obrigatoriedade de os Tribunais regulamentarem os casos excepcionais de Juízes residirem fora das respectivas comarcas.	06/06/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	41	Dispõe sobre a utilização do domínio primário ".jus.br" pelos órgãos do Poder Judiciário.	11/09/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	7	Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.	18/10/2005	Nelson Jobim	Alterado
Resolução	43	Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário da União e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, limites para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2007.	09/10/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	44	Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Conde dos por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário nacional.	20/11/2007	Ellen Gracie	Alterado
Resolução	45	Dispõe sobre a padronização dos endereços eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário.	17/12/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	46	Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências.	18/12/2007	Ellen Gracie	Alterado
Resolução	47	Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos pe is pelos juízes de execução criminal.	18/12/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	9	Dá nova redação ao art. 3º da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005.	06/12/2005	Nelson Jobim	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	49	Dispõe sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relaciona dos no Art. 92 incisos II ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil.	18/12/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	50	Altera os artigos 2º, 4º, 5º e 7º, da Resolução nº 44, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional dos Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário nacional.	25/03/2008	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	51	Dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes.	25/03/2008	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	52	Regulamenta a atribuição de nomes de pessoas vivas aos bens públicos sob a administração do Poder Judiciário nacional.	08/04/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Resolução	53	Estabelece procedimentos e prazos para encaminhamento, ao Conselho Nacional de Justiça, das propostas orçamentárias para o ano de 2009, e de solicitações de alterações orçamentárias autorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias no exercício de 2008 pelos Órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.	11/04/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	54	Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção.	29/04/2008	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	55	Altera o inciso II do artigo 1º da Resolução nº 51, que dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes.	13/05/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Resolução	56	Altera o artigo 1º da Resolução nº. 19, de 29 de agosto de 2006, que dispõe sobre a execução penal provisória.	28/05/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Resolução	57	Altera o artigo 1º da Resolução nº 19, de 29 de agosto de 2006, que dispõe sobre a execução penal provisória.	24/06/2008	Gilmar Mendes	Revogado
Resolução	20	Disciplina a contratação, por delegados extrajudiciais, de cônjuge, companheiro e parente, linha reta e colateral, até terceiro grau, de magistrado incumbido da corregedoria do respectivo serviço de notas ou de registro.	29/08/2006	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	59	Disciplina e uniformiza as rotinas visando ao aperfeiçoamento do procedimento de interceptação de comunicações telefônicas e de sistemas de informática e telemática nos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, a que se refere a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996.	09/09/2008	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	60	Institui o Código de Ética da Magistratura nacional.	19/09/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	61	Disciplina o procedimento de cadastramento de conta única para efeito de constrição de valores em dinheiro por intermédio do Convênio BACENJUD e dá outras providências.	07/10/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	62	Disciplina, no âmbito do Poder Judiciário, os procedimentos relativos ao cadastramento e à estruturação de serviços de assistência jurídica voluntária.	10/02/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	63	Institui o Sistema Nacional de Bens Apreendidos - SNBA e dá outras providências.	16/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	64	Dispõe sobre o afastamento de magistrados para fins de aperfeiçoamento profissional, a que se refere o artigo 73, inciso I, da Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura - cio I).	16/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	65	Dispõe sobre a uniformização do número dos processos nos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.	16/12/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	66	Cria mecanismo de controle estatístico e disciplina o acompanhamento, pelos juízes e Tribunais, dos procedimentos relacionados à decretação e ao controle dos casos de prisão provisória.	27/01/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	67	Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências.	03/03/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	68	Estabelece procedimentos e prazos para encaminhamento, ao Conselho - cio I de Justiça, das propostas orçamentárias e das solicitações de alterações orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.	03/03/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	69	Dispõe sobre a implementação do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ.	31/03/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	70	Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.	18/03/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	71	Dispõe sobre regime de plantão judiciário em primeiro e segundo grau de jurisdição.	31/03/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	72	Dispõe sobre a convocação de juízes de primeiro grau para substituição e auxílio no âmbito dos Tribunais estaduais e federais.	31/03/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	21	Dá nova redação ao parágrafo 1º do artigo 2º da Resolução nº 7.	29/08/2006	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	74	Dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes.	28/04/2009	Gilmar Mendes	Revogado
Resolução	75	Dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário Nacional.	12/05/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	76	Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências.	12/05/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	77	Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente e sobre a implantação do cadastro nacional de adolescentes em conflito com a lei.	26/05/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	78	Institui o Prêmio Nacional de Estatísticas Judiciárias.	26/05/2009	Gilmar Mendes	Revogado
Resolução	79	Dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro e dá outras providências.	09/06/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	156	Proíbe a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão de pessoa que tenha praticado os atos que especifica, tipificados como causa de inelegibilidade prevista legislação eleitoral, e dá outras providências.	08/08/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	127	Dispõe sobre o pagamento de honorários de perito, tradutor e intérprete, em casos de beneficiários da justiça gratuita, no âmbito da Justiça de primeiro e segundo grau.	15/03/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	82	Regulamenta as declarações de suspeição por foro íntimo.	09/06/2009	Gilmar Mendes	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	83	Dispõe sobre a aquisição, locação e uso de veículos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro e dá outras providências.	10/06/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	84	Confere nova redação aos artigos 12, § único; 13, § 1º; 15, II; 17 e 18, caput, e revoga os artigos 18, incisos I, II e parágrafo único; 19, parágrafo único; e 21 da Resolução nº 59, de 09 de setembro de 2008, que disciplina e uniformiza as rotinas, visando ao aperfeiçoamento do procedimento de interceptação de comunicações telefônicas e de sistemas de informática e telemática nos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, a que se refere a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996.	06/07/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	85	Dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário.	08/09/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	86	Dispõe sobre a organização e funcionamento de unidades ou núcleos de controle interno nos Tribunais, disciplinando as diretrizes, os princípios, conceitos e normas técnicas necessárias à sua integração.	08/09/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	87	Dá nova redação e renúmeramos artigos da Resolução nº 66, de 27 de janeiro de 2009, que cria mecanismo de controle estatístico e disciplina o acompanhamento, pelos juizes e Tribunais, dos procedimentos relacionados à decretação e ao controle dos casos de prisão provisória.	15/09/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	126	Dispõe sobre o Plano Nacional de Capacitação Judicial de magistrados e servidores do Poder Judiciário.	22/02/2011	Cesar Peluso	Revogado
Resolução	89	Institucionaliza os mutirões carcerários como mecanismo de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes.	16/09/2009	Gilmar Mendes	Sem efeito
Resolução	90	Dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário.	29/09/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	91	Institui o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Poder Judiciário e disciplina a obrigatoriedade da sua utilização no desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados para as atividades judiciárias e administrativas no âmbito do Poder Judiciário.	29/09/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	92	Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.	13/10/2009	Gilmar Mendes	Revogado
Resolução	93	Acrescenta e altera dispositivos à Resolução Nº 54, de 29 de abril de 2008, que dispõe sobre a implantação e funcionamento do Cadastro cio I de Adoção e cria e dispõe sobre o Cadastro cio I de Crianças e Adolescentes Acolhidos.	27/10/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	94	Determina a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.	27/10/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	96	Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências.	27/10/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	97	Acrescenta parágrafo ao artigo 3º da Resolução n. 32, de 10 de Abril de 2007, que dispõe sobre as remoções a pedido e permuta de magistrados de igual entrância.	27/10/2009	Gilmar Mendes	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	98	Dispõe as provisões de encargos trabalhistas a serem pagos pelos Tribunais às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua no âmbito do Poder Judiciário.	10/11/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	99	Institui o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Poder Judiciário.	24/11/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	100	Dispõe sobre a comunicação oficial, por meio eletrônico, no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.	24/11/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	101	Define a política institucional do Poder Judiciário Execução das Penas e Medidas Alternativas à Prisão.	15/12/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	102	Dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos.	15/12/2009	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	103	Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências.	24/02/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	104	Dispõe sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança, e dá outras providências.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	105	Dispõe sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	106	Dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	107	Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	108	Dispõe sobre o cumprimento de alvarás de soltura e sobre a movimentação de presos do sistema carcerário, e dá outras providências.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	109	Institui a Medalha Joaquim buco de Direitos Humanos e dá outras providências.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Suspenso
Resolução	110	Institucionaliza, no âmbito do Conselho cio I de Justiça, o Fórum de Assuntos Fundiários, de caráter cio I e permanente, destinado ao monitoramento dos assuntos pertinentes a essa matéria e à resolução de conflitos oriundos de questões fundiárias, agrárias ou urbanas.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	112	Institui mecanismo para controle dos prazos de prescrição nos tribunais e juízos dotados de competência criminal.	06/04/2010	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	113	Dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências.	20/04/2010	Gilmar Mendes	Alterado

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	114	Dispõe sobre: I - O planejamento, a execução e o monitoramento de obras no poder judiciário; II - Os parâmetros e orientações para precificação, elaboração de editais, composição de BDI , critérios mínimos para habilitação técnica e cláusulas essenciais nos novos contratos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário. III - A referência de áreas a serem utilizadas quando da elaboração de novos projetos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário; IV - A premiação dos melhores projetos de novas obras no âmbito do Poder Judiciário.	20/04/2010	Gilmar Mendes	Alterado
Resolução	115	Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário.	29/06/2010	Cesar Peluso	Alterado
Resolução	116	Revoga o § 2º do art. 2º e altera a redação do art. 4º da Resolução nº 113, de 20 de abril de 2010, que estabelece o processamento dos incidentes de execução em autos apenso ao processo de execução penal, tornando-o facultativo.	03/08/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	117	Suspende, até a implantação do processo eletrônico, a vigência do art. 2º A da Resolução nº 66, de 06 de abril de 2010, que instituiu o Cadastro cio I de Prisões Cautelares e Internações Provisórias.	03/08/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	118	Altera dispositivos da Resolução nº 75, de 12 de maio de 2009, que dispõe sobre os concursos públicos para ingresso carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário Nacional.	03/08/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	58	Dispõe sobre a exigência, como requisito para provimento do cargo de Escrivão Judicial, da conclusão de curso superior, preferencialmente em Direito.	12/08/2008	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	120	Altera dispositivos da Resolução nº 35, de 24 de abril de 2007, que disciplina a aplicação da Lei nº 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro.	30/09/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	121	Dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências.	05/10/2010	Cesar Peluso	Alterado
Resolução	48	Dispõe sobre a exigência, como requisito para provimento do cargo de Oficial de Justiça, da conclusão de curso superior, preferencialmente em Direito.	18/12/2007	Ellen Gracie	Revogado
Resolução	123	Acrescenta e altera dispositivos da Resolução nº 115 do CNJ, que dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário.	09/11/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	124	Altera redação do art. 1º da Resolução nº 104, de 6 de abril de 2010, que dispõe sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança.	17/11/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	125	Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.	29/11/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	119	Dispõe sobre a revogação da Resolução nº 48, de 16 de dezembro de 2007, alterada pelo Ato Normativo 0007097-66.2009.2.00.0000, julgado 96ª Sessão Ordinária, em 16 de dezembro de 2009.	28/09/2010	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	40	Dispõe sobre os procedimentos de reconhecimento de união estável no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.	14/08/2007	Ellen Gracie	Revogado

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	128	Determina a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.	17/03/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	129	Extinção do Prêmio Nacional de Estatísticas Judiciárias.	17/03/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	146	Dispõe sobre o instituto da redistribuição de cargos efetivos dos quadros de pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União.	06/03/2012	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	131	Dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes brasileiros, e revoga a Resolução nº 74/2009 do CNJ.	26/05/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	132	Altera dispositivos dos arts. 5º, 7º, 25, 29 e 31 da Resolução nº 114 do Conselho cio I de Justiça.	21/06/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	133	Dispõe sobre a simetria constitucional entre Magistratura e Ministério Público e equiparação de vantagens.	21/06/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	134	Dispõe sobre o depósito judicial de armas de fogo e munições e a sua destinação.	21/06/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	135	Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, e dá outras providências.	13/07/2011	Cesar Peluso	Alterado
Resolução	136	Altera a Resolução nº 90, de 29 de setembro de 2009.	13/07/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	137	Regulamenta o banco de dados de mandados de prisão, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências.	13/07/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	138	Institucionaliza, no âmbito do Conselho cio I de Justiça, o Fórum cio I das Ações Coletivas de caráter permanente.	21/07/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	139	Dispõe sobre a transferência de magistrados para órgãos jurisdicionais fracionários no âmbito dos tribunais.	16/08/2011	Cesar Peluso	Alterado
Resolução	140	Proíbe a atribuição de nomes de pessoas vivas aos bens públicos sob a administração do Poder Judiciário.	26/09/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	13	Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura.	21/03/2006	Nelson Jobim	Alterado
Resolução	142	Redefine a coordenação dos trabalhos desenvolvidos pela extinta Comissão Permanente de Relacionamento Institucional e Comunicação.	28/10/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	143	Altera a redação do art. 4º, § 1º, da Resolução CNJ n. 121, de 5 de outubro de 2010.	30/11/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	144	Altera a redação do § 4º do artigo 5º da Resolução nº 72/2009 do Conselho Nacional de Justiça.	23/01/2012	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	145	Acrescenta e altera dispositivos da Resolução nº 115 do CNJ, que dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário.	02/03/2012	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	14	Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucio I para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio.	21/03/2006	Nelson Jobim	Alterado

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	42	Dá nova redação ao art. 6º da Resolução nº 13, de 21 de março de 2006; revoga a letra k do art. 2º da Resolução nº 14, de 21 de março de 2006, e acrescenta ao referido artigo um parágrafo único.	11/09/2007	Ellen Gracie	Vigente
Resolução	148	Dispõe sobre a prestação de serviços permanentes de segurança por policiais e bombeiros militares no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.	16/04/2012	Cesar Peluso	Vigente
Resolução	149	Altera a Resolução nº 72, de 31 de março de 2009, que dispõe sobre a convocação de juízes de primeiro grau para substituição e auxílio dos tribunais estaduais e federais.	08/06/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	150	Altera Resolução nº 139, de 16 de agosto de 2011, a qual dispõe sobre a transferência de magistrados para órgãos jurisdicionais fracionários no âmbito dos tribunais.	27/06/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	151	Altera a redação do inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho cio I de Justiça.	05/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	152	Altera a Resolução nº 71/2009, que dispõe sobre plantão judiciário, para excepcionar a divulgação antecipada dos nomes dos Juizes plantonistas.	06/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	95	Dispõe sobre a transição dos cargos de direção nos Órgãos do Poder Judiciário.	29/10/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	154	Define a política institucional do Poder Judiciário utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária.	13/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	155	Dispõe sobre traslado de certidões de registro civil de pessoas naturais emitidas no exterior.	16/07/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	157	Acrescenta o § 2º ao artigo 1º da Resolução nº 77, de 26 de maio de 2009.	08/08/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	158	Institui o Fórum cio I de Precatórios – FO PREC, com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão de precatórios.	22/08/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	80	Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público.	09/06/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução	160	Dispõe sobre a organização do Núcleo de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos no Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar, Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e nos Tribunais Regionais Federais, e dá outras providências.	19/10/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	162	Dispõe sobre a comunicação de prisão estrangeiro à missão diplomática de seu respectivo Estado de origem.	13/11/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	163	Cria o Fórum Nacional do Poder Judiciário e Liberdade de Imprensa.	13/11/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	164	Institui o Fórum cio I de Coordenação das Ações do Poder Judiciário em relação aos Preparativos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.	14/11/2012	Ayres Britto	Vigente

Normativo	N.	Ementa	Publicação	Presidente	Situação
Resolução	165	Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.	16/11/2012	Ayres Britto	Vigente
Resolução	166	Dispõe sobre o critério de tempo no cargo para efeito de aposentadoria de magistrado.	19/12/2012	Joaquim Barbosa	Vigente
Resolução Conjunta	1	Institucionaliza mecanismos de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes.	29/09/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução Conjunta	1	Dispõe sobre a adoção de medidas destinadas à redução da taxa de congestionamento nos órgãos judiciários de primeiro e segundo graus, especialmente no que se refere ao cumprimento da Meta de Nivelamento nº 2, estabelecida no II Encontro Nacional do Judiciário.	04/08/2009	Gilmar Mendes	Vigente
Resolução Conjunta	2	Institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta, e dá outras providências.	21/06/2011	Cesar Peluso	Vigente
Resolução Conjunta	3	Dispõe sobre o assento de nascimento de indígenas no Registro Civil das Pessoas naturais.	19/04/2012	Ayres Britto	Vigente