

## ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO SÉCULO XXI O JUDICIÁRIO 5.0

*1.1. Breve histórico da Administração da Justiça no Brasil. 1.1.1. Brasil Colônia (1500-1822). 1.1.2. Brasil Império (1822-1889). 1.1.3. Brasil República (1889-atual). 1.1.3.1. República Velha (1889-1930). 1.1.3.2. Era Vargas (1930-1945). 1.1.3.3. República Populista (1945-1964). 1.1.3.4. Ditadura Militar (1964-1985). 1.1.3.5. Nova República (1985-hoje). Conclusões. 1.2. Estrutura jurídica atual da Administração Judicial no Brasil - Inovação e Governança mandatórias. 1.2.1. Estrutura jurídica. 1.2.2. Inovação mandatória. 1.2.3. Governança mandatória. Conclusões. 1.3. Judiciário 5.0. 1.3.1. Exigências sociais. 1.3.2. Exigências econômicas. 1.3.3. Exigências políticas. 1.3.4. Judiciário 5.0 - mudança imperiosa. Conclusões.*

### 1.1 BREVE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL

Inovação e governança são exigências dos tempos atuais para os setores público e privado dos países, ambas como resultado de uma evolução pela qual as sociedades vêm passando nos anos mais recentes, mas também como desdobramento das transformações vividas em suas histórias.

Assim sendo, o estudo da administração e da atividade financeira judiciária no Brasil deve partir do conhecimento de sua evolução histórica, o que proporciona uma compreensão mais adequada e completa dos motivos que a

conduziram até o atual estágio de desenvolvimento, bem como das dificuldades e desafios enfrentados para tanto.

Além disso, entender a origem dos institutos e da estrutura da administração judiciária coloca o estudioso numa melhor posição para compreender o presente e para planejar o futuro. Como destacou o orador romano Cícero, a história é a “mestra da vida” (em latim: “*historia magistra vitae*”).

Vejamos, então, ainda que de forma breve e com foco em sua estrutura e em seu funcionamento, como surgiu e evoluiu a administração judiciária e sua gestão financeira no Brasil até chegarmos ao atual estágio.

### **1.1.1 Brasil Colônia (1500-1822)**

A história da atuação do Poder Judiciário no Brasil e, portanto, da administração judiciária começa ainda durante sua fase colonial (1500 a 1822).

Na primeira expedição colonizadora de Portugal enviada ao Brasil em 1530, seu capitão-mor, Martim Afonso de Souza, recebeu de D. João III poderes não apenas para tomar posse e organizar as terras descobertas, mas também para exercer a plena jurisdição na nova colônia, podendo aplicar até penas de morte, excetuando-se somente os “fidalgos” que, por possuírem títulos de nobreza e propriedades, eram julgados pelo próprio rei de Portugal.

Evidentemente, essa atividade jurisdicional era desenvolvida com a cooperação de poucos auxiliares que acompanhavam Martim Afonso de Souza sem a existência de qualquer estrutura física específica para tanto.

Na fase colonial inicial, o território do Brasil foi dividido em capitâncias hereditárias, sendo nelas criadas pequenas estruturas administrativas públicas compreendendo as figuras do Ouvidor, o almotace (juiz ordinário), escrivães, meirinhos, vereadores (câmaras provinciais) e oficiais de justiça.

Como se observa, essa primeira forma de organização de Poder no Brasil concentrava as funções executiva, legislativa e judiciária nas mãos dos donatários das capitâncias, que nomeavam os que desempenhariam tais tarefas em seus respectivos territórios.

Essa situação se modificou com a decisão da coroa portuguesa de reunir as capitâncias hereditárias em torno de uma autoridade central, o governador-geral, que era um mandatário-representante de Portugal na colônia.

Para isso, o então rei de Portugal, D. João III, nomeou um governador-geral para o Brasil e fez redigir um regimento no dia 25 de setembro

de 1548, estabelecendo normas que regulamentavam essa nova organização política na colônia, deixando a ação do Governo-geral como complementar às dos donatários.

O primeiro governador-geral foi Tomé de Souza, que nomeou Pero Borges, então desembargador da Casa de Suplicação de Portugal, como primeiro ouvidor-geral da colônia, nesta representando a justiça portuguesa, cujas funções eram, entre outras, as de fazer correições nas capitanias, revisar as decisões dos ouvidores das comarcas, controlar a atuação dos juízes ordinários e julgar pleitos em primeira instância.

Há, portanto, um incremento na estrutura da administração judiciária na colônia com a inclusão do ouvidor-geral.

Esse incremento também se deu com a criação de outras figuras de juízes, passando a existir na colônia o juiz de vintena, o juiz ordinário e o juiz de fora. O juiz de vintena ou juiz de paz era nomeado por um ano pela Câmara Municipal nos locais com mais de 20 famílias para decidir pequenas causas cíveis, sem possibilidade de recurso. Os almotaces ou juízes ordinários, eleitos na localidade, presidiam as sessões na câmara e eram responsáveis pelo julgamento de causas comuns, com recurso para os ouvidores locais. Os juízes de fora eram nomeados pelo rei e tinham a função de garantir a aplicação das ordenações gerais do Reino<sup>1</sup>. O ouvidor da capitania julgava as apelações e possuía atribuições para confirmar ou não a lista de juízes ordinários.

Logo após o início da atuação do primeiro ouvidor-geral, percebeu-se a existência de graves problemas no funcionamento da justiça no Brasil. Em especial, notava-se que os juízes não estavam aplicando as leis de forma criteriosa, submetendo-se, em verdade, apenas aos interesses das classes dominantes. Ademais, reclamava-se da falta de qualificação técnica dos juízes. Diante disso, e com a crescente reclamação popular de abuso de poder, surgiram ideias para modificar a estrutura judiciária da colônia com a criação de uma corte coletiva, o que acabou culminando com a instalação da Relação do Brasil na Bahia em 1609.

Após, foram criadas outras Relações, como a do Rio de Janeiro (1751), a de São Luís do Maranhão (1812) e a da Vila do Recife de Pernambuco (1821).

Como destaca Wolkmer, “com a criação e o funcionamento do Tribunal da Relação, no Brasil, consolidou-se uma forma de administração da justiça não

---

<sup>1</sup> Para mais informações sobre as Ordenações do reino de Portugal: VELASCO, Ignácio Maria Poveda. Ordenações do reino de Portugal. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 89, p. 11-67, 1994.

mais efetuada pelo ouvidor-geral, mas centrada na burocracia de funcionários civis preparados e treinados na MetrÓpole”<sup>2</sup>.

Os Tribunais de Relação não eram Órgãos exclusivamente recursais, recebendo, em certos casos, além dos recursos de apelação e agravo, ações novas nas áreas cível, criminal e do patrimônio estatal. Além disso, podiam avocar processos criminais em algumas situações.

Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, houve, em 10 de maio daquele ano, a substituição da Relação do Rio de Janeiro pela Casa de Suplicação, que se transforma na última instância da justiça brasileira, desvinculada da justiça de Portugal.

Nos termos do decreto real, a Casa da Suplicação do Brasil é

[...] considerada como Superior Tribunal de Justiça; para se findarem ali todos os pleitos em última instância, por maior que seja o seu valor, sem que das últimas sentenças proferidas em qualquer das Mesas da sobredita Casa se possa interpor outro recurso, que não seja o das Revistas nos termos restritos do que se acha disposto nas Minhas Ordenações, Leis e demais Disposições. E terão os Ministros a mesma alçada que têm os da Casa da Suplicação de Lisboa<sup>3</sup>.

Nesse período, houve a instalação de um sistema administrativo judicial, criando-se importantes Órgãos como o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, a Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação, diversos juízos privativos e o Conselho Supremo Militar e de Justiça.

Em 1821, há o retorno da Família Real para Portugal, mas, mesmo assim, o rei D. João VI mantém a Casa de Suplicação, que se revela posteriormente o embrião do atual Supremo Tribunal Federal.

Naquele mesmo ano, em dezembro, chega ao Brasil um decreto do rei de Portugal determinando a extinção do Reinado do Brasil e também dos tribunais aqui estabelecidos, bem como exigindo o retorno imediato do príncipe D. Pedro para a MetrÓpole.

Essa extinção dos tribunais provocou o desemprego de aproximadamente dois mil funcionários públicos.

Tais fatos, aliados às ideias liberais da época, impulsionaram o movimento de independência do Brasil.

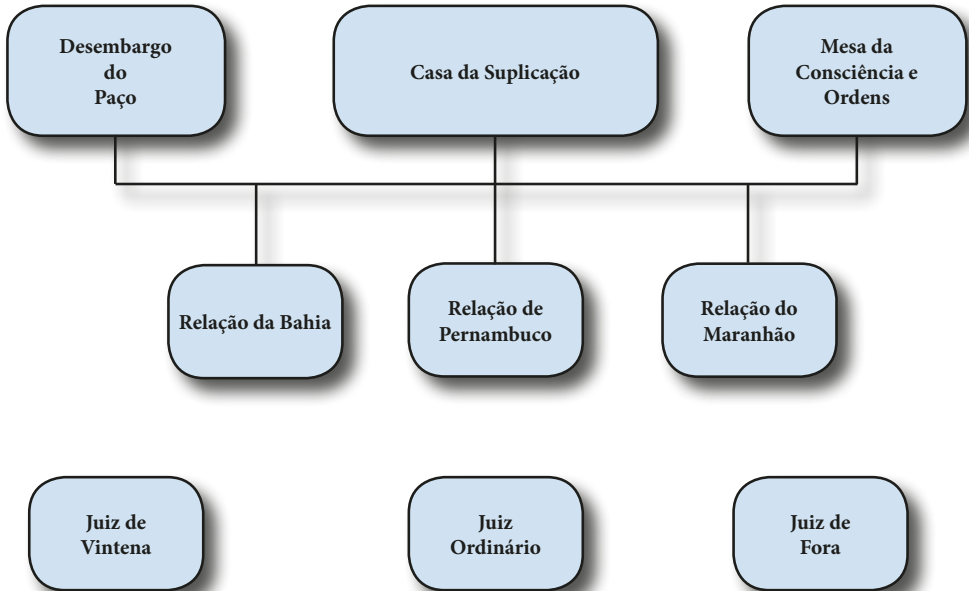
---

<sup>2</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 80.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStf-JulgamentoHistorico&pagina=HistoricodaCasadaSuplicacao>. Acesso em: 6 fev. 2019.

Para melhor compreensão, podemos, de forma simplificada, assim apresentar a estrutura da administração judiciária no final do período colonial:

Figura 1 – Estrutura do Poder Judiciário no período colonial



Fonte: O autor.

Com efeito, apesar de notarmos leve avanço na administração judiciária durante o período colonial a partir do início da justiça brasileira, podemos destacar as seguintes características dessa fase: ausência de planejamento; estrutura administrativa pouco complexa; baixa capacitação dos servidores e magistrados; gestão voltada para a manutenção do sistema colonial; pouca eficiência; inexistência de autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário; e ausência de fiscalização estruturada para a atividade administrativo-financeira.

### 1.1.2 Brasil Império (1822-1889)

Com a proclamação de sua independência, o Brasil passa a se reestruturar política e juridicamente.

A primeira Constituição do País, outorgada pelo imperador Dom Pedro I em 25 de março de 1824, divide seu território em províncias, instituindo um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo (art. 3.º).

Cria-se o “Poder Judicial” reconhecido como poder político ao lado do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Moderador. Este último possui, entre outros, poderes para suspender magistrados e para perdoar ou moderar penas impostas aos réus condenados pelo Poder Judicial (art. 101).

Assim, a justiça brasileira passa a ter uma nova estrutura, com o Supremo Tribunal de Justiça em seu ápice, a quem compete: a) conceder ou denegar revisão de decisões nas causas e pela maneira que a lei determinar; b) julgar os delitos e os erros de ofício cometidos por seus ministros, pelos juízes das Relações, pelos integrantes do Corpo Diplomático e pelos Presidentes das Províncias; e c) decidir sobre os conflitos de competência das Relações Provinciais. O Supremo Tribunal de justiça não exercia controle de constitucionalidade de leis, cabendo apenas ao Poder Legislativo a função de zelar pela guarda da Constituição, fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las (art. 15, VIII e IX, da Constituição de 1924). Foram extintos o Desembargo do Paço, a Casa da Suplicação e a Mesa da Consciência e Ordens.

Além disso, como órgãos de segunda instância, foram previstos tribunais de relação em todas as províncias para julgamento dos recursos de sentenças. No período do império, tivemos os seguintes Tribunais de Relação efetivamente implantados: Relação da Corte (Rio de Janeiro e Espírito Santo); Relação da Bahia (incluindo Sergipe); Relação de Pernambuco (incluindo Paraíba e Alagoas); Relação do Maranhão (incluindo o Piauí); Relação de São Paulo (incluindo Paraná); Relação de Minas Gerais; Relação do Rio Grande do Sul (incluindo Santa Catarina); Relação do Pará (incluindo Amazonas); Relação do Ceará (incluindo Rio Grande do Norte); Relação do Mato Grosso; e Relação de Goiás.

Essa ampliação dos Tribunais de Relação foi objeto de divergências de opiniões na época. Como destacam Lopes e Rios<sup>4</sup>:

Em 1873, um decreto elevou de quatro para 11 o número de relações. Na instalação da Relação de São Paulo, no ano seguinte, o desembargador Tristão de Alencar Araripe, que assumia a sua presidência, assim se referiu à ampliação dos tribunais de segunda instância:

“A justiça assim disposta [com apenas quatro relações, como nos tempos coloniais] podia com razão dizer-se que era a justiça do rico e do poderoso, mas não a justiça de todos, a benéfica entidade protetora de todos os direitos. Na longitude do juiz superior, o régulo aldeão acha incentivo à opressão do fraco, que, agredido e suplantado no seu longínquo município, não encontra na autoridade pública senão os recursos excedentes às suas faculdades, recursos meramente nominais”.

<sup>4</sup> LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça; RIOS, Patricia. *Justiça no Brasil: 200 anos de História*. São Paulo: Conjur, 2009, p. 61.

Alguns não compartilhavam o mesmo ponto de vista, como Manuel Inácio Cavalcanti de Lacerda, o barão de Pirapama, que durante oito anos presidira a Relação do Rio de Janeiro e estava então há 19 anos no Supremo Tribunal de Justiça. Em discurso no Senado em 1873, Pirapama critica a criação de relações em províncias onde não houvesse um grande número de causas – na inexistência de população, riqueza, comércio e indústria que as suscitassem. Aponta também a falta de pessoal suficientemente habilitado para preencher e compor as relações.

Observa-se que as discussões sobre custos e aspectos políticos a respeito de criação de novos tribunais no Brasil remontam a essa época.

A arbitragem também foi autorizada na Constituição de 1824 para algumas causas, inclusive com execução de suas sentenças imediatamente, sem possibilidade de recurso (art. 160). Exige-se a tentativa de conciliação antes do início do processo judicial (art. 161).

O Tribunal do Júri foi instituído apenas para as ações penais em geral pelo Código Criminal de 1830 com base nos arts. 151 e 152 da Constituição de 1824, existindo antes para os crimes de imprensa (Lei de 18 de junho de 1822).

Ainda durante o período do império, deixaram de existir ouvidores, corregedores e chanceleres como magistrados, permanecendo o juiz como magistrado em primeira instância classificado em três espécies: juiz municipal, juiz de paz e juiz de direito.

Substituindo a figura do juiz de fora, o juiz de direito era nomeado pelo imperador sem prazo definido, mas sem prerrogativa de inamovibilidade, podendo ser por este suspenso desde que com prévia audiência e consulta ao Conselho de Estado. Poderia ainda perder o cargo por decisão da Relação com competência sobre o distrito em que atuasse. A competência principal do juiz de direito era a de presidir o Tribunal do Júri, aplicando a lei aos fatos reconhecidos como ocorridos pelos jurados. Além disso, julgava as causas cíveis que não fossem da competência dos demais juízes e apreciava os recursos interpostos contra as decisões dos juízes de paz.

Os juízes de paz eram eleitos pela população de sua vila ou cidade, seguindo-se os mesmos parâmetros aplicados aos vereadores, sem remuneração. Suas atribuições incluíam, entre outras, promover a conciliação das partes; interrogar os delinquentes, prendê-los e remetê-los ao juiz competente; informar o juiz de órfãos sobre incapazes desamparados e acautelar suas pessoas e bens, enquanto aquele não providenciasse; vigiar a conservação das matas públicas e obstar nas particulares o corte de madeiras reservadas por lei.

Os juízes municipais eram escolhidos para um mandato de três anos pelo presidente da Província dentre os que constavam em lista tríplice escolhida pela Câmara Municipal. Substituíram o antigo juiz ordinário e tinham como atribuições executar as sentenças, praticar atividades policiais e conceder *habeas corpus*.

Importante destacar que essas modificações nas estruturas judiciárias não impediram a existência de graves problemas em seu funcionamento. Relata-se que em todas essas espécies de magistrados verificavam-se ausências injustificadas ao trabalho, licenças indevidas, julgamentos parciais e declarações de suspeição para não julgarem causas que envolviam interesses políticos sensíveis.

Em virtude dos baixos rendimentos, os juízes, muitos ainda leigos, acabavam recebendo auxílios financeiros e até moradia dos homens ricos e poderosos das comarcas, dependendo ainda dos presidentes de províncias e dos ministros para serem promovidos. Logo, mantinham relações próximas com as autoridades, prejudicando sua independência funcional<sup>5</sup>.

Por um curto período, de 1850 a 1873, existiram ainda os juízes e Tribunais do Comércio no Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, cuja competência era julgar causas mercantis, concedendo, portanto, foro privilegiado aos comerciantes. O Decreto 2.342, de 6 de agosto de 1873, afastou-lhes a função jurisdicional, permanecendo apenas como órgãos de registros de atos comerciais.

O orçamento do Judiciário era definido pela Assembleia Geral (Poder Legislativo), com sanção do Imperador (arts. 13 e 15, X), e a aplicação dos recursos era decidida por este (art. 102, XIII). Não havia previsão alguma de fiscalização dessas atividades financeiras.

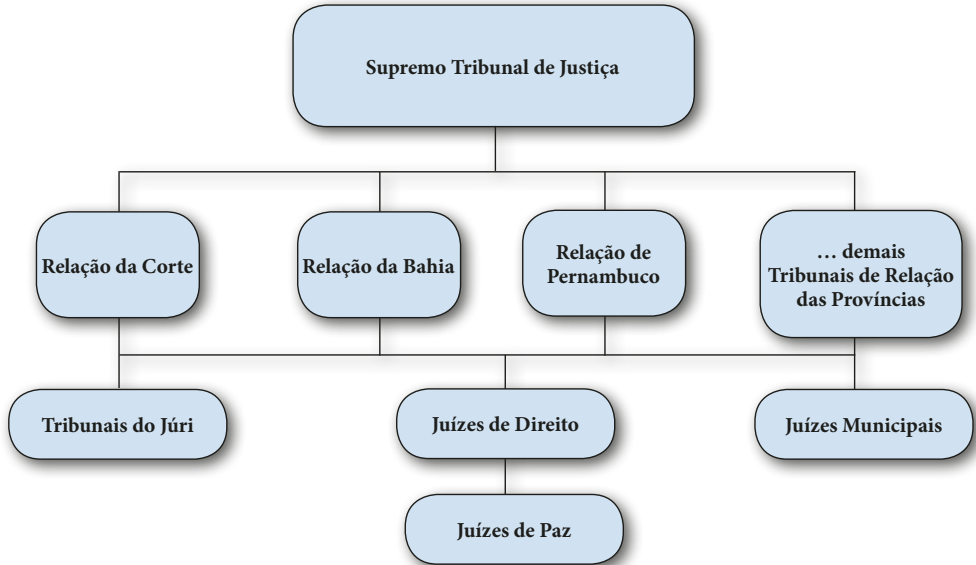
A estrutura judiciária brasileira no período do império era, em síntese, como segue:

---

<sup>5</sup> LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça; RIOS, Patricia. *Justiça no Brasil: 200 anos de História* cit. p. 52.



Figura 2 – Estrutura do Poder Judiciário no período do império



Fonte: O autor.

Analisando as alterações na estrutura judiciária realizadas durante o período do império, observamos que o sistema judiciário brasileiro daquela época apresentava como características: ausência de planejamento; estrutura administrativa um pouco mais complexa do que a existente no período colonial, com criação de mais tribunais de relação; persistência de baixa capacitação dos servidores e magistrados; gestão contemplando a figura do imperador como central, sendo, na prática, muito forte a ingerência dos presidentes de província e do poder econômico local; busca de maior eficiência com criação de tribunais em todas as províncias, com a exigência de prévia tentativa de conciliação nas causas e com a autorização de arbitragem; persiste a inexistência de autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário; ausência de fiscalização estruturada para a atividade administrativo-financeira.

### 1.1.3 Brasil República (1889-até os dias atuais)

A passagem da Monarquia para a República no Brasil decorreu de uma série de fatores como a corrupção existente dentro do governo monárquico, interferência do imperador nos assuntos da Igreja Católica brasileira envolvendo a Maçonaria, problemas políticos com o governo Ouro Preto, movimentos republicanos de outros países da América do Sul e dos Estados Unidos da América,

abolição da escravatura no Brasil em 1888, crise econômica e as ideias positivistas da época.

O período republicano brasileiro inicia-se de forma relativamente tranquila, mas segue com grandes mudanças e turbulências, chegando até os dias de hoje.

Para melhor compreensão dos fatos e das mudanças na gestão judiciária nesse período, seguiremos a divisão ordinariamente feita pelos estudiosos da história da República no Brasil: 1889-1930 – República Velha; 1930-1945 – Era Vargas; 1945-1964 – República Populista; 1964-1985 – Ditadura Militar; e 1985-até os dias atuais – Nova República.

### 1.1.3.1 República Velha (1889-1930)

A proclamação da República no Brasil ocorreu no dia 15 de novembro de 1889.

Naquela noite, foi montado o Governo Provisório, que assegurou, desde logo, a continuidade da administração pública e da justiça tal como existia, garantindo o respeito aos direitos individuais e aos acordos e compromissos firmados pelo regime anterior.

Por meio do Decreto 01, o nome do país foi alterado para Estados Unidos do Brasil, instalando-se um sistema federativo que autorizava os Estados a eleger seus constituintes, que atuariam na elaboração da primeira constituição republicana.

Inspirados no modelo estadunidense, o Decreto 510, de 22 de junho de 1890, que veiculou a Constituição Provisória da República, o Decreto 848, de 11 de outubro de 1890, e finalmente a Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891, criaram o controle judicial da constitucionalidade das leis, estabelecendo-se ainda a dualidade da Justiça Comum com a criação da Justiça Federal e reorganizando a administração da justiça no Brasil. O Supremo Tribunal de Justiça foi extinto e instituído o Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República, composto de 15 ministros.

O Supremo Tribunal Federal possuía poderes para elaborar seu regimento interno com o objetivo de “regular a ordem do serviço e a distribuição do trabalho tanto em as sessões como na secretaria”, no qual poderiam “ser punidas correccional ou disciplinarmente as faltas e contravenções dos empregados e serventuários de justiça, não devendo a prisão exceder de trinta dias, e a suspensão de sessenta dias” (art. 364 do Decreto 848/1890). Para o serviço da secretaria do Supremo Tribunal Federal, a Constituição determinou que haveria um secre-

tário graduado em Direito, dois oficiais, três amanuenses (auxiliar imediato do secretário com os oficiais), dois contínuos e um porteiro (art. 27).

Foi autorizada a criação de tribunais federais, o que acabou não acontecendo na época, ficando o Supremo Tribunal Federal também como tribunal de apelação da Justiça Federal. Cada Estado, assim como o Distrito Federal, formava uma seção judicial, tendo por sede a respectiva capital, com um só juiz federal. Esses juízes eram nomeados pelo Presidente da República dentre os cidadãos habilitados em direito com prática de quatro anos, pelo menos, de advocacia ou de exercício de magistratura. Os Juízes federais possuíam vitaliciedade – somente podendo perder seus cargos por sentença judicial –, bem como a garantia da irredutibilidade de vencimentos. A competência dos juízes de seção estava descrita no art. 15 do Decreto 848/189. Também foi prevista a figura do juiz substituto em cada seção, igualmente nomeado pelo Presidente da República por seis anos, não podendo ser removido durante esse prazo, salvo em face de requerimento próprio. Cabia ao juiz substituto conhecer e julgar as suspeições opostas aos juízes de seção e substituir os juízes de seção em todos os impedimentos deste.

Com cada juiz de seção a Constituição definiu que haveria um escrivão (eram dois no Distrito Federal e nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco), porteiros, contínuos e oficiais de justiça, conforme as “exigências do serviço”, os quais eram “nomeados livremente pelo juiz respectivo e por ele empossados de suas funções, não podendo o escrivão ser destituído senão em virtude de sentença e sendo os demais demissíveis ad nutum” (art. 32).

O Senado passou a julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal e este, por sua vez, julgava os juízes federais de grau inferior.

Os tribunais tinham poder de eleger seus respectivos presidentes, dentre seus integrantes, bem como de organizar suas secretarias. A nomeação e a demissão dos empregados da secretaria, bem como o provimento dos Ofícios de Justiça nas circunscrições judiciárias, eram atribuições dos respectivos presidentes de Tribunais.

As justiças estaduais e federal não poderiam interferir nos julgamentos da outra esfera (art. 62 da Constituição de 1891), mas, em algumas hipóteses descritas na própria Constituição de 1891 (art. 60, § 1.º), as decisões de última instância das justiças dos Estados poderiam ser rediscutidas por meio de recurso dirigido ao Supremo Tribunal Federal.

As competências do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais e juízes federais estavam expressamente previstas na Constituição de 1891 (arts. 59 e 60),

ficando vedado ao Congresso “cometer qualquer jurisdição federal às justiças dos Estados” (§ 3.º do art. 60).

Destaque-se que a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 acabou incorporando quase que integralmente as normas de organização do Judiciário veiculadas pelo Decreto 848/1890, não legislando diretamente acerca do Judiciário estadual, cuja organização ficou a cargo dos Estados, mas observados os princípios constitucionais da União, sendo a esses proibido “denegar a extradição de criminosos, reclamados pelas Justiças de outros Estados, ou Distrito Federal, segundo as leis da União por que esta matéria se reger” (art. 66, § 4.º).

Os Tribunais de Relação das Províncias transformaram-se em Tribunais de Justiça dos Estados, passando a ser os órgãos de cúpula da Justiça Comum de cada um deles.

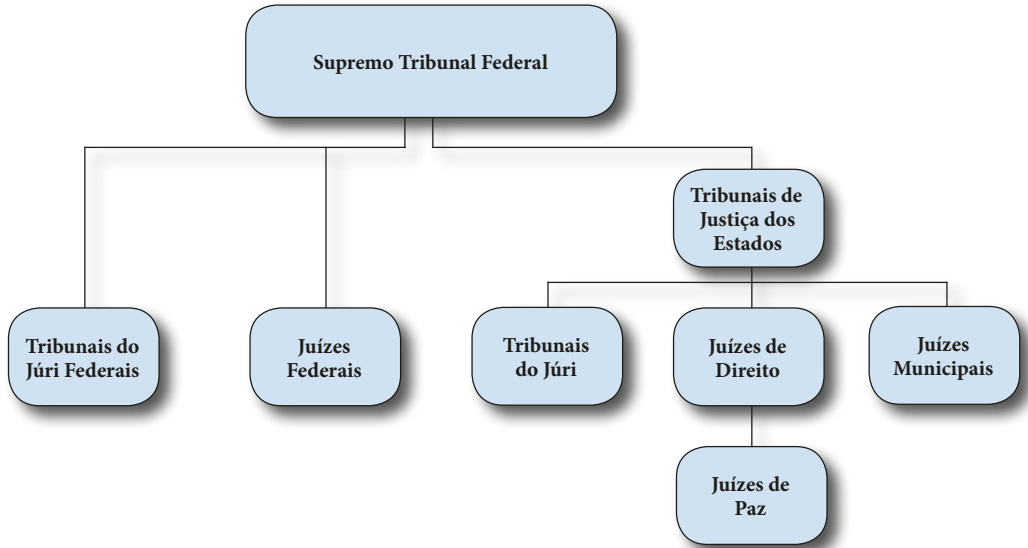
Observa-se que permaneceram na esfera estadual os juízes de direito, os juízes municipais, os tribunais do júri e os juízes de paz.

Foram criados o Supremo Tribunal Militar e uma estrutura de juízes militares para o julgamento dos delitos castrenses, porém essa organização não foi prevista na estrutura do Poder Judiciário pela Constituição de 1891.

O Congresso Nacional é quem possuía o poder de definir o orçamento público anualmente e também o de tomar contas, fiscalizando sua aplicação. Os Estados deveriam organizar suas finanças públicas de acordo com suas constituições, observados os princípios da Constituição Federal. Permanecia, assim, o Judiciário alheio às decisões sobre seu orçamento. Pela primeira vez, o Tribunal de Contas aparece na Constituição Federal (art. 89), cuja função era “liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Assim ficou a estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1891:

Figura 3 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1891



Fonte: O autor.

Diante dessa nova estrutura judiciária, observamos que o sistema judiciário brasileiro da República Velha tinha como características: ausência de planejamento; estrutura em dupla esfera, sendo uma federal e outra para cada Estado; crescente aumento da capacitação dos servidores e magistrados, havendo número maior de bacharéis formados nos cursos jurídicos do Recife e de São Paulo, exigindo-se a formação jurídica para secretários; gestão passa a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados e de um tribunal de apelação federal na capital; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário, mas com a identificação de um início de autonomia administrativa, com os tribunais elegendo seus respectivos presidentes, dentre seus integrantes, bem como organizando suas secretarias e serviços auxiliares; surgimento do Tribunal de Contas no texto constitucional com atribuição para fiscalizar a atividade administrativo-financeira.

### 1.1.3.2 Era Vargas (1930-1945)

Nesse período, o Brasil passou por vários eventos políticos importantes, com alterações significativas em sua estrutura judiciária, por exemplo, a Revolução de 1930, a Revolução Constitucionalista de 1932, um Golpe de Estado e duas Constituições Federais (1934 e 1937).

A Constituição de 1934, influenciada pela Constituição do México de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1920, manteve o regime republicano, a federação, o presidencialismo e a tripartição dos Poderes. O Poder Judiciário é organizado em seus arts. 63 a 87 e, quanto às justiças dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos arts. 104 e 105.

A partir da Constituição de 1934, passaram a compor o Poder Judiciário: a Corte Suprema (no lugar do Supremo Tribunal Federal), os juízes e tribunais federais, os juízes e tribunais militares, os juízes e tribunais eleitorais, bem como os juízes e tribunais dos Estados, porém manteve-se o Tribunal do Júri.

Há, portanto, a manutenção da dualidade de jurisdição federal-estadual, incorporando-se formalmente as Justiças Eleitoral e Militar ao Poder Judiciário. Logo, torna-se mais complexa a estrutura judiciária do País.

A administração dos tribunais e de seus cartórios, secretarias e serviços auxiliares permanece com cada um deles, permitindo-se, ainda, que apresentassem ao Poder Legislativo “a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos” (art. 67, I).

Também competia aos tribunais a concessão de licenças a seus membros, aos juízes e seus serventuários.

Foram asseguradas as garantias de vitaliciedade (aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, não sendo aplicada a garantia aos juízes de preparo de processos e de substituição), inamovibilidade e de irredutibilidade de vencimentos aos juízes. Em contrapartida, os magistrados foram proibidos de exercer atividade político-partidária ou qualquer outra função pública, salvo magistério e casos previstos na Constituição.

A Corte Suprema é criada com 11 ministros, podendo, por sua proposta, chegar a 16 ministros, porém vedada a redução do número em qualquer caso. Para ser ministro, passou-se a exigir expressamente o notável saber jurídico, além da reputação ilibada, e o indicado não poderia ter menos do que 35 e mais do que 65 anos de idade. A indicação era do Presidente da República, mas dependia de aprovação do Senado para a nomeação. As competências da Corte Suprema foram significativamente ampliadas em relação ao que era previsto para o Supremo Tribunal Federal (arts. 76 e 77), passando, por exemplo, a julgar recursos contra questões resolvidas pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral e a rever, em benefício dos condenados, processos criminais findos, inclusive os oriundos da Justiça Militar ou da Justiça Eleitoral.

A Justiça Federal também teve sua competência explicitada na Constituição de 1934, sendo autorizada a criação de tribunais federais por lei, o que acabou

não ocorrendo na prática. Foi criado ainda um tribunal, que também não foi efetivamente instalado, com competência para julgar recursos de “atos e decisões definitivas do Poder Executivo, e das sentenças dos Juízes federais nos litígios em que a União for parte, contanto que uns e outros digam respeito ao funcionamento de serviços públicos, ou se rejam, no todo ou em parte, pelo Direito Administrativo”, bem como “os litígios entre a União e os seus credores, derivados de contratos públicos”. Portanto, verdadeiro órgão de contencioso administrativo.

Os juízes federais deveriam ser brasileiros natos de reconhecido saber jurídico e reputação ilibada, alistados eleitores, e não deveriam ter menos de 30 nem mais de 60 anos de idade, dispensado esse limite aos que já fossem magistrados. A nomeação era feita pelo Presidente da República dentre cinco cidadãos com os requisitos vistos e indicados por escrutínio secreto pela Corte Suprema.

Verifica-se, assim, uma preocupação com a qualidade da formação jurídica dos juízes, mas ainda com forte influência do Poder Executivo no processo de escolha dos magistrados, o que reduz a independência entre esses Poderes.

A Justiça Eleitoral tinha como órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, um Tribunal Regional Eleitoral na capital de cada Estado, no Território do Acre e no Distrito Federal, e juízes singulares, além das Juntas especiais para apuração das eleições municipais (art. 83, § 3.º). A competência e a organização da Justiça Eleitoral também foram definidas na Constituição.

Por sua vez, a Justiça Militar, que pela primeira vez na história do Brasil passa a integrar formalmente o Poder Judiciário, estende sua competência aos civis nos “casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país, ou contra as instituições militares” (art. 84). Compõem a Justiça Militar o Supremo Tribunal Militar e os tribunais e juízes inferiores, todos criados por lei.

As justiças dos Estados eram administradas respectivamente por cada um destes entes federativos, que tinham, observados os princípios constitucionais, liberdade para organizá-las e para prover os respectivos cargos. Os juízes estaduais de primeiro grau deveriam ser investidos por meio de concurso organizado pela Corte de Apelação. O acesso aos graus superiores ocorria por antiguidade ou por merecimento. Autorizou-se a manutenção da Justiça de Paz eletiva, podendo ainda os Estados criar juízes com investidura limitada para julgamento de causas de pequeno valor, para preparo de causas que superassem sua alçada e para substituição dos juízes vitalícios.

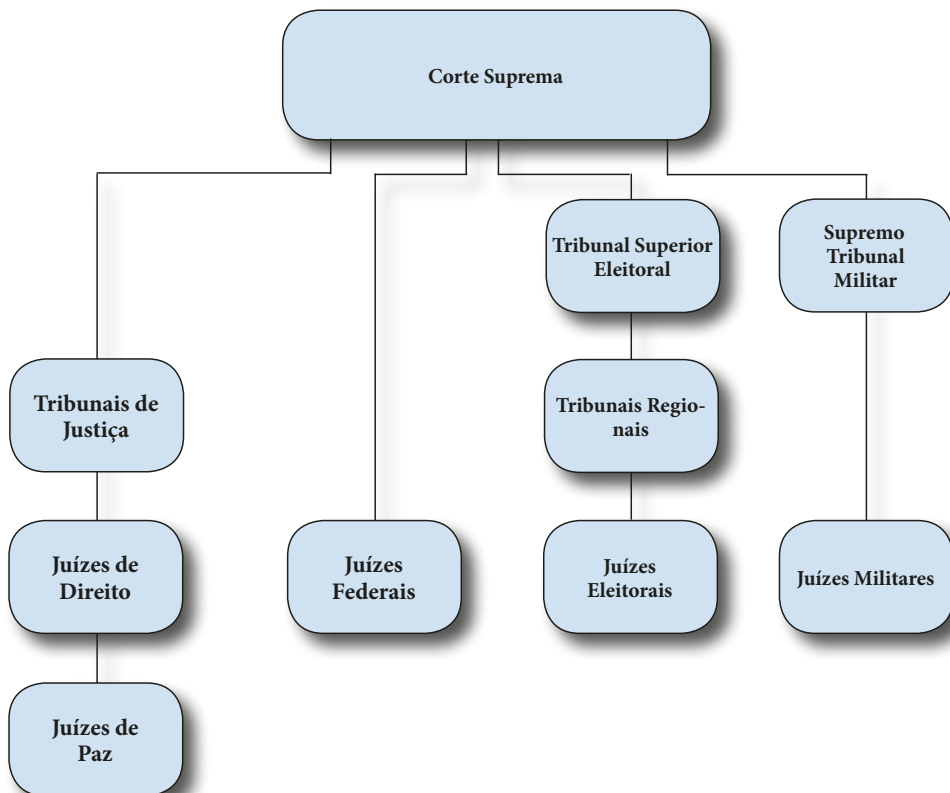
Foi instituída a “Justiça do Trabalho” (art. 122), mas esta não integrava o Poder Judiciário, sendo mera estrutura administrativa para “dirimir questões entre empregadores e empregados”.

Dentre as atribuições constitucionais do Poder Legislativo permanece a de definir anualmente o orçamento (art. 39, “2”), a partir de proposta apresentada pelo Presidente da República (art. 50, § 1.º), com a participação de seus ministros (art. 60, “e”). O Poder Judiciário não participava dessa elaboração. A Constituição de 1934 determinava ainda que o Senado Federal deveria promover a coordenação dos Poderes federais entre si e manter a continuidade administrativa. Dentre suas funções expressamente é prevista a de elaborar leis sobre a organização judiciária federal com a Câmara dos Deputados.

A execução orçamentária era acompanhada pelo Tribunal de Contas, que julgava as contas dos responsáveis por dinheiro ou bem público (art. 99) e apresentava parecer sobre as contas do Presidente da República, julgadas pela Câmara dos Deputados (art. 102).

Assim ficou a estrutura judiciária brasileira com o advento da Constituição de 1934:

Figura 4 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1934



Fonte: O autor.



Por conseguinte, a administração judiciária à época da Constituição de 1934 caracterizava-se por: ausência de planejamento, inclusive com criação de tribunais na Constituição que não foram instalados; estrutura em dupla esfera, sendo uma federal e outra para cada Estado, mas com ampliação da estrutura do Poder Judiciário com a inclusão da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral em seus quadros; aumento da exigência de capacitação dos servidores e magistrados, com concurso para juízes dos Estados e a exigência de “reconhecido saber jurídico” para que os juízes federais fossem nomeados pelo Presidente da República após lista quántupla feita pela Corte Suprema; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados e de um tribunal de apelação federal na capital; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário, com uma gradual majoração de sua autonomia administrativa; permanência do Tribunal de Contas na fiscalização da atividade administrativo-financeira.

Pouco mais de três anos após a promulgação da Constituição de 1934, a Constituição Federal de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, promoveu mudanças significativas no Poder Judiciário, extinguindo a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral.

Não se falou mais em independência dos Poderes nem em eleição pelos tribunais de seus próprios dirigentes.

Preservou-se apenas parte da jurisdição federal no Supremo Tribunal Federal (restabeleceu a denominação anterior dessa Corte), os juízes e tribunais militares e as Justiças Estaduais. Constitucionalizou-se o tribunal específico para julgamento dos crimes contra a segurança do Estado e das instituições e a guarda e emprego da economia popular (arts. 122 e 172), que tinha sido criado anteriormente pela Lei 244, de 11 de setembro de 1936<sup>6</sup>.

A jurisdição foi concentrada na justiça dos Estados, salvo as causas de competência originária do Supremo Tribunal Federal (arts. 107 e 111, I e II, § 1.º); as causas de competência da Justiça Militar (art. 111); as causas de competência da justiça especial (Tribunal de Segurança Nacional) (arts. 122, 172 e 173); e as causas da competência da “Justiça do Trabalho” (art. 139).

Preservaram-se as prerrogativas da magistratura estadual de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, permanecendo a investidura

---

<sup>6</sup> Para mais informações sobre o Tribunal de Segurança Nacional: FREITAS, Vladimir Passos de. Pouco se sabe sobre o Tribunal de Segurança Nacional. Revista Consultor Jurídico, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-mai-31/brasil-sabe-tribunal-seguranca-nacional>. Acesso em: 10 out. 2019.

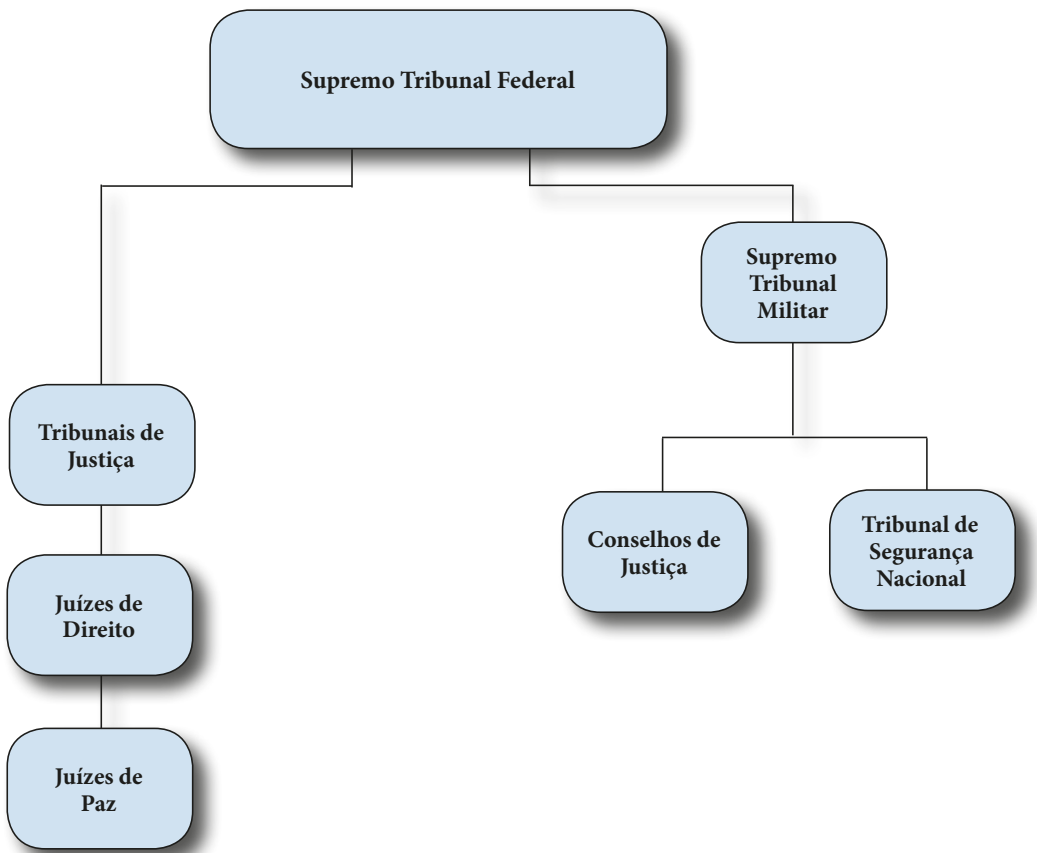
inicial no cargo de juiz por meio de concurso público organizado pelo respectivo Tribunal de Apelação. Autorizada a manutenção dos juízes de paz.

Quanto ao controle de constitucionalidade, houve sensível modificação, uma vez que o Presidente da República, no caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei, poderia submetê-la novamente ao Parlamento, o qual, por voto de dois terços de cada uma de suas casas, poderia superar a decisão do Tribunal.

A questão orçamentária não sofreu significativas alterações em relação à Constituição anterior, permanecendo o Judiciário alheio a essas definições.

Com essas modificações feitas pela Constituição Federal de 1937, a estrutura do Poder Judiciário passou a ser a seguinte:

Figura 5 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1937



Fonte: O autor.

Portanto, essa nova estrutura judiciária teve como características: persistência da ausência de planejamento; concentração da atividade jurisdicional na esfera estadual, permanecendo apenas o Supremo Tribunal Federal da antiga estrutura da Justiça Federal, extinta com a Justiça Eleitoral; apesar de não mais mencionar a exigência de saber jurídico dos juízes, permaneceu a necessidade de concurso para investidura dos magistrados nos Estados, o que indica a manutenção da busca por qualidade de seus quadros; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo, mas com um fortalecimento do poder central; existência de tribunais de apelação nos Estados, ficando o Supremo Tribunal Federal também como tribunal de apelação nas causas em que a União fosse autora, ré, assistente ou oponente; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário e há redução de sua autonomia administrativa, concentrando-se poder no Executivo; manutenção do Tribunal de Contas com todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 (fiscalização dos gastos públicos), exceto a de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais.

### 1.1.3.3 República Populista (1945-1964)

O Presidente Getúlio Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945 e o Brasil seguiu o rumo da redemocratização.

A Constituição de 1946 teve como base a Constituição de 1934, mantendo o presidencialismo e estabelecendo novamente a independência e a harmonia entre os Poderes (arts. 36 e 7.º, VII, “b”).

O Poder Judiciário é reorganizado. A Justiça Federal e a Justiça Eleitoral voltam a integrá-lo, sendo ainda incorporada a esse Poder a Justiça do Trabalho. Assim, o Poder Judiciário passa a ser exercido pelos seguintes órgãos (art. 94): I – Supremo Tribunal Federal; II – Tribunal Federal de Recursos; III – Juízes e Tribunais Militares; IV – Juízes e Tribunais Eleitorais; V – Tribunais e Juízes do Trabalho, cujas competências são também fixadas na Constituição.

Como se observa, é criado o Tribunal Federal de Recursos na capital do País para exercer, entre outras, competências de tribunal de apelação na Justiça Federal. Isso decorre do aumento expressivo da carga de trabalho imposta ao Supremo Tribunal Federal à época. A Constituição autorizou ainda a criação, em diferentes regiões do País, de outros Tribunais Federais de Recursos, mediante proposta do próprio Tribunal e aprovação do Supremo Tribunal Federal, o que acabou não ocorrendo (art. 105).

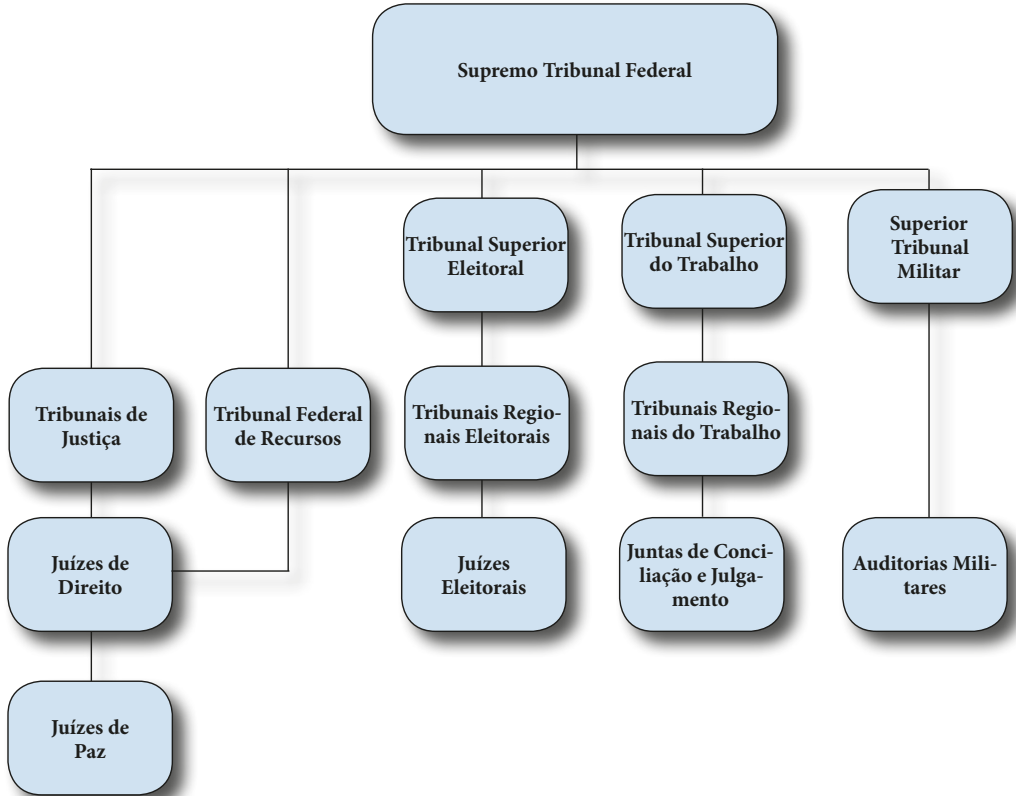
A autonomia administrativa do Poder Judiciário, então reduzida pela Constituição de 1937, é retomada, competindo aos Tribunais eleger seus presidentes e demais órgãos de direção; elaborar seus Regimentos Internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; conceder licença e férias, nos termos, da lei, aos seus membros e aos Juízes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados (art. 97).

A justiça dos Estados continuou organizada por suas respectivas unidades federativas, observando os princípios constitucionais (art. 124). Em especial, a Constituição de 1946 autorizou a criação de Tribunais de Alçada com competência definida em lei estadual. Definiu também que o ingresso na magistratura vitalícia dependeria de concursos de provas, realizados pelo Tribunal de Justiça, com a participação do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, fazendo-se “a indicação dos candidatos, sempre que for possível, em lista tríplice” (art. 124, III). Previu-se também a criação da Justiça Militar estadual (art. 124, XII).

O orçamento da União era uno e definido pelo Congresso Nacional com proposta inicial e sanção do Presidente da República (arts. 65, I, 73 e 87, XVI), sem participação do Judiciário. O Tribunal de Contas permaneceu com atribuição também para acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, bem como para julgar as contas dos “responsáveis por dinheiros e outros bens públicos”. Portanto, o Judiciário continuou sem autonomia financeira e suas atividades financeiras eram julgadas pelo Tribunal de Contas.

Com essas alterações, o Poder Judiciário passou a ter a seguinte configuração:

Figura 6 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1946



Fonte: O autor.

Dessarte, a estrutura judiciária passou a ter como características: ausência de planejamento; ampliação de estrutura, retornando as Justiças Federal (esta somente em segundo grau com tribunal específico – o Tribunal Federal de Recursos) e Eleitoral e incorporando-se a Justiça do Trabalho ao Judiciário; manutenção da busca por qualidade de seus quadros, exigindo-se o concurso público para nomeação dos juízes estaduais e o notável saber jurídico para ministros do Supremo Tribunal Federal e também para os integrantes do novo Tribunal Federal de Recursos; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados, sendo o Supremo Tribunal Federal substituído pelo Tribunal Federal de Recursos como tribunal de apelação nas causas em que a União fosse autora, ré, assistente ou oponente; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário e há retorno à extensão de sua autonomia administrativa prevista na Constituição de 1934; retorno do Tribunal de Contas com todas as competências trazidas pela Constituição de

1934 (fiscalização dos gastos públicos), incluindo a de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais.

#### 1.1.3.4 Ditadura Militar (1964-1985)

Com a ruptura jurídica imposta pela revolução militar de 1964, também o Poder Judiciário e sua administração passaram por mudanças significativas.

Em 9 de abril de 1964, o Ato Institucional 1 é editado “em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro”, mantendo a Constituição Federal de 1946, bem como as Constituições Estaduais e suas respectivas Emendas, mas impondo alterações importantes a tais atos normativos.

Foram suspensas as garantias da vitaliciedade e da estabilidade de magistrados e servidores públicos, assim como autorizadas suspensões de direitos políticos por dez anos e cassações de mandatos legislativos.

O Ato Institucional 2, de 27 de outubro de 1965, atuou sobre a administração do Poder Judiciário, restabelecendo completamente a Justiça Federal, que voltaria a atuar também em primeira instância por meio dos juízes federais, e ampliando a quantidade de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos.

A Constituição de 1967, seguindo a linha já adotada em atos institucionais anteriores, retirou do Poder Judiciário a apreciação de diversos atos revolucionários, tais como cassações de mandatos.

No mais, a estrutura organizacional do Poder Judiciário não sofreu outras alterações, permanecendo em sua composição a Justiça Federal, a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e as Justiças Estaduais.

Os Estados continuaram com competência para organizar suas justiças, observando-se os princípios e regras gerais previstos na Constituição.

Retornaram as garantias da vitaliciedade e da estabilidade para os funcionários públicos em geral, bem como as da inamovibilidade e da irredutibilidade dos vencimentos para os magistrados. Destaque-se que houve mitigação da garantia da inamovibilidade, podendo o Tribunal competente, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto, pelo voto de dois terços de seus juízes efetivos, determinar a remoção ou a disponibilidade de magistrados, assegurando-lhe defesa, conforme o § 2.º do art. 108.

Exigia-se o concurso público para a nomeação dos juízes federais.

Os tribunais permaneceram com competência para eleger seus presidentes e corpo diretivo, bem como para elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares.

O orçamento federal continuava uno, compreendendo todas as despesas e receitas dos Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta. O Poder Judiciário continuava dependendo do Poder Legislativo e do Poder Executivo para ter acesso a seus necessários recursos financeiros. Quanto ao aspecto financeiro, os recursos definidos no orçamento deveriam ser entregues ao Judiciário no início de cada trimestre, em cotas correspondentes a três duodécimos (art. 70).

Importante passo no âmbito da gestão pública é dado com a previsão expressa de fiscalização financeira e orçamentária no âmbito federal por meio de controle externo, bem como de sistemas de controle interno do Poder Executivo (art. 71). O controle externo é feito pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, sendo realizada auditoria financeira e orçamentária nas unidades administrativas dos três Poderes.

Destaque-se também a determinação de avaliação de resultados alcançados pelos administradores, o que revela uma preocupação do legislador constituinte com a eficácia da gestão pública (art. 72, III).

Com o Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968, considerando “imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária”, foram impostas modificações sensíveis em garantias e no âmbito de atuação da magistratura no Brasil.

Nesse cenário, foram suspensas as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, podendo o Presidente da República, por meio de decreto, demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade qualquer magistrado ou servidor público referido no art. 6.º, § 1.º, do mencionado Ato Institucional (AI-5).

Foi suspensa a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e a economia popular (art. 10).

Excluíram-se, ainda, da apreciação do Poder Judiciário todos os atos praticados com base no AI-5, dispositivo normalmente reiterado nos atos institucionais revolucionários.

O Ato Institucional 6, de 1.º de fevereiro de 1969, alterou a composição (para 11 ministros) e a competência do Supremo Tribunal Federal, reduzindo ambos.

Em 17 de outubro de 1969, é editado novo texto da Constituição Federal de 1967 com alterações pela Emenda Constitucional 1.

O novo texto constitucional outorgado pelos ministros militares, apesar de ampliar a extensão de atos excluídos da apreciação judicial, manteve a redação então existente à época quanto à organização do Poder Judiciário.

Também não houve alteração quanto à organização e fiscalização orçamentária da Constituição de 1967. Permaneceu o Poder Judiciário sem autonomia financeira e orçamentária, mas com os avanços já vistos com relação à gestão pública como um todo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 7, de 13 de abril de 1977, instituída pelo Presidente da República com base nos poderes que lhe foram conferidos pelo Ato Institucional 5/1968, promoveu mudanças relevantes na estrutura da administração judiciária brasileira.

O chamado “pacote de abril”, outorgado após o fechamento do Congresso Nacional, incorporou ao texto da Constituição Federal vários dispositivos referentes ao Poder Judiciário.

Dentre eles destaca-se o que criou o Conselho Nacional da Magistratura como novo órgão compondo o Poder Judiciário (arts. 112, II, e 120).

O Conselho Nacional da Magistratura tinha sede na capital da União e atuação em todo o território nacional, sendo composto de sete ministros do Supremo Tribunal Federal, escolhidos pela própria Corte Suprema.

Suas atribuições eram especificamente correicionais, cabendo-lhe

[...] conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (§ 1.º, do art. 120).

Estabelece-se, portanto, uma estrutura disciplinar mais robusta para fiscalizar a atuação dos magistrados.

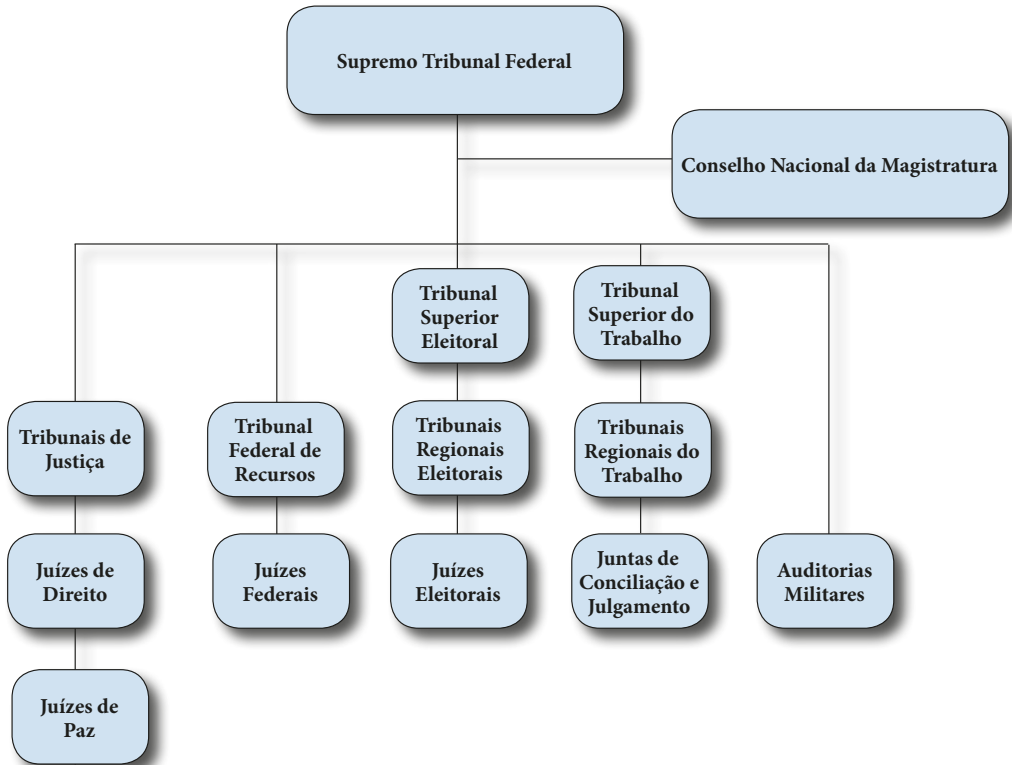
O Tribunal Federal de Recursos passa de treze a vinte e sete ministros, nomeados pelo Presidente da República, sendo quinze dentre juízes federais, indicados, em lista tríplice, pelo próprio Tribunal; quatro dentre membros do Ministério Público Federal; quatro dentre advogados; e quatro dentre magistrados ou membros do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal.



Por fim, outra medida de força imposta ao Poder Judiciário foi a criação da figura da advocatária, permitindo ao Supremo Tribunal Federal, por solicitação do Procurador-Geral da República, avocar qualquer causa em curso perante qualquer outro órgão jurisdicional para julgá-la como se fosse seu processo originário (art. 119, I, “o”).

No final desse período histórico, o Poder Judiciário brasileiro apresentava a seguinte configuração:

Figura 7 – Estrutura do Poder Judiciário com a Emenda Constitucional 1 de 1969



Fonte: O autor.

Logo, a administração judiciária da época passou a ter como características: persistência da ausência de planejamento; ampliação de estrutura, voltando a existir a primeira instância da Justiça Federal exercida por juizes federais concursados; permanência da preocupação com a qualidade de seus quadros, exigindo-se o concurso público para nomeação de magistrados e o notável saber jurídico para ministros do Supremo Tribunal Federal e também

para os integrantes do Tribunal Federal de Recursos; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados, permanecendo o Tribunal Federal de Recursos como tribunal de apelação nas causas em que a União fosse autora, ré, assistente ou oponente; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário e a autonomia administrativa prevista na Constituição de 1934 permanece com os mesmos contornos, salvo quanto ao novo órgão disciplinar nacional, o Conselho Nacional da Magistratura; continua o Tribunal de Contas com competências de fiscalização dos gastos públicos, incluindo a de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais; apesar de retrocessos quanto à independência e limitação de competência do Poder Judiciário, houve incremento importante na questão da administração judiciária, especialmente no tocante à estruturação de controles interno e externo dos gastos públicos, incluindo expressa menção ao controle também por resultado.

#### 1.1.3.5 Nova República (1985-até os dias atuais)

Os movimentos contrários ao regime militar cresceram no final dos anos 1970 culminando com a campanha pelas “Diretas Já!”, que pleiteava o retorno do direito de escolha do Presidente da República diretamente pelo povo.

Em 1985, apesar de não ter sido aprovado o voto direto pretendido, a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, com José Sarney como Vice-Presidente, dá início ao processo de redemocratização do País, cujo ápice foi a promulgação de uma nova Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, a chamada Constituição-Cidadã.

Com a Constituição de 1988, passamos a ter um Poder Judiciário com nova configuração organizacional, mas principalmente com mudanças profundas em relação a seu papel na sociedade e a sua gestão.

Quanto à estrutura judiciária, as grandes inovações da Constituição de 1988 foram a extinção do Tribunal Federal de Recursos e a criação do Superior Tribunal de Justiça, como órgão de uniformização da interpretação da legislação federal e como órgão de cúpula das Justiças Federal e Estaduais, bem como a instituição dos Tribunais Regionais Federais como cortes de apelação da Justiça Federal. Portanto, o Supremo Tribunal Federal passou a ter características de Corte Constitucional.

Com o objetivo principal de ampliar o acesso à justiça, permitindo que causas de menor complexidade e que envolvessem valores menores também

pudessem ser levadas ao Poder Judiciário, criaram-se, ainda, os juizados especiais, órgãos

[...] providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau (art. 98, I).

Não foi mantido o Conselho Nacional da Magistratura.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, criou o CNJ como órgão do Poder Judiciário sem poder jurisdicional, mas com atribuições correicionais e de controle da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B e seus parágrafos, todos da CF/1988).

Dessa forma, o Poder Judiciário brasileiro passou a ser composto pelos seguintes órgãos: I – o Supremo Tribunal Federal; II – o CNJ; III – o Superior Tribunal de Justiça; IV – o Tribunal Superior do Trabalho; V – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; VI – os Tribunais e Juízes do Trabalho; VII – os Tribunais e Juízes Eleitorais; VIII – os Tribunais e Juízes Militares; IX – os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Autorizou-se a criação de Justiças Militares nos Estados por lei estadual, mediante proposta do Tribunal de Justiça, constituídas, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes (art. 125, § 3.º).

Os Estados permaneciam autorizados a organizar sua própria justiça, desde que observados os princípios da Constituição.

A Justiça de Paz é mantida com atribuições reduzidas, sendo ela

[...] remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação (art. 98, II).

São garantidas a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios aos magistrados, os quais, por seu turno, devem obedecer a limitações constitucionais que visam assegurar sua imparcialidade e presteza na atuação (art. 95, parágrafo único).

A preocupação com a qualificação dos magistrados não fica mais restrita ao momento de ingresso, quando se exige notório saber jurídico para ingresso diretamente em tribunais ou concurso jurídico para ingresso em primeiro grau, mas também ela é exigida para a progressão na carreira (art. 93, I; II, “c”; e IV). Para isso, exigem-se a organização de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, sendo expressamente mencionada a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (art. 105, parágrafo único, I).

A qualidade dos serviços judiciários também é objeto de preocupação do constituinte, garantindo-se a “razoável duração do processo” no âmbito judicial ou administrativo (art. 5.º, LXXVIII – incluído pela Emenda Constitucional 45/2004). A eficiência também é um objetivo buscado, por exemplo, quando da autorização da criação de órgãos especiais nos tribunais que possuem mais de 25 membros (art. 93, XI), quando da determinação de decisões vinculantes de tribunais (art. 103-A), bem como quando da determinação de que “o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população” (arts. 93, XIII, e 102, § 2.º).

Transparência também é expressamente exigida do Poder Judiciário, não apenas em sua atividade-fim (art. 93, IX), mas também em sua atividade-meio (arts. 93, X, e 37, *caput*).

Aliás, justamente no âmbito da gestão judiciária observa-se um grande avanço na Constituição de 1988.

Nessa área, a Constituição começa determinando que os Poderes da União são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, todos independentes e harmônicos entre si (art. 2.º).

Para tanto, assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira de forma que participe, com outros Poderes, da definição dos limites orçamentários de cada um e, com base nestes, elabore sua própria proposta orçamentária (art. 99, § 1.º).

Ademais, determina expressamente que a administração judiciária, assim como a administração pública dos demais Poderes, devem respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como devem obedecer às regras gerais da administração previstas nos incisos de seu art. 37.

A participação dos jurisdicionados na administração judiciária é assegurada expressamente (art. 37, § 3.º), evoluindo, assim, consideravelmente, na

governança<sup>7</sup> desses serviços públicos. A inovação também é destacada como dever do Estado na atividade administrativa (art. 219, parágrafo único).

Para o constante aperfeiçoamento dos serviços públicos, fica autorizado à lei de cada ente federativo dispor sobre

[...] a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (art. 39, § 7.º).

O planejamento também da gestão judiciária passa a ser exigido e com cumprimento obrigatório (art. 174 e seus parágrafos), sendo ainda impostas regras de execução orçamentária responsável ao Judiciário (arts. 99, § 5.º, 167 e seus parágrafos, e 169 e seus parágrafos).

Esses avanços na administração pública, incluindo a gestão judiciária, decorreram também das teorias da administração, que vieram, entre outros, de Frederick Taylor<sup>8</sup>, Henry Ford<sup>9</sup>, Jules Henri Fayol<sup>10</sup>, Max Weber<sup>11</sup>, Peter Drucker<sup>12</sup> e Christopher Hood<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> A palavra “governança” é aqui utilizada no sentido de “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2.º, I, do Decreto 9.203/2017).

<sup>8</sup> Frederick Winslow Taylor, estadunidense nascido em 1856 e falecido em 1915, é considerado o pai da “Administração Científica” (texto disponível em: <http://www.gutenberg.org/cache/epub/6435/pg6435-images.html>. Acesso em: 7 mar. 2019).

<sup>9</sup> Henry Ford, estadunidense nascido em 1863 e falecido em 1947, foi o criador de muitas inovações técnicas e de negócios, tais como a famosa linha de montagem para a fabricação de veículos em escala.

<sup>10</sup> Jules Henri Fayol, engenheiro nascido em Istambul (1841) e falecido na França (1925), é considerado o fundador da teoria clássica da administração e autor de “Administração Industrial e Geral” (FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990).

<sup>11</sup> Maximilian Carl Emil Weber, alemão nascido em 1864 e falecido em 1920, foi um dos fundadores da Sociologia e formulador da “teoria da burocracia”, que se baseia em sete princípios: formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, competência técnica, separação entre a propriedade e a administração e profissionalização.

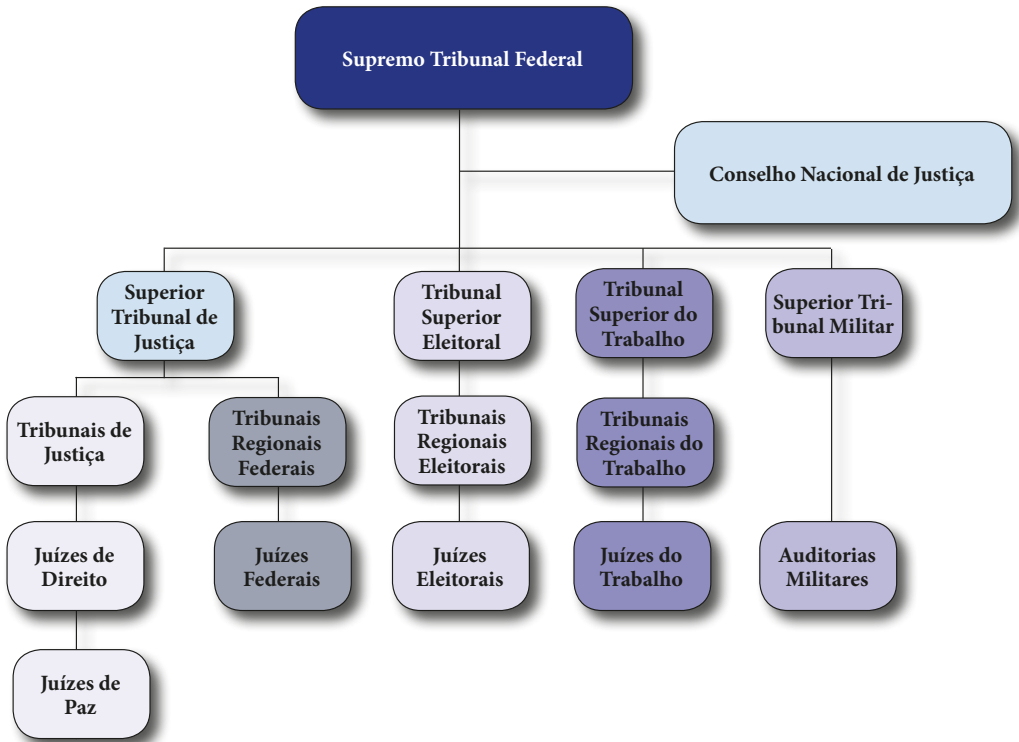
<sup>12</sup> Peter Ferdinand Drucker, austríaco nascido em 1909 e falecido em 2005, é considerado o pai da administração moderna. Escreveu, entre outros, Peter Ferdinand Drucker *The end of economic man: the origins of totalitarianism*. USA: Transaction Publishers, 1995.

<sup>13</sup> Christopher Cropper Hood, britânico nascido em 1947, é um dos estudiosos da chamada “Nova Gestão Pública”. Escreveu o artigo “A public management for all seasons?”, 1991, no qual apresenta as ideias conhecidas como *new public management* (NPM), que inspiraram a

Por fim, a fiscalização da atividade financeira e administrativa do Judiciário continua envolvendo os controles interno e externo, bem como a atuação do Tribunal de Contas (arts. 70, 71 e 74).

Com essas alterações, o Poder Judiciário brasileiro passou a ter a seguinte configuração atual:

Figura 8 – Estrutura atual do Poder Judiciário



Fonte: O autor.

Dessarte, a administração judiciária atual tem como características: planejamento obrigatório; ampliação de estrutura, com a criação do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais e dos juizados especiais, extinguindo-se o Conselho Nacional da Magistratura com posterior criação do CNJ; grande enfoque na qualidade da formação e do aperfeiçoamento de seus quadros, exigindo-se, inclusive, permanente realização de cursos oficiais de preparação,

---

reforma levada a efeito na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995 no Brasil, por meio de seu Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

aperfeiçoamento e promoção de magistrados; gestão continua refletindo a opção política pelo federalismo; permanecem os tribunais de apelação nos Estados, podendo ser criadas justiças militares estaduais; o Poder Judiciário passa a ter autonomia financeira e administrativa, incrementando-se sua independência; permanece o Tribunal de Contas com competências de fiscalização dos gastos públicos, incluindo a de julgar as contas dos administradores judiciários; relevantes avanços na administração judiciária, destacando-se preocupação com transparência, eficiência, governança e inovação.

## **Conclusões**

O estudo da história da administração judiciária no Brasil, ainda que passando por alguns momentos de turbulência e retrocessos quanto às garantias da magistratura e à independência do Judiciário, revela uma crescente organização e estruturação, acompanhadas de uma busca por eficiência e eficácia na prestação jurisdicional.

Partindo de uma estrutura rudimentar e centralizada na figura dos donatários das capitâneas hereditárias na época do Brasil-Colônia, que concentrava as funções executiva, legislativa e judiciária nas mãos de uma pessoa, passou-se gradativamente para uma organização complexa, envolvendo Estados federados e a União, bem como divisões de justiças especializadas.

Ademais, a baixa capacitação de servidores e magistrados foi sendo superada até alcançarmos o atual quadro altamente qualificado, inclusive com a criação de estruturas de formação e aperfeiçoamento constante.

Os problemas de baixa eficiência dos serviços judiciários provocaram mudanças não apenas na estrutura organizacional do Poder Judiciário, com a criação, por exemplo, dos tribunais (desde os tribunais de relação, passando pelos tribunais de justiça, tribunais regionais federais e tribunais superiores, até o Supremo Tribunal Federal) e do CNJ, bem como com o aumento do número de magistrados e servidores, mas também levaram à busca de mecanismos alternativos de solução de conflitos desde a Constituição de 1824, que já falava em arbitragem e em tentativa de conciliação.

Além disso, o CNJ, formado não apenas por magistrados, mas também por advogados, membros do Ministério Público e cidadãos, estes últimos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, fez com que a sociedade participasse ativamente da gestão judiciária exatamente no órgão nacional de correição dos magistrados e

de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, dando transparência e ampliando sua governança.

A atual autonomia financeira do Poder Judiciário é fruto de uma concepção mais arrojada sobre a independência e harmonia dos Poderes, sendo pela primeira vez na história do Brasil garantido ao Judiciário participar da fixação de seu limite orçamentário em igualdade de condições com o Legislativo e com o Executivo.

Por outro lado, a autonomia administrativa, mantida com algumas variações desde a Proclamação da República, passa a sofrer um maior controle da sociedade por meio do CNJ.

O controle das finanças públicas, como não poderia deixar de ser, também alcança a gestão judiciária, tendo o Tribunal de Contas como figura importante desde a Constituição de 1891. Assim, as contas dos ordenadores de despesas do Judiciário passam igualmente a ser fiscalizadas não apenas por seus órgãos internos, mas também pelo controle externo, que as julga por intermédio do Tribunal de Contas, inclusive considerando aspectos como economicidade e legitimidade, além da legalidade.

A preocupação com resultados a serem alcançados na administração pública, que aparece na Constituição de 1967, é o início do movimento que chega posteriormente ao Judiciário, principalmente quando da Constituição de 1988 e de sua Emenda 45/2004, o qual decorre claramente do aprimoramento da gestão pública, intensificado a partir da chamada “Nova Gestão Pública”, teoria da administração pública que, em linhas gerais, tem como diretrizes: redução da estrutura administrativa do Estado, desregulamentação, controle fiscal, privatização de empresas públicas e o uso de técnicas empresariais na gestão pública<sup>14</sup>.

Passa-se a falar expressamente em “razoável duração do processo” na Constituição de 1988, sendo a eficiência e a transparência elevadas à categoria de princípios constitucionais da gestão pública.

Por fim, observa-se que o planejamento, a governança e a inovação nos serviços judiciários passam a ser também exigidos na própria Constituição Federal (arts. 37, 93, 96, 99, 103-B e seus parágrafos, 218, 219).

No próximo item, analisaremos a atual estrutura jurídica da gestão judiciária no Brasil e como essas novas exigências estão juridicamente organizadas.

---

<sup>14</sup> HOOD, Christopher Cropper. A public management for all seasons? *Royal Institute of Public Administration*, v. 69, p. 3-19, 1991.



## 1.2. ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL NO BRASIL – INOVAÇÃO E GOVERNANÇA MANDATÓRIAS

Como visto, houve grande aprimoramento das técnicas de gestão judiciária no Brasil, principalmente a partir de meados do século XX.

Isso decorreu de uma longa evolução e da expansão dos serviços judiciários, aliadas às novas exigências da população (eficácia dos serviços públicos e da concretização de seus direitos), mas principalmente em razão dos novos ideais republicanos e das novas teorias de administração pública.

### 1.2.1 A estrutura jurídica

Nesse ambiente, a Constituição Federal de 1988 definiu os contornos da estrutura judiciária do País, mas foi além porque também determinou objetivos, fixou princípios e impôs regras para a administração judiciária.

Com efeito, há atualmente uma verdadeira estrutura jurídica que orienta e impõe condutas aos membros do Poder Judiciário para uma eficácia e melhor qualidade em seus serviços, tendo a Constituição Federal como sua base.

Quando estudamos a gestão judiciária, devemos ter em conta que estamos numa área de conhecimentos multidisciplinares com abordagens e compreensões feitas não apenas sob o ponto de vista jurídico, mas também filosófico, sociológico, econômico, de teoria política e constitucional, bem como da ciência política e administrativa.

Ademais, trata-se de um estudo que possui evidente caráter pluridimensional, uma vez que envolve desde o planejamento de políticas públicas até a análise dos menores núcleos decisoriais de administração do trabalho jurisdicional.

Como destacam Bochenek et al.:

Em síntese, damos conta do caráter pluridimensional em que nos encontramos quando falamos da justiça e dos tribunais. Desta forma destacam-se vários planos de grandeza que se vêm tornando clássicos na análise do sistema judicial: (i) plano macro, respeitante ao sistema judicial na sua organização macro ou institucional; (ii) plano médio, que cuidará da organização e administração dos tribunais; e (iii) plano micro, relativo ao núcleo decisional, isto é, ao núcleo atomístico da tarefa jurisdicional. O horizonte temático insere-se, pois, na mencionada visão de sistema e percorre os seguintes níveis de magnitude (do macro até ao micro, passando pelo meso): – os tribunais, a sociedade e o Estado. A organização político-constitucional e a administração judiciária; – as políticas públicas da justiça, a reforma da justiça

e a economia da justiça; – o papel e a função dos tribunais e a sua administração; – administração e gestão dos tribunais; – gestão processual e gestão decisional<sup>15</sup>.

Para melhor compreensão do sistema jurídico-administrativo do Judiciário brasileiro, podemos dividi-lo em três partes: organização judiciária, direitos judiciários fundamentais e dinâmica judiciária.

A dinâmica judiciária, entendida como o conjunto de normas que determinam como devem se relacionar e atuar os órgãos judiciários, é a parte que de forma imediata interessa a este trabalho, mas devemos antes compreender as demais partes para uma visão completa dessa estrutura.

Chamamos de organização judiciária o conjunto de órgãos que integram o Poder Judiciário e, portanto, que, além de possuírem jurisdição, exercem atividades administrativas, ou seja, tarefas de gestão em alguns dos planos (macro, meso ou micro).

Estudamos essa organização no item anterior, no qual identificamos que, atualmente, o Poder Judiciário brasileiro é formado pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal, CNJ, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, bem como Tribunais de Justiça e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Todos esses órgãos integram, então, o Poder Judiciário nacional, sendo organizados por meio do Estatuto da Magistratura (atualmente ainda vigendo a Lei Orgânica Nacional da Magistratura – Lei Complementar 35/1979), de leis de organização judiciária e pelos regimentos internos dos tribunais (arts. 22, XVII; 63; 96; 125, § 1.º, da CF).

Os direitos judiciários fundamentais são direitos essenciais garantidos na Constituição Federal para que haja uma prestação jurisdicional adequada à efetiva proteção e concretização dos direitos materiais dos cidadãos.

O conceito é explicado por André Ramos Tavares:

[...] os direitos judiciários fundamentais são aqueles que avalizam uma marcha processual consistente com um Estado de Direitos e, mais do que isso, com um Estado judicial de Direitos, no sentido acima indicado. Não se trata, portanto, de direitos judiciais no sentido de direitos dos juízes, nem de direitos judiciais no sentido de direitos do Judiciário. Em realidade, são quanto aos magistrados e à Justiça, deveres a serem estritamente observados, na busca por uma Justiça qualificada, preocupada com a forma da realização dos direitos e não apenas com a realização imediata, cega ou automática de direitos. A perspectiva na qual são apresentados esses direitos

---

<sup>15</sup> BOCHENEK, A. C. *et al. Manual luso-brasileiro de gestão judicial* cit., p. 17.

judiciais fundamentais é instrumental, ou seja, não como direitos concernentes ao núcleo de uma disputa judicial, mas sim como direitos paralelos ao direito em questionamento. Evidentemente que estes direitos judiciais fundamentais podem se tornar o centro de uma disputa judicial, mas ainda assim sua existência é instrumental ao Estado de Direitos<sup>16</sup>.

Portanto, vemos na Constituição Federal como direitos judiciais fundamentais em espécie: direito de acesso à justiça; direito à isonomia de tratamento judiciário; direito à legalidade judiciária; direito de ação; direito de acesso às informações judiciárias; direito de petição; direito à indeclinabilidade da prestação jurisdicional; direito ao devido processo legal; direito à celeridade judicial e processual; direito ao juiz natural; direito ao juiz imparcial; direito ao julgamento pelo Tribunal do Júri; direito à motivação das decisões judiciárias; direito à publicidade e ao sigilo processual; direito ao contraditório e à ampla defesa; direito à prova lícita; direito à segurança jurídica; direito à decisão judicial legal e constitucional; direito à ininterrupção dos serviços judiciários; e direito à proporcionalidade do número de magistrados à demanda judicial e à população (art. 5.º, I, II, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, LIII, LIV, LV, LVI, LX, LXXIV, LXXVIII; art. 93, XII e XIII).

No tocante à dinâmica judiciária, verificamos a existência de normas de garantia e de conduta que dizem respeito à atuação dos órgãos judiciários em sua atividade-fim e também em sua atividade-meio.

Para o desempenho de suas atividades-fim, há uma série de garantias e deveres previstos para os magistrados. As garantias da magistratura são a vitaliciedade, a inamovibilidade (salvo por interesse público) e a irredutibilidade de subsídio (art. 95 da CF). Ainda limitando-se à atividade-fim, os deveres dos magistrados são, em síntese: o de respeito aos direitos judiciais fundamentais, já visto; o de não exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo a de magistério; o de não receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo; o de não se dedicar à atividade político-partidária; o de não receber, salvo exceções legais, auxílios ou contribuições de pessoas físicas ou jurídicas; e o de residir na comarca em que atua (arts. 93, VII, e 95, parágrafo único, todos da CF).

Quanto à realização de sua atividade-meio, objeto deste estudo, há diversas normas que impõem ou vedam condutas aos magistrados. Por outro lado, há também poderes que lhes são garantidos para o bom desempenho dessas tarefas.

---

<sup>16</sup> TAVARES, André Ramos. *Manual do Poder Judiciário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 63.

Com efeito, o magistrado, quando atua como administrador público, também tem os poderes-deveres tradicionais da administração pública, quais sejam o de agir, o poder normativo, o poder disciplinar e o poder hierárquico<sup>17</sup>.

Ademais, podem também os magistrados realizar juízos de oportunidade e conveniência, ou seja, atuar com discricionariedade ao praticar alguns atos administrativos assim autorizados por lei, como os de contratação de terceirizados, definição de lotação de servidores, decisão sobre remoção de servidores e os de organização de cursos de capacitação. Em contrapartida, também devem praticar os chamados atos vinculados, que, na definição de Hely Lopes Meirelles, são aqueles relativamente aos quais não há discricionariedade possível, e “as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa”<sup>18</sup>.

Nessas atividades-meio, os magistrados estão também sujeitos ao regime jurídico administrativo, ou seja, devem observar e cumprir o conjunto de prerrogativas e sujeições a que está suscetível a administração pública em geral, cuja base está na Constituição Federal, especialmente em seu art. 37, que enuncia expressamente como seus princípios norteadores os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Basicamente, a atividade-meio do Judiciário envolve o planejamento, a administração e a execução orçamentárias, bem como a fiscalização de seus gastos e atos administrativos. Chamaremos esse conjunto de atividades de gestão judiciária. Esse o recorte de análise do presente estudo.

O planejamento administrativo é a primeira função que o administrador público desempenha, englobando a definição dos objetivos para o futuro desempenho organizacional (nível estratégico), as decisões a respeito dos recursos e das tarefas necessárias para atingi-los (nível tático), bem como as soluções de problemas e a execução das tarefas definidas (nível operacional). Trata-se de uma ferramenta fundamental para se alcançar bons resultados numa atividade administrativa. Afinal, a definição clara dos objetivos de longo, médio e curto prazos de uma organização é essencial para gerar orientação e linhas de ação nos seus diversos níveis.

---

<sup>17</sup> Para maior aprofundamento nesses poderes-deveres, entre outros: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 86-94; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100-105; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: RT, 1996. p. 116-134.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., p. 162.

Apesar de muito importante, o planejamento, por si só, não garante o sucesso de uma organização. Assim, com o planejamento feito, passa-se para a concretização dos atos administrativos necessários para que os objetivos determinados sejam alcançados. Nessas atividades, o administrador deve atuar concretamente para que sejam produzidos bens ou prestados os serviços necessários para a concretização de seus objetivos. Para tanto, é imprescindível medir resultados de curto, médio e longo prazos, fazendo constante análise para identificar se a organização está realmente no rumo certo.

Por fim, os atos administrativos praticados devem ser fiscalizados e os gastos analisados, constatando-se se observaram os princípios e regras aplicáveis à administração pública, se houve o devido respeito ao interesse público, bem como se os critérios de economicidade foram atendidos.

Deveras, tratando-se de administração pública, não é demais lembrar ser imperioso também na gestão judiciária, que engloba planejamento, execução e fiscalização anteriormente vistos, o respeito às normas de Direito Financeiro a respeito, em especial seus princípios e regras constitucionais, como os definidos em seus arts. 166 a 169, e 70.

Mas não é só.

Além das normas comumente tratadas quando se aborda o tema do regime jurídico-administrativo aplicável também à gestão judiciária, deve-se atentar a outras normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem deveres específicos a esses gestores.

No caso, referimo-nos às normas que exigem dos gestores públicos condutas relacionadas à inovação e à governança.

Como veremos, é inegável que, atualmente, os gestores públicos têm o dever de atuar na implementação efetiva da inovação e da governança em nosso país.

### **1.2.2 Inovação mandatória**

No preâmbulo da Constituição Federal, fica claro que o Brasil tem como valores supremos, entre outros, o desenvolvimento e a justiça, sendo um Estado Democrático que prestigia a solução pacífica das controvérsias.

Assim, percebe-se que o País está comprometido constitucionalmente com a busca de constante aperfeiçoamento de suas estruturas para alcançar a justiça por meio de soluções pacíficas de conflitos.

Nino Oliveira Toldo, em tese de doutorado intitulada “O orçamento como instrumento de efetivação das políticas públicas no Brasil”, após analisar o preâmbulo e as normas constitucionais que tratam do desenvolvimento do Brasil, destaca:

Diante de tais preceitos constitucionais, não se pode concluir que o desenvolvimento seja apenas um sonho, uma quimera, ou um problema econômico a ser resolvido pelo simples crescimento do PIB. Não! O desenvolvimento é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, assim como os direitos humanos, e, por isso, deve ser respeitado, garantido e buscado pelo Brasil. Ainda que o desenvolvimento não estivesse inserido no contexto dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, isso não significaria que sua discussão se daria num plano teórico, irrealizável, constituindo-se, pois, em sonho. Isto porque o Brasil, ao autodenominar-se um Estado Democrático, estabelece a democracia como regime político, dentro do qual são basilares a propriedade privada, a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa e a livre concorrência, dentre outros princípios. Esses princípios, albergados no art. 170 da Constituição Federal, permitem aos indivíduos desenvolver suas capacidades, visando à melhoria de suas condições de vida, o que é inerente ao desenvolvimento humano, como anteriormente visto, ao serem mencionados os pensamentos de AMARTYA SEN e IGNACY SACHS<sup>19</sup>.

Nessa linha, o desenvolvimento tecnológico e econômico do País é um objetivo lembrado, por exemplo, quando o texto constitucional trata dos direitos fundamentais dos autores de inventos industriais (art. 5.º, XXIX).

Para que essa melhoria contínua alcance os serviços públicos, incluindo os serviços judiciários, também é determinado aos gestores públicos que mantenham escolas para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores (art. 39, § 2.º), havendo previsão específica a respeito para os magistrados (art. 93, II, “c”, e IV).

Os legisladores infraconstitucionais das esferas federal, estadual, distrital e municipal também deverão promover a aplicação de recursos oriundos de economia com despesas correntes de cada órgão para o desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público (art. 39, § 7.º), evidenciando a adoção de verdadeira política pública constitucional para a melhoria dos serviços públicos.

De maneira mais direta, a Emenda Constitucional 85, de 26 de fevereiro de 2015, que surgiu em decorrência de uma necessidade de modernizar nossas

---

<sup>19</sup> TOLDO, Nino Oliveira. *O orçamento como instrumento de efetivação das políticas públicas no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

bases constitucionais referentes à ciência e à tecnologia, introduziu a inovação em diversos dispositivos da Constituição, ampliando a competência legislativa dos entes federativos a respeito (arts. 23, V, e 24, IX), mas, principalmente, conferindo-lhe tratamento prioritário.

Essa Emenda surgiu a partir da proposta da deputada, professora e pesquisadora Margarida Salomão (Proposta de Emenda à Constituição 290-A, de 2013 [PEC 290-A]) com o objetivo inicial de incentivar a inovação para o setor produtivo diante dos novos desafios econômicos e sociais vividos em razão da estagnação então constatada nesse setor.

No entanto, a rica discussão existente durante a tramitação da PEC 290-A, inclusive com várias audiências públicas realizadas<sup>20</sup>, acabou por ampliar o escopo inicial do projeto, por exemplo, permitindo transposição, remanejamento ou transferências orçamentárias no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade de prévia autorização legislativa (art. 167, § 5.º).

Ademais, a Emenda provocou um verdadeiro choque de inovação no próprio Poder Público que não apenas deve promovê-la e incentivá-la no setor privado, na pesquisa científica e na articulação entre os entes públicos e privados (art. 218 e seus parágrafos), mas também passa a ter a obrigação de estimular a formação e o fortalecimento da inovação nos próprios entes públicos (art. 219, parágrafo único).

Portanto, a Constituição Federal determina agora claramente que a inovação no setor público é obrigatória, devendo ser, inclusive, constituídos parques e polos tecnológicos, bem como outros ambientes promotores da inovação na sua própria atuação.

Nessa seara, determinou-se a criação de um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), que deverá ser organizado em regime de colaboração entre entes públicos e privados, a fim de promover o desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a inovação.

Em verdade, verifica-se que essa emenda constitucional foi editada para permitir a mudança na legislação infraconstitucional a respeito dos incentivos à inovação, ciência e tecnologia no Brasil<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Para mais detalhes, acessar: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1204550&filename=SBT+3+PEC29013+%3D%3E+PEC+290/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1204550&filename=SBT+3+PEC29013+%3D%3E+PEC+290/2013).

<sup>21</sup> A legislação brasileira de inovação tem origem na década de 1990. Até então, a legislação tratava apenas das atividades de C&T (Ciência e Tecnologia), predominantemente em instituições superiores de ensino e pesquisa. Normalmente, indica-se como a primeira

Como destacado em estudo técnico da Câmara dos Deputados a respeito das mudanças legislativas promovidas posteriormente<sup>22</sup>:

Nas discussões do PL, verificou-se que dois pontos mais prementes para transformar a CTI [Ciência, Tecnologia e Inovação] do país seriam a integração com o setor privado e maiores flexibilizações do que aquelas já previstas na Lei de Inovação. Entretanto, a proposta esbarraria na Constituição Federal, que não previa, de maneira detalhada e expressa, a articulação entre entes públicos e privados e, principalmente, o financiamento e a transferência de recursos públicos a entidades privadas de pesquisa. De modo a introduzir essa nova visão para o setor, e pavimentar a posterior aprovação do PL, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 290, de 2013, de autoria da Deputada Margarida Salomão.

Assim, aprovada a Emenda Constitucional 85/2015, foi possível avançarmos nessa área.

Dessa forma, no âmbito infraconstitucional, a Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, foi modificada pela Lei 13.243/2016 e pela Lei 13.322/2016, tratando de novas medidas de incentivo à inovação e à pesquisa tecnológica no Brasil, fixando como princípios, entre outros, o da promoção da cooperação entre entes públicos e entre os setores público e privado, o da adoção de controle por resultados na gestão de projetos de inovação, bem como o da utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação (art. 1.º).

Dentre os princípios adotados pela Lei 10.973/2004, para os fins deste trabalho, devemos destacar o Princípio da Pulverização, o Princípio da Cooperação e o Princípio do Incentivo.

O Princípio da Pulverização determina que o Poder Público deverá efetivar a descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada

---

legislação a respeito da Lei 8.661, de 2 de junho de 1993, que dispôs sobre os incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária. Essa lei introduziu a concessão de incentivos fiscais para estímulo à capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária nacionais, por meio de Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA). Por envolver estímulo ao desenvolvimento na indústria e na agropecuária, mesmo que tratando especificamente de inovação, essa lei é considerada a primeira legislação brasileira sobre inovação, tendo sido posteriormente alterada pela Lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Também são apontadas como leis que antes já incentivavam a inovação no Brasil: a Lei de Informática (Leis 8.248 e 8.387, ambas de 1991, alteradas posteriormente por diversas leis, entre elas a Lei 11.077/2004).

<sup>22</sup> Para mais detalhes acessar: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016\\_7581\\_mudancas-promovidas-pela-lei-13-243-marco-legal-cti-claudio-nazareno](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_7581_mudancas-promovidas-pela-lei-13-243-marco-legal-cti-claudio-nazareno).



esfera de governo, bem como a desconcentração em cada ente federado (art. 1.º, parágrafo único, IV, da Lei 10.973/2004, incluído pela Lei 13.243/2016). Isso significa que o legislador e o gestor público deverão providenciar uma verdadeira disseminação da atividade inovadora por meio da transferência de sua “titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares individualmente”<sup>23</sup> (descentralização), ou então mediante sua distribuição entre seus diversos órgãos, simplificando-a e acelerando-a (desconcentração).

Portanto, busca-se a ampliação significativa das atividades inovadoras do setor público e o Poder Judiciário, como gestor, também deve observar esse Princípio, contratando e reorganizando-se.

O Princípio da Cooperação determina que deverá haver constante “interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas” (art. 1.º, parágrafo único, V, da Lei 10.973/2004, incluído pela Lei 13.243/2016), ou seja, a inovação deve ser buscada necessariamente por meio de uma atividade colaborativa envolvendo as áreas pública e privada. A criação coletiva de soluções é o caminho adotado pelo legislador, devendo ser estimulada e apoiada a “constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação” envolvendo o Poder Público e a sociedade civil, a fim de gerar produtos, processos e serviços inovadores, bem como a transferência e a difusão de tecnologia (art. 3.º, *caput*, da Lei 10.973/2004).

Por sua vez, pelo Princípio do Incentivo, o Poder Público deve promover diversas medidas para que sejam iniciadas e mantidas, por ele próprio ou pelos particulares, ações de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, assegurando-se, para tanto, suficientes recursos humanos, econômicos e financeiros. Devem, portanto, ser incentivadas as atividades de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, constituídos ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia, fomentadas as atividades de inventores independentes, bem como simplificados os procedimentos para atuação na área de inovação.

---

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., p. 327.

Além do reconhecimento e imposição legislativos<sup>24</sup>, a necessidade de inovação para o aprimoramento da gestão pública tem sido cada vez mais destacada por estudiosos do assunto<sup>25</sup>.

Marco Marrafon, estudando a Emenda da Inovação (EC 85/2015) e a legislação sobre inovação que a sucedeu, pontua<sup>26</sup>:

O investimento em inovação e os planos para um planejamento estratégico dos governos, em qualquer ente federativo, são o caminho para que o Estado cumpra seus deveres de maneira adequada e promova a efetiva entrega de resultados, fomentando a cidadania. Um Estado inovador encontra formas de aproximação entre sociedade civil e a administração pública. A obsolescência legalista e os procedimentos burocráticos devem dar espaço a um poder público mais ágil e que possa atender as exigências do cidadão do século XXI. E aqui as palavras devem ser claras: se o Estado não compra bem, não desenvolve procedimentos seguros e ágeis e não faz políticas públicas, então o Estado mata!

Irene Nohara, tratando dos desafios da inovação na administração pública e levantando questões importantes sobre seus limites, enfatiza<sup>27</sup>:

[...] sem a força da inovação não há como pensar em soluções estratégicas para os desafios que as Administrações Públicas enfrentam no cenário atual, sendo que a gestão pública deve dar soluções distintas às novas circunstâncias que surgem, pois, em conhecido raciocínio: soluções antigas dificilmente solucionarão novos problemas.

---

<sup>24</sup> Atualmente, a principal base normativa infralegal para a inovação no Brasil é formada por: Lei de Inovação Federal – Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11 de outubro de 2005; Leis estaduais de inovação; Capítulo III da Lei do Bem – Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005, regulamentado (o capítulo III somente) pelo Decreto 5.798, de 7 de junho de 2006; Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006; Leis e decretos que alteraram o Capítulo III da Lei do Bem; Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a Lei de Inovação.

<sup>25</sup> Interessante artigo de Dagomar Henriques Lima e Eduardo Raupp Vargas analisa publicações estrangeiras sobre a inovação no setor público no período de 2006 a 2010. Para conferir: Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir. *RAP*, Rio de Janeiro, p. 385-401, mar./abr. 2012.

<sup>26</sup> MARRAFON, Marcos. Emenda da Inovação é diretriz para novo paradigma de governança pública. *Revista Consultor Jurídico*, 18 jan. 2016. Disponível em: [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br). Acesso em: 27 out. 2018.

<sup>27</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: “destruição criadora” ou “inovação destruidora” do direito administrativo? *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017.

Juliano da Costa Stumpf, em interessante dissertação de mestrado sobre o tema *Poder Judiciário: morosidade e inovação*<sup>28</sup>, conclui:

Não é demasiado destacar, assim, que o incentivo à criatividade e à inovação, reconhecidos na esfera privada como o patrimônio mais importante das empresas, já que asseguram não apenas a sua evolução e competitividade no mercado, mas principalmente a sua própria sobrevivência, não podem ser ignorados ou desprezados pelo Poder Judiciário. Como prestador de serviços que é, o Judiciário deve manter constante aperfeiçoamento de suas atividades e de seus processos de trabalho, seja para a simplificação, eliminando aqueles que não agreguem valor ao todo, seja pelo realinhamento de rotinas existentes, seja pela criação de novas rotinas ou de procedimentos voltados para a celeridade da sua atividade-fim. Celeridade que revela, também, não apenas a solução mais rápida de um litígio, mas muitas vezes a efetiva solução do litígio, já que o tempo se encarrega de solucionar as pendências, não raro injustamente, se não há a devida intervenção do Judiciário.

Observamos, assim, que é impositiva a inovação na gestão pública em seus diversos aspectos, que vão do planejamento à implementação na sua própria prática, passando pela capacitação de servidores, pelo fomento e pelo trabalho em colaboração nessa área.

Exatamente por esses motivos, a gestão judiciária também deve aplicar a inovação em seu planejamento, na execução e na fiscalização de seus atos.

O CNJ, atento à necessidade de promover o desenvolvimento e o aprimoramento da gestão judiciária, realizou importante pesquisa<sup>29</sup> com cerca de 170 mil servidores de todos os ramos do Poder Judiciário em 2013 e identificou dois grandes desafios que deveriam figurar entre suas prioridades dos anos seguintes: a gestão de pessoas e de rotinas administrativas.

Curioso notar que a grande maioria dos servidores entrevistados disse que notava constante melhoria das rotinas de trabalho no órgão jurisdicional em que atuava, mas, ainda assim, havia uma percepção de que muito ainda precisava ser feito para o aprimoramento delas, haja vista ser claro o subaproveitamento da capacidade de mão de obra disponível.

Em outras palavras, a inovação era sentida como necessária para a melhoria dos serviços.

---

<sup>28</sup> STUMPF, Juliano da Costa. *Poder Judiciário: morosidade e inovação*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

<sup>29</sup> VARELLA, Santiago. *Percepções dos servidores sobre os desafios da gestão do Poder Judiciário*. Série temática do Censo do Poder Judiciário n.º 1. Censo do Poder Judiciário 2013. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/6924ca7487b230769b634b2d7cef333e.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

No relatório estatístico nacional do Poder Judiciário divulgado pelo CNJ em 2018<sup>30</sup>, observam-se resultados que revelam realmente melhoria da gestão judiciária, como o aumento da produtividade dos magistrados, os quais julgaram, em média, 1.819 casos naquele ano, bem como a redução do tempo do processo pendente, significando que estão sendo solucionados casos antigos, diminuindo o tempo total do acervo.

Também a crescente informatização da justiça brasileira atingiu a histórica marca de 79,7% de novas ações ajuizadas em meio eletrônico, e esse percentual, em 2009, era de 11%.

Por outro lado, não houve redução do acervo total de processos aguardando julgamento em 2017. Apesar de este ter sido o ano de menor crescimento do estoque desde que a série histórica começou a analisar essa informação, ainda assim houve incremento do número de casos pendentes de julgamento em relação ao ano anterior.

No relatório *Justiça em Números 2019*, houve, pela primeira vez na década, uma redução dos casos pendentes<sup>31</sup>.

Portanto, seja pela análise dos números, seja pela percepção de servidores, podemos concluir que há mesmo necessidade de continuarmos aprimorando a gestão judiciária, tal como exige a legislação até aqui analisada.

Com esse intuito, o CNJ deu início a diversas medidas de utilização e de incentivo ao uso da inovação para o aprimoramento da gestão judiciária, podendo ser citado o trabalho feito por seu Comitê Interinstitucional criado para realizar estudos de integração das metas do Poder Judiciário aos indicadores e metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que identificou treze macrodesafios e indicou oito metas para o sistema de justiça brasileiro a partir de mais de três mil indicadores, por meio de atividades executadas em formato de Laboratório de Inovação<sup>32</sup>.

Além disso, o CNJ criou um ambiente específico para a pesquisa, produção e incorporação de inovações tecnológicas à plataforma responsável pela gestão do processo judicial em meio eletrônico do Poder Judiciário. Trata-se do Laboratório de Inovação para o PJe (Inova PJe), instituído pela Portaria CNJ 25/2019.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2018*: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec-6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

<sup>31</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*: ano-base 2018 cit.

<sup>32</sup> Para maiores informações sobre o trabalho realizado, acesse: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/05/2337a99814bdcdad8045a4a4b7f48cae.pdf>.

Com isso, pretende-se que o Inova PJe agregue projetos e produtos de várias áreas para serem aplicados à plataforma, incentivando novas frentes de inovação e pesquisa.

Por fim, cumpre destacar o encaminhamento do Projeto de Lei 11.215/2018, que institui o Liods no CNJ<sup>33</sup>.

Como forma de cumprir essas normas impositivas da inovação, a Justiça Federal do Estado de São Paulo iniciou um programa de gestão e inovação em 2016 e inaugurou o primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário em 2017, dando início ao funcionamento de um espaço colaborativo e criativo para troca de conhecimento e ideias, com o objetivo de oferecer condições para que a inovação ocorresse de forma contínua e com o uso de metodologias adequadas a fim de propiciar a constante melhoria de seus serviços<sup>34</sup>.

Assim, o Poder Judiciário vem de forma incipiente reconhecendo e cumprindo as normas que impõem a inovação na condução da gestão judiciária.

Interessante observar que o Tribunal de Contas da União, órgão não jurisdicional de controle da administração pública federal no Brasil, reconhece o dever de aplicar a inovação na gestão pública, tendo iniciado seu próprio programa de inovação (InovaTCU), em cujo referencial básico destaca seu então presidente, Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira: “Em outras palavras, inovar não é mais uma questão de escolha: trata-se de um dever que nos é imposto, como consequência direta do direito dos cidadãos a uma gestão governamental eficiente e capaz de prover serviços de excelência”<sup>35</sup>.

Logo, não há mesmo dúvida quanto ao dever de inovar imposto ao gestor público pelas normas atuais, o que inclui, evidentemente, o gestor judiciário.

Vejamos quanto à governança.

### 1.2.3 Governança mandatária

Governança pode ser compreendida como um modo de organizar o poder em determinada entidade.

---

<sup>33</sup> Para maiores informações a respeito, acesse: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2189880>.

<sup>34</sup> Mais informações disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/84956-primeiro-laboratorio-de-inovacao-do-judiciario-chega-a-justica-federal>; <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/>; <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/ijusplab/>.

<sup>35</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico do Programa de Inovação. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/innovatcu/>. Acesso em: 27 out. 2018.

O Tribunal de Contas da União, por meio de seu “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, descreve governança como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”<sup>36</sup>.

No setor público, esse arranjo é feito com intuito de alcançar mais eficiência na atuação do Estado, bem como uma maior harmonia entre suas ações e os desejos da sociedade, ou seja, aproximar o real interesse público daquele interesse público secundário interpretado pelos gestores.

Em nosso país, a Constituição Federal de 1988, assim como diversas leis e outros atos infralegais, buscaram institucionalizar estruturas de governança pública, impondo aos legisladores e aos gestores públicos normas de conduta a respeito.

De início, quando a Constituição Federal estabelece que o Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito” (art. 1.º), determina que o cidadão terá o poder de escolher seus representantes legisladores e administradores públicos, bem como define que, na verdade, o poder do Estado não está no governo, mas emana do próprio povo.

Com o objetivo de estruturar a governança do Estado, a Constituição Federal fixou direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, organizou política e administrativamente o Estado, definiu a separação e integração dos Poderes, instituiu um sistema de freios e contrapesos e criou estruturas de controle.

A governança pública é ainda destacada pela Constituição Federal quando determina que a lei deverá disciplinar as “formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”, tratando especialmente das reclamações, da manutenção dos serviços de atendimento ao usuário, da avaliação constante da qualidade dos serviços, do acesso às informações administrativas e do direito de representação contra agentes públicos (art. 37, § 3.º).

Assegura-se, também, a participação de associações representativas da sociedade no planejamento municipal, bem como a iniciativa popular em projetos de lei de interesse do município (art. 29, XII e XIII).

Outrossim, a participação do cidadão na fiscalização dos serviços e dos gastos públicos é expressamente garantida pela Constituição Federal quando diz

---

<sup>36</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 17.

que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (art. 74, § 2.º), norma essa que deve ser replicada nas demais esferas federativas (art. 75). Ademais, é permitido a qualquer contribuinte, para exame e apreciação, que as contas municipais fiquem à sua disposição por 60 dias anualmente (art. 31, § 3.º).

Além das diversas normas de governança impostas ao gestor público constantes da Constituição Federal de 1988, há vários atos normativos infra-constitucionais e infralegais que também o fizeram, podendo ser destacados os seguintes: Lei 10.180/2001 (organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal); Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei 13.460/2017 (estabelece normas básicas para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública); Lei 12.965/2014 (estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil); Decreto de 7 de março de 2017 (cria o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente e dá outras providências); Decreto 8.638/2016 (institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional); Decreto 9.203, de 2017 (dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional)<sup>37</sup>.

No âmbito do Poder Judiciário, a Constituição Federal, art. 103-B, II e VII, garantiu a participação da sociedade no controle de suas atividades administrativas e financeiras, bem como na fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados por meio do CNJ, cabendo a esse importante órgão, entre outras atribuições:

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;

[...]

---

<sup>37</sup> Para mais informações sobre normas relacionadas à governança pública, há interessante compilação feita pelo Senado Federal: BRASIL. Senado Federal. *Governança Pública*: coletânea de legislação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529746/governanca\\_publica\\_led.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529746/governanca_publica_led.pdf?sequence=1). Acesso em: 10 maio 2018.

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.

Logo após sua instalação, realizada no dia 14 de junho de 2005, o CNJ fixou diretrizes muito importantes para o aprimoramento da governança no Poder Judiciário, destacando-se: a proibição de sessões secretas nos tribunais; a vedação do nepotismo; a organização de um sistema de coleta de dados e processamento estatístico para todo o Judiciário nacional; o estabelecimento de critérios para a aferição do merecimento de magistrados para a promoção e a criação do relatório *Justiça em Números*, dando maior transparência à gestão judiciária.

De maneira mais específica, o CNJ tratou do planejamento e da gestão estratégica no Poder Judiciário por meio da Resolução 70/2009, a qual foi posteriormente revogada pela Resolução 198/2014 (modificada pela Resolução 204/2015; para o período de 2021 a 2026 vigorará a Resolução 325, de 29 de junho de 2020). Por meio desses atos, instituíram-se planos de estratégia nacional para o Poder Judiciário, fixando-se metas, estabelecendo-se formas de colaboração entre os diferentes órgãos judiciários, criando-se um banco de boas práticas e ideias para o Judiciário (BPIJus), bem como organizando-se encontros nacionais de presidentes e corregedores dos tribunais e dos conselhos de justiça, incluindo a participação de outros magistrados e de entidades não integrantes do Poder Judiciário.

Nesses encontros, os principais objetivos são: avaliar a estratégia nacional; divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das Metas Nacionais (MN), na criação e implantação de boas práticas; aprovar metas nacionais, diretrizes e iniciativas estratégicas para o biênio subsequente; e ajustar, quando necessário, as metas nacionais, as diretrizes e as iniciativas estratégicas previamente aprovadas no encontro do ano anterior.

O CNJ também criou a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário (RGCPJ) por meio da Portaria 138/2013, posteriormente revogada pela Portaria 59/2019, a qual é formada pelo Comitê Gestor Nacional, por Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça e por Subcomitês Gestores dos Segmentos de Justiça.

Nessa linha, instituiu como princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ (Resolução 221/2016) o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos



jurisdicionados; o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário; o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o CNJ; e a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

Ademais, o CNJ definiu como condições necessárias para a efetiva participação da sociedade na gestão judiciária a existência de uma governança em rede, a liderança dos representantes das redes, a efetiva disponibilização de formas e meios de participação e a transparência.

Dessarte, fica muito claro que a obrigação do gestor judicial de seguir princípios de governança decorre desde as normas da Constituição Federal de 1988, passando pelas leis e chegando até as determinações do CNJ.

O Tribunal de Contas da União, atento a essa obrigação, vem fiscalizando seu cumprimento e realizando levantamentos desde 2012 a respeito dos temas governança e gestão na administração pública. Em 21 de março de 2018, a Corte de Contas aprovou o Relatório de Levantamento TC 017.245/2017-6, referente a estudo abrangendo 581 órgãos e entidades da administração pública federal sobre governança e gestão, expedindo diversas recomendações a respeito dos seguintes temas: I – liderança: a) estabelecer o modelo de governança da organização; b) gerir o desempenho da alta administração; e c) zelar por princípios de ética e conduta; II – estratégia: a) gerir os riscos da organização; b) estabelecer a estratégia da organização; e c) promover a gestão estratégica; e III – *accountability*: a) promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e b) assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.

O relator do processo, Ministro Bruno Dantas, assim sintetiza os resultados do estudo<sup>38</sup>:

O índice integrado de governança e gestão (iGG) é composto pelos índices: i) governança pública (iGovPúb), ii) gestão de pessoas (GestaoPessoas), iii) gestão de TI (GestaoTI) e iv) gestão de contratações (GestaoContrat).

Segundo o levantamento, o iGG se apresentou da seguinte forma: *58% das organizações estão em estágio de capacidade inicial em governança e gestão, 39% em estágio intermediário e apenas 3% em estágio aprimorado. Isso implica dizer que apenas 14 organizações possuem bons resultados em todas as dimensões desta avaliação* (Governança Corporativa, de Pessoas, de Contratações, de TI e de Resultados).

*O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, em que 69% das organizações estão no estágio inicial. No entanto, a gestão de contratações e de TI também revelam quadro crítico, com, respectivamente, 56% e 50% da amostra em estágio inicial.*

---

<sup>38</sup> Para mais detalhes sobre o estudo, acesse: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/file-Download.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162D394CE0365D6>.

*O índice de governança pública foi o que apresentou melhor situação, com 41% em estágio inicial, 48% em estágio intermediário e 10% em estágio aprimorado, o que tampouco implica que as organizações estejam em situação satisfatória no campo da governança.*

*Em síntese, os resultados obtidos denotam que a grande maioria das organizações federais não possui capacidade razoável de entregar à sociedade o que delas se espera, seja por deficiências em liderança, estratégia ou accountability, seja por carências na gestão das operações (planejamento, execução e controle) (grifos nossos).*

Mais especificamente, o Tribunal de Contas da União também tem identificado deficiências na governança e na gestão judiciária, como se observa dos seguintes acórdãos: TC-023.202/2014-9 (Auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 6.<sup>a</sup> Região/PE [TRT6]), RA 017.903/2010-6 (Auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 4.<sup>a</sup> Região/RS (TRT4)) e RA 013.671/2010-3 (Auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 2.<sup>a</sup> Região/SP [TRT2]).

Em 21 de novembro de 2018, o Tribunal de Contas da União aprovou novo relatório de acompanhamento (Processo TC 015.268/2018-7<sup>39</sup>), identificando uma melhora no índice geral de governança e gestão dos órgãos da administração pública federal. Assim, por exemplo, enquanto no relatório anterior 58% das entidades avaliadas encontravam-se apenas em estágio inicial de capacidade em governança e gestão, nesse novo relatório esse percentual baixou para 47%. Ademais, verificou-se que em todos os subíndices (IGovPub, IGestPessoas, IGestTI e IGestCont) a tendência foi a mesma. Portanto, constata-se que as entidades estão, paulatinamente, saindo do estágio inicial de capacidade e ingressando no estágio intermediário ou no aprimorado de governança.

Como se observa, muito foi feito, mas ainda há muito por realizar nessa área.

Para aprimoramento do sistema de governança pública, identificamos que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 9.163/2017, o qual estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo aplicável, na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos demais entes federativos.

Com efeito, o legislador, reconhecendo a importância do setor público em nossa sociedade e entendendo que um sistema de governança eficaz permitirá que seja nele incentivado o uso eficiente dos recursos, reforçando a responsabilidade pela utilização destes, melhorando a prestação de serviços à coletividade e,

---

<sup>39</sup> Para mais detalhes sobre o estudo, acesse: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/file-Download.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>.

assim, contribuindo para a melhoria de vida das pessoas, determinou claramente que o gestor público deve seguir regras, mas também princípios de governança, que, como veremos mais adiante, são adaptações feitas a partir do sistema de governança corporativa criado no setor privado.

O gestor judiciário deve seguir essas mesmas regras e princípios, uma vez que se enquadra no gênero gestor público.

Com base na experiência da governança corporativa, veremos que há muitas ferramentas que podem ser utilizadas na gestão judiciária para cumprir sua obrigação de atuar em conformidade com os princípios de governança pública.

## **Conclusões**

A atual estrutura jurídica da gestão judiciária no Brasil é fruto de uma constante evolução observada desde o início da atuação do Poder Judiciário em nosso país, cujo movimento acentuou-se a partir de meados do século XX, principalmente como conseqüência de novas exigências da sociedade com relação à eficácia dos serviços públicos e à concretização dos direitos dos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na gestão judiciária, uma vez que, além de definir novos contornos na estrutura judiciária brasileira, determinou objetivos, fixou princípios e impôs regras específicas a respeito.

A gestão judiciária possui atualmente caráter pluridimensional, alcançando desde o planejamento das políticas públicas do Judiciário até a administração dos menores núcleos decisoriais da estrutura jurisdicional.

Há um verdadeiro sistema jurídico-administrativo do Judiciário brasileiro, que, para ser mais bem compreendido, pode ser dividido em três partes: direitos judiciários fundamentais, organização judiciária e dinâmica judiciária.

Os direitos judiciários fundamentais são os direitos essenciais garantidos na Constituição Federal para que haja uma prestação jurisdicional adequada à efetiva proteção e concretização dos direitos materiais dos cidadãos. Revela o núcleo imutável dos direitos dos cidadãos no tocante à atuação do Judiciário.

A organização judiciária é o conjunto de órgãos que integram o Poder Judiciário e, portanto, que, além de possuírem jurisdição, exercem atividades administrativas, ou seja, tarefas de gestão em alguns dos planos (macro, meso ou micro). Trata-se do aspecto estático do Poder Judiciário.

Por sua vez, a dinâmica judiciária trata do conjunto de normas de conduta que dizem respeito à atuação dos órgãos judiciários em sua atividade-fim e também em sua atividade-meio.

O objeto do presente estudo é justamente esse conjunto de normas que impõem ou vedam condutas aos magistrados no desempenho de sua atividade-meio, ou seja, a gestão judiciária.

Quando atua como administrador público, o magistrado possui os poderes-deveres tradicionais da administração pública, quais sejam o de agir, o poder normativo, o poder disciplinar e o poder hierárquico. Além disso, recebe da legislação poder para agir em determinados casos com discricionariedade, praticando atos administrativos por meio de juízos de oportunidade e conveniência.

Nessa atividade administrativa, os magistrados realizam atos de planejamento, de administração e execução orçamentárias, bem como de fiscalização de seus gastos e atos diversos.

A gestão administrativa subordina-se ao chamado regime jurídico de direito administrativo e, assim, os magistrados devem observar e cumprir o conjunto de prerrogativas e sujeições a que está sujeita a administração pública em geral, cuja base está na Constituição Federal, especialmente em seu art. 37, que enuncia expressamente como seus princípios norteadores os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No entanto, há outras normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem deveres específicos aos gestores judiciários, podendo ser destacadas aquelas relacionadas à inovação e à governança.

Com efeito, a análise de tais normas não deixa dúvida sobre o dever de inovar e de observar os princípios da governança pública imposto ao gestor judiciário.

No próximo tópico, veremos que a busca por inovação e a aplicação das regras e princípios de governança é um dever dos gestores públicos não apenas em razão do que determinam a Constituição Federal e as demais normas vigentes em nosso país, mas, muito além, trata-se de uma exigência social, econômica e política, que acaba, na verdade, por demandar uma nova gestão pública e um novo Judiciário: o Judiciário 5.0.

### **1.3. JUDICIÁRIO 5.0**

A modificação da gestão judiciária não é exigida apenas em virtude das normas jurídicas analisadas anteriormente, mas também em razão de exigências da própria sociedade e dos desafios da atualidade.

Como visto, esse dever vem sendo reconhecido pelo Tribunal de Contas da União e pelo próprio Poder Judiciário, porém, apesar do avanço observado

com alguma melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe admitir que, para atender às demandas e necessidades da sociedade brasileira, é imperiosa a aplicação efetiva de tais normas, alcançando resultados concretos para a satisfação dos interesses dos usuários e para reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade.

O sentimento de descontentamento e de exigência por mudança e aprimoramento dos serviços judiciários é percebido há algum tempo e constatado por pesquisa efetuada pelo CNJ<sup>40</sup>, que identificou, por exemplo, sérios problemas no atendimento ao usuário, como lentidão e baixa qualidade, atrasos na realização das audiências e descumprimento de prazos previstos na legislação por parte do Judiciário.

Ademais, o tempo exigido pela sociedade atual não é mais compatível com a cultura burocrática e ineficiente do Estado, sendo imperiosa a aplicação das técnicas da inovação e da governança para que as práticas públicas sejam aperfeiçoadas e funcionem de forma compatível com esta nova realidade.

Na verdade, esse descompasso entre a sociedade e os governantes é algo que vai além do que se passa no Brasil e abrange muito mais do que a gestão judiciária, mas há que compreender melhor o fenômeno para enxergar as possíveis soluções em nosso país.

Veremos a seguir que a mudança na gestão judiciária decorre de exigências sociais, econômicas e políticas, e a fase atual permite-nos a falar num imperioso modelo a que podemos chamar de “Judiciário 5.0”.

### **1.3.1 Exigências sociais**

Nos últimos anos, em várias partes do mundo, temos observado um crescente movimento das sociedades, exigindo mudanças na forma de atuação do Estado, que não mais estaria atendendo aos anseios e necessidades de seu povo.

A onda de protestos, revoltas e revoluções populares, que se iniciaram no início dos anos 2010 no mundo árabe, a que se chamou “Primavera Árabe”, foi o

---

<sup>40</sup> Essa pesquisa foi realizada de 1.º a 30 de setembro de 2011, com o objetivo de mapear os desafios da Justiça brasileira identificados pelos agentes e usuários da Justiça, contribuindo para a elaboração das diretrizes do planejamento anual que norteia o trabalho do Conselho Nacional de Justiça. A enquete contou com a participação de 26.750 pessoas, sendo 803 magistrados, 7.259 servidores e 18.688 usuários do Poder Judiciário. Para maiores informações, acesse: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/pesquisa-de-satisfacao-e-clima-organizacional>.

resultado do agravamento de crises sociais vividas naqueles países, notadamente Tunísia, Egito, Líbia, Iêmen e Barein, provocadas por problemas econômicos, pela piora nas condições de vida das pessoas, mas principalmente pelo sentimento de não representatividade da população com relação a seus governantes.

Passados alguns anos do início daquele movimento, ainda persistem tais problemas, como descreve Moulay Hicham<sup>41</sup>:

Hoje, a falta de levantes nas ruas não significa o desaparecimento do processo revolucionário. Os problemas que haviam causado a primeira onda, em 2010, não se dissiparam, muito pelo contrário. A taxa de desemprego na maior parte dos países árabes ainda é tão elevada quanto há cinco anos, a economia mantém-se fraca, a administração continua ineficaz e o setor privado permanece debilitado. Nas sociedades árabes, ainda ressoa a voz de uma juventude numerosa e efervescente, para a qual os governos fracassam em oferecer perspectivas. Os sistemas educacionais persistem em privilegiar a seleção em função do dinheiro em vez do mérito e em formar herdeiros que não terão as competências necessárias para defender seus interesses nos mercados mundiais.

Ainda mais grave: os dirigentes continuam privando os cidadãos de seu direito à palavra. O conluio entre a classe política e o empresariado também permanece intacto e possibilita que uma pequena elite, agarrada a seus privilégios, controle não somente as instituições do Estado, mas também os recursos do país. Não é de admirar que o mito do desenvolvimento inspire cada vez menos confiança nas populações, inundadas por informações elogiosas sobre o crescimento do PIB, em relação ao qual podem constatar que não traz nem empregos aos desempregados nem futuro aos jovens. Crescimento de desigualdades, falta de infraestrutura, deficiências do sistema educacional, corrupção endêmica: nenhum desses males foi resolvido desde 2010.

No Brasil também houve manifestações de massa no início dos anos 2010 provocadas por descontentamentos com a atuação do Estado, que veicularam reivindicações diversas.

Como descreve Ilse Scherer-Warren<sup>42</sup>:

Por sua vez, os protestos de rua em relação ao sistema político foram mais direcionados contra a corrupção e ao modo de operacionalização dos parlamentos. Porém, a proposta governamental posterior de realização de um plebiscito para decidir sobre mudanças institucionais nesse sistema teve resistência de parte de parlamentares, políticos arraigados aos modos tradicionais de fazer política.

As reivindicações no campo das políticas sociais (saúde, educação, mobilidade urbana, políticas de gênero, geracionais, políticas de promoção da igualdade racial etc.)

---

<sup>41</sup> HICHAM, Moulay. E o vento levou: quase cinco anos da Primavera Árabe cit.

<sup>42</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de Rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política cit., p. 417-429.

foram mais consensuais, mas bastante genéricas, não permitindo, assim, os possíveis confrontos de opinião ou de ideologias. A exceção ocorreu com o Programa Mais Médicos, que dividiu a própria classe médica. Porém, a partir de sua implementação, o Programa vem criando uma legitimidade crescente na sociedade civil.

Em linhas gerais, constatamos que essas manifestações no Brasil, apesar de pulverizarem protestos relacionados a diversas áreas das políticas públicas, incluindo as do Sistema de Justiça, sintetizaram um desejo da sociedade de obter mudanças no campo da política e no funcionamento do Estado, especialmente deixando claro, assim como na Primavera Árabe, o indesejado distanciamento entre a população e seus governantes.

Esse distanciamento também é sentido com relação ao Poder Judiciário, o que é ainda agravado pela forma de investidura dos magistrados, que não se dá por meio da eleição, mas, em regra, por concurso público, ou seja, a população não participa da escolha dos juízes que atuarão no Brasil.

É bem verdade que há participação dos demais Poderes na escolha de magistrados para o Supremo Tribunal Federal e para os tribunais superiores (Poder Executivo e Poder Legislativo – art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 111-A; art. 119, II; art. 123; todos da CF/1988), bem como para os tribunais de apelação (Poder Executivo – art. 94 e seu parágrafo único, da CF/1988), o que indicaria existir, ainda que indiretamente, a participação da sociedade, por seus representantes eleitos, na escolha de integrantes do Poder Judiciário.

No entanto, isso não aproxima os cidadãos do funcionamento e da gestão do Judiciário.

Além disso, a gestão judiciária não é realmente feita com a participação da sociedade, como regra, inexistindo mecanismos democráticos efetivos no seu funcionamento.

Com efeito, os cidadãos não estão inseridos no processo de planejamento e definição de prioridades do Poder Judiciário, e esse distanciamento tem sido questionado cada vez mais nos dias de hoje.

A administração pública em geral ainda está baseada na hierarquia, na setorialização, na especialização e na burocracia, mas a sociedade não aceita mais essa máquina pública pesada, autocentrada e incapaz de acompanhar a velocidade atual da evolução das relações humanas.

Mas não é só a insatisfação social que impõe mudanças na gestão judiciária.

### 1.3.2 Exigências econômicas

As mudanças tecnológicas e nos processos produtivos recentes vêm provocando sensíveis alterações nas vidas das pessoas, gerando diversos benefícios, como aprimoramento de serviços e produtos, maior acesso à informação e a novas curas de doenças, mas também insegurança, ansiedade, desaparecimento de trabalhos e novos desafios profissionais e pessoais.

O sistema econômico mundial está passando por grandes e densas mudanças. Vivemos atualmente a Quarta Revolução Industrial.

A Primeira Revolução Industrial, que ocorreu na última metade do século XVIII, foi marcada pelo aparecimento de novas tecnologias como a máquina a vapor, a fiadeira e os trens. Caracterizou-se pela mecanização da indústria e da agricultura, substituindo-se, então, ferramentas manuais por máquinas em várias atividades, o que permitiu a fabricação de produtos em maior escala.

A Segunda Revolução Industrial aconteceu no século seguinte com o uso da energia elétrica e do petróleo, sendo marcada pelo desenvolvimento da metalurgia, da siderurgia e da indústria química, bem como pelo aparecimento do rádio e da televisão.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, mas principalmente a partir da década de 1970, acontece a Terceira Revolução Industrial, caracterizada pela introdução de uma nova fonte de energia, a nuclear, e pela mudança da tecnologia eletrônica e mecânica para a digital. Assim, a expansão do uso de computadores e a criação da internet dão início a esse momento de grandes mudanças, que incluem a criação do telefone celular e de máquinas que funcionavam automaticamente.

No século XXI, inicia-se a Quarta Revolução Industrial, que provoca a conexão de todas as etapas da produção sem a intervenção humana, mas apenas por meio do uso de tecnologias digitais capazes de reduzir custos e falhas, economizar energia, bem como garantir maior segurança e preservação ambiental em todo o processo. A internet passa a ser onipresente, a inteligência artificial torna-se realidade, a capacidade de armazenamento e processamento de dados cresce a níveis não inimagináveis e isso tudo permite nos depararmos com máquinas cada vez mais potentes e capazes de alcançar um grau tão sofisticado de automação, que podem até aprender sem intervenção humana direta (*machine learning*).

O marco dessa última Revolução é um projeto estratégico de alta tecnologia do governo alemão denominado “Industrie 4.0”. Iniciado em 2012, tinha como



objetivo promover a informatização da indústria alemã diante da ameaça concorrencial da China, essencialmente por meio da fusão entre o mundo físico e o mundo virtual.

Assim, a Indústria 4.0 refere-se à reorganização dos processos industriais com base em tecnologia de ponta e partindo da ideia segundo a qual os subsistemas de produção podem comunicar-se de forma autônoma entre si ao longo de toda a cadeia produtiva, utilizando maciçamente robôs e informática, e, mais do que isso, fazer com que fábricas, seus fornecedores, atacadistas e varejistas fiquem conectados e sincronizados, criando assim um sistema capaz de atender bem, com uso racional de recursos.

Como explicam Leticia Francischini Rodrigues, Rodrigo Aguiar de Jesus e Klaus Schützer<sup>43</sup>:

[...] a Industrie 4.0 é uma abordagem estratégica para a integração de sistemas de controle avançados com tecnologia de internet, que permite a comunicação entre as pessoas, produtos e sistemas complexos. Brettel *et al.* (2014) tratam, pela mesma abordagem, dizendo que essa revolução industrial será desencadeada pela internet, que comporta a comunicação entre os seres humanos, bem como com as máquinas em um Sistema Físico-Cibernético (CPS) em grandes redes. A abordagem principal é equipar futuros produtos e sistemas de produção com sistemas embarcados, baseados em sensores e atuadores inteligentes para possibilitar a comunicação e o controle de operação inteligente (ANDERL, 2014). Assim Brettel *et al.* (2014) complementam que, ao incluir Sistemas Físico-Cibernéticos (CPS), a comunicação avançada entre máquinas é o mesmo que o seu diálogo com os seres humanos. Isso demonstra a possibilidade de uma produção totalmente automatizada e autônoma, sem intervenções humanas.

Estratégias semelhantes também vêm sendo adotadas pelo mundo, por exemplo, Industrial Internet nos EUA (The Industrial Internet Consortium, 2014) e Internet+ na China (Premier of the State Council of China, 2015), onde, de acordo com Hermann, Pentek & Otto (2015), quatro componentes são a chave da Industrie 4.0 ou 4.<sup>a</sup> Revolução Industrial: Sistemas Físico-Cibernéticos, Internet das Coisas, Internet de Serviços e Fábricas Inteligentes.

Essas ideias aplicam-se mais diretamente à indústria, mas todas podem ser voltadas aos serviços, sejam estes relacionados a empresas privadas ou a instituições públicas. No setor financeiro, por exemplo, modernas empresas vêm surgindo, apoiadas em tecnologias inovadoras de comunicação e de informação, e começam a aprimorar e a criar novos serviços a ponto de incomodar as grandes empresas que dominam o setor.

---

<sup>43</sup> RODRIGUES, Leticia Francischini; JESUS, Rodrigo Aguiar de; SCHÜTZER, Klaus. Indústria 4.0: uma revisão da literatura. *Revista de Ciência & Tecnologia*, v. 19, n. 38, p. 36, 2016.

Na área jurídica, o crescente uso das novas tecnologias vem provocando impactos diversos.

Primeiramente, há o surgimento de questões jurídicas envolvendo, por exemplo, o uso de ferramentas de reconhecimento facial, a privacidade e as redes sociais, a proteção de dados, a responsabilidade civil diante do uso de veículos autônomos, entre outras.

Além disso, a automação de serviços jurídicos em departamentos jurídicos de empresas e em escritórios de advocacia já é uma realidade, otimizando tarefas e auxiliando a organização de dados gerados para apoiar tomadas de decisões. Portanto, o uso de ferramentas de gestão, de automação de procedimentos e de produção de documentos, de análise, cruzamento e estruturação de dados, de plataformas de acordos e de identificação e compreensão de tendências de decisões judiciais, vem transformando a atuação e o perfil também do profissional dessa área.

Com os processos judiciais eletrônicos, muitas tarefas manuais deixaram de ser realizadas, como juntadas de petições, autuação e carga de autos para análise de documentos. Os servidores do Poder Judiciário têm sentido notáveis mudanças em suas tarefas cotidianas. Hoje, os advogados não têm sequer necessidade de se deslocar aos fóruns para acessar os autos ou para peticionar.

Nota-se, então, que esse início de século tem sido um período de grandes mudanças envolvendo novas tecnologias, mas também diferentes métodos de trabalho e modelos de negócios.

A velocidade dessas mudanças também é digna de nota.

Para ilustrar, a internet, um dos símbolos dessa revolução, após cerca de 25 anos de sua utilização comercial, conectará mais da metade da população de nosso planeta, segundo relatório da agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para informação e comunicação, a União Internacional de Telecomunicações (UIT)<sup>44</sup>.

Também há que destacar o surgimento das empresas nascentes, também chamadas de *startups*, que são pequenas organizações empresariais utilizadoras de técnicas ágeis de inovação para desenvolver ideias e projetos repetíveis e escaláveis com o uso das novas tecnologias. Essas empresas nascentes

---

<sup>44</sup> Segundo informações desse relatório, estimava-se que cerca de 3,9 bilhões de pessoas em todo o mundo teriam acesso à internet até o final de 2018, o que corresponde a 51,2% da população mundial. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 13 out. 2019.

caracterizam-se, principalmente, por incorporar em suas atividades: inovação, escalabilidade, repetibilidade, flexibilidade e rapidez.

No Brasil, entre 2012 e 2017, o mercado de *startups* dobrou. De acordo com o levantamento feito pela Associação Brasileira de Startups (ABStartups), havia 2.519 cadastradas na entidade em 2012. Em 2017, esse número passou para 5.147 empresas. Atualmente, há cerca de 10.800 *startups* registradas no banco de dados da ABStartups<sup>45</sup>.

No mundo, estima-se que existam cerca de 305 milhões de *startups* em funcionamento, sendo criadas anualmente 100 milhões delas, de acordo com o *site* InnMind (ecossistema de inovação)<sup>46</sup>.

Essas empresas nascentes vêm criando novos produtos e serviços em várias áreas da economia, gerando mudanças de hábitos e de necessidades nas vidas das pessoas, como as que observamos com os aplicativos Uber<sup>47</sup>, que modificou profundamente a mobilidade urbana, oferecendo serviços coletivos e individuais de transporte de maneira mais prática e com preços melhores do que os praticados por taxistas, e WhatsApp<sup>48</sup>, que alterou fortemente a comunicação entre as pessoas, propiciando mais velocidade e dinamismo.

Como se percebe, as acentuadas mudanças decorrentes dessas novas tecnologias desenvolvidas na Quarta Revolução Industrial afetam áreas como transporte, saúde, educação, segurança pública, comunicação, transparência, exigindo alterações dos setores privado e público para que o País não perca competitividade no mercado mundial.

Essa exigência econômica de mudanças na gestão pública atualmente é bem sintetizada por Roberto Agune e José Antônio Carlos<sup>49</sup>:

Obviamente, essa realidade interessa e afeta muito de perto o setor público. Como temos tido a oportunidade de frisar em diversos estudos e palestras nos quais temos participado, organizações privadas que não se mantiverem atentas aos novos paradigmas ditados pela economia centrada no conhecimento irão perder posição ou mesmo desaparecer, como demonstram as cifras mencionadas no parágrafo anterior. Já com

---

<sup>45</sup> Disponível em: <https://startupi.com.br/2019/04/a-evolucao-do-ecossistema-de-startups-nos-ultimos-oito-anos/>. Acesso em: 20 out. 2019.

<sup>46</sup> Disponível em: <https://innmind.com/articles/262>. Acesso em: 10 out. 2019.

<sup>47</sup> Mais informações disponíveis em: <https://www.uber.com>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>48</sup> Mais informações disponíveis em: <https://www.whatsapp.com/>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>49</sup> AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antônio. Radar da inovação: o que os governos precisam enxergar. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 143-157, maio 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000200143&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200143&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 jun. 2018.

os governos a situação é mais preocupante. Embora formalmente não desapareçam, a má compreensão do novo cenário leva os governos a uma perigosa perda de comando, credibilidade e representatividade.

Segundo nosso entendimento, no nível estratégico, a manutenção da capacidade de planejar e coordenar dos governos passa pela compreensão do novo cenário e pelo seu aparelhamento para o exercício dessas funções mais complexas e sofisticadas, de modo a criar mecanismos e políticas públicas que incentivem e atraiam para seus respectivos países, estados ou municípios pessoas, recursos e atividades inseridas nessa nova economia de alto valor agregado, centrada no conhecimento.

No plano tático, a moderna gestão pública demandará o uso métodos, técnicas gerenciais e tecnologias que permitam aos governos cuidar de uma nova agenda muito mais complexa, interconectada e mutante do que aquela que prevaleceu até alguns poucos anos atrás. Esses desafios imporão uma ampla requalificação do corpo gerencial, calcada na mudança cultural e na aquisição de novas competências, habilidades e atitudes, de modo a alinhá-lo com novas formas de trabalho que valorizam a visão sistêmica, o pensamento crítico, a colaboração e a criatividade.

Por fim, no plano operacional, as profundas mudanças em curso nas áreas da educação, saúde, segurança pública, transportes, energia, sustentabilidade, transparência, só para citar algumas das mais representativas, vão requerer um radical reexame na forma pela qual o estado trata esses setores, de modo a garantir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas traçadas no segmento estratégico. Ainda no campo operacional, a rápida ampliação no acesso à internet a partir de dispositivos móveis, como *tablets* e principalmente *smartphones*, abre para os governos uma nova e poderosa forma de acesso e de cooperação com a população que o obrigará a uma ampla revisão na forma de entrega de serviços aos cidadãos.

Na verdade, não sabemos exatamente qual será a extensão das mudanças provocadas na economia em decorrência dessas novas tecnologias, mas podemos antecipar que o mercado de trabalho será profundamente afetado, uma vez que novas habilidades serão exigidas para a compreensão e a utilização dessas novidades, e as profissões atuais deixarão de existir.

Estudo apresentado no Fórum Econômico Mundial de Davos em 2017 pela ManpowerGroup<sup>50</sup>, líder mundial em soluções inovadoras de força de trabalho, envolvendo mais de 18 mil empregadores em 43 países, revelou que até 45% das atividades profissionais serão automatizadas nos próximos dois ou três anos e que, apesar de 83% das empresas dizerem que esperam manter ou aumentar o número de pessoas contratadas, para estas serão essenciais novas habilidades, como agilidade e capacidade de aprendizagem constante, mas também serão exigidos conhecimentos mais elaborados, uma vez que tarefas meramente repetitivas serão absorvidas pelas máquinas.

---

<sup>50</sup> Disponível em: [https://www.manpowergroup.pt/site/uploads/noticias/documentos/9CA-678F3-F28F0\\_1.pdf](https://www.manpowergroup.pt/site/uploads/noticias/documentos/9CA-678F3-F28F0_1.pdf). Acesso em: 29 set. 2019.

Assim, o gestor público também estará diante desses desafios em suas atividades porque terá que adaptar as instituições públicas a essa nova realidade, criando, inclusive, condições para que os servidores públicos estejam prontos para essas mudanças<sup>51</sup>.

O desafio no mundo do trabalho passa por criar condições para que as pessoas estejam à altura dessas exigências, reforçando suas competências e acelerando sua adaptação a um mundo do trabalho em constante mutação.

No Judiciário, o processo eletrônico vem provocando mudanças significativas na rotina de trabalho dos servidores e indicando a necessidade de investimento em capacitação para o emprego das novas tecnologias, como as que permitem intimações via WhatsApp, uso de videoconferência para realização de audiências, utilização de pesquisas eletrônicas de jurisprudência, além do próprio uso dos sistemas informatizados de processamento dos feitos.

Isso implica repensar fluxos de trabalho, redesenhar organizações, reestruturar a comunicação interna e externa, mudar as formas de planejamento, ou seja, inovar.

Logo, as mudanças econômicas exigem também a inovação e a reorganização da governança do setor público.

Ademais, a sociedade começa a contar com uma velocidade cada vez maior no acesso e na estruturação de informações, permitindo controlar o setor público, bem como exigindo resultados e adequação às suas necessidades. A articulação social fica cada vez mais fácil.

Nesse diapasão, aumentam os questionamentos e as cobranças a respeito da definição e da execução das políticas públicas.

### 1.3.3 Exigências políticas

As transformações tecnológicas, sociais e econômicas anteriormente apresentadas provocam mudanças na área política, as quais, por sua vez, exigem inovação e aprimoramento da governança no setor público.

Com efeito, a organização, a direção e a administração dos países são diretamente afetadas pelas mudanças vividas atualmente pelas sociedades, que, como vimos, exigem cada vez mais participação, transparência e controle nas atividades do Estado.

---

<sup>51</sup> Interessantes informações a respeito podem ser também verificadas em: *Exame*, São Paulo, ano 53, edição 1.186, n. 10, 29 maio 2019.

A transformação digital, especialmente por meio da inteligência artificial (IA), *Big Data* (grande capacidade de processamento de dados) e robótica, fornece habilidades aumentadas para pessoas, o que lhes permite perseguir seus sonhos e objetivos pessoais, alguns dos quais almejam dar importantes contribuições para a agenda global, incluindo sustentabilidade e inclusões sociais.

Em contrapartida, o descompasso entre os anseios sociais e as condutas dos governantes tem produzido uma crise séria de representatividade política, como também observado na análise social antes apresentada.

José Antônio Carlos, a respeito dessa questão, conclui<sup>52</sup>:

Com uma velocidade sem precedentes na história da humanidade, tecnologias sofisticadas e baratas aliadas a custos de comunicação em queda vão criando uma nova sociedade, articulada em rede, tendo o conhecimento como insumo líder, na qual os governos obrigatoriamente deverão se inserir sob pena de perda de representatividade com todos os riscos que tal fato traz para a própria democracia.

O estágio atual de nossa sociedade exige mudanças políticas e alterações na gestão pública para que tenhamos um futuro socialmente equilibrado e justo, bem como um planeta ecologicamente sustentável.

Estamos ingressando numa fase de desenvolvimento social que os japoneses têm chamado de “Sociedade 5.0”, “Sociedade da Criatividade” ou “Sociedade Superinteligente”, que seria uma consequência da Quarta Revolução Industrial, capaz de impor aos países a formulação de uma nova política que coloca o ser humano no centro da inovação e da transformação tecnológica.

O desenvolvimento dos seres humanos costuma ser estudado por meio de uma divisão em quatro tipos de sociedades: a sociedade caçadora-coletora e nômade (Sociedade 1.0), a sociedade agrária e sedentária (Sociedade 2.0), a sociedade industrial e de produção em massa (Sociedade 3.0) e a sociedade da informação e da velocidade das transformações tecnológicas (Sociedade 4.0).

Não há uma data específica para marcar as mudanças dessas eras nas sociedades e essa evolução não ocorre na mesma velocidade em todos os países, uma vez que são resultado de diversos fatores, como evolução tecnológica, educação, desenvolvimento da economia, alterações sociais e culturais. Ademais, o início de uma nova era não significa necessariamente um rompimento brusco com a fase anterior, havendo verdadeiro período de sobreposição entre elas.

---

<sup>52</sup> CARLOS, José Antônio. Inovação organizacional no setor público. In: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 54.

Dessarte, podemos dizer que estamos atualmente numa transição da Sociedade 4.0 para a Sociedade 5.0 em diversos locais.

A Sociedade 5.0 é aquela em que as pessoas interagem de forma criativa e responsável, utilizando energia, serviços e conhecimento para aumentar o desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável e para melhorar a qualidade de vida de todos.

Em abril de 2016, dando continuidade a seus ciclos de planejamento de políticas públicas de ciência e tecnologia utilizados nos últimos vinte anos, o Japão publicou seu quinto Plano Básico quinquenal (2016-2020)<sup>53</sup>, apresentando o conceito de “Sociedade Superinteligente” (Sociedade 5.0).

O plano não detalha prioridades de pesquisa e desenvolvimento, mas revela o propósito do governo de destacar novas áreas de conhecimento e a percepção da necessidade de inovar e abrir ainda mais o país para a pesquisa, enfatizando a importância de distinguir o aparecimento de uma nova fase social, a da “Sociedade Superinteligente”, definida como aquela na qual suas diversas carências são especificamente identificadas e atendidas, fornecendo-se os produtos e serviços em quantidades suficientes para as pessoas que deles precisam e quando precisam, de forma que todas as pessoas possam recebê-los com alta qualidade e viver uma vida confortável e adequada às suas diferenças de idade, sexo, região ou idioma.

Sob outra perspectiva, a Sociedade 5.0 é uma visão política segundo a qual se compreende que a diversidade de nossa sociedade precisa ser utilizada em prol do próprio ser humano e de sua qualidade de vida, compreendendo que o planeta Terra, como lar de todos, precisa ser respeitado, assim como as diferenças de seus habitantes, e atendidas suas diversas necessidades de maneira justa, eficaz e eficiente.

Para isso, a inovação, o uso novas tecnologias e a governança são essenciais, uma vez que a compreensão das complexidades das questões humanas e do planeta, a empatia, a aplicação conjunta das novidades tecnológicas e a organização dessas atividades com participação efetiva de todos os envolvidos são recursos indispensáveis para alcançarmos tais objetivos.

O governo japonês definiu o desenvolvimento de tecnologia de ponta em tecnologia da informação e comunicação (TIC) e tecnologia para Internet das Coisas (IoT) como uma das metas de sua política de Ciência e Tecnologia com

---

<sup>53</sup> Disponível em: [http://www.mext.go.jp/en/policy/science\\_technology/lawandplan/title01/detail01/1375311.htm](http://www.mext.go.jp/en/policy/science_technology/lawandplan/title01/detail01/1375311.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

prioridade máxima, mas sempre com foco na sustentabilidade do planeta, nas pessoas e em suas necessidades.

Essa atenção especial à política de promoção de tecnologia e inovação também está presente em outros países, como se observa nos programas governamentais: “Indústria 4.0”<sup>54</sup> da Alemanha, “Advanced Manufacturing Partnership”<sup>55</sup> dos Estados Unidos, e “Made in China 2025”<sup>56</sup> da China.

No entanto, o Japão compreende que, enquanto a Indústria 4.0 e os demais movimentos correlatos concentram-se, essencialmente, nas fábricas, na produção econômica e em seu aprimoramento, a Sociedade 5.0 posiciona o ser humano no centro da inovação e da transformação tecnológica de modo que toda essa evolução seja utilizada em prol da melhoria da qualidade de vida de todos.

Na visão do governo japonês, a Sociedade 5.0 é inevitável e trata-se de uma grande oportunidade.

Inevitável porque as mudanças vividas no mundo de hoje impõem também uma alteração nas políticas públicas.

Assim, entende que, enquanto tem ocorrido um excepcional avanço tecnológico nos últimos anos, envolvendo Inteligência Artificial, Internet das Coisas, *blockchains*, nanotecnologia e biotecnologia, os países vêm enfrentando crises financeiras e a população mundial vem crescendo e envelhecendo. O Japão está sentindo os efeitos dessas mudanças de forma pioneira, uma vez que há anos tem sofrido com a redução de suas taxas de natalidade e com o envelhecimento de sua população. Essa nova sociedade japonesa apresenta características peculiares, como as necessidades de saúde e assistência dos idosos, o desequilíbrio atuarial do regime previdenciário, a ociosidade da população mais velha, entre outras.

Por outro lado, há que se identificar a oportunidade que as novas tecnologias, a diversidade de experiências e os conhecimentos existentes entre as pessoas e entre os países, bem como a rapidez e a qualidade das comunicações, fornecem para a construção de soluções dos complexos problemas existentes.

O histórico do Japão de alcançar crescimento com recursos naturais limitados tem sido possível graças à imaginação abundante para criar uma sociedade

---

<sup>54</sup> Para mais informações: [https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/sites/default/files/DTM\\_Industrie%204.0.pdf](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/sites/default/files/DTM_Industrie%204.0.pdf).

<sup>55</sup> Para mais informações: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/24/president-obama-launches-advanced-manufacturing-partnership>.

<sup>56</sup> Para mais informações: <https://www.mta.org.uk/system/files/resource/downloads/Made%20in%20China%202025%20Booklet%20One.pdf>.



melhor. Portanto, o governo japonês entende que haverá um futuro promissor se conseguir aproveitar as diversas formas de imaginação para mudar a sociedade. Essa série de desafios é vista como uma arca do tesouro para a solução de problemas.

O país compreende que, se puder solucionar seus próprios problemas, também será capaz de ajudar a resolver os desafios semelhantes que os demais países vão enfrentar mais cedo ou mais tarde.

Dessarte, a Sociedade 5.0 é, em última análise, uma Sociedade da Criatividade, na qual a transformação digital é desenvolvida e aplicada com a imaginação e criatividade de diversas pessoas para resolver problemas sociais e melhorar a vida de todos.

Na Sociedade 5.0, as pessoas utilizarão sua criatividade não apenas para si, mas também para a natureza e para a tecnologia, de modo a alcançar a simbiose com eles, permitindo o desenvolvimento sustentável.

É um conceito que está alinhado com as medidas necessárias para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados pelas Nações Unidas.

Os ODSs são um conjunto de objetivos e metas universais centrados nas pessoas e adotados pelos países integrantes da ONU, que podem assim ser sintetizados: acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais; criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente equilibrado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais<sup>57</sup>.

A ilustração que segue é elucidativa a respeito:

---

<sup>57</sup> Para mais informações: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.



Portanto, não basta o que vem sendo chamado de Judiciário 4.0, ou seja, a mera incorporação das mais modernas tecnologias, como *Big Data*, Inteligência Artificial, Jurimetria, *Blockchain*, IoT etc., para seu funcionamento e aprimoramento, ainda que evidentemente relevantes para a melhoria de seus serviços<sup>58</sup>.

Exige-se, na verdade, um Judiciário 5.0 no Brasil.

### 1.3.4 Judiciário 5.0 – mudança imperiosa

Pelo que vimos, a Sociedade 5.0 ou Sociedade Superinteligente está inserida na “Era da Criatividade”.

Nesse estágio de evolução, tendo o ser humano dominado as técnicas da agricultura, da indústria, da tecnologia digital e da gestão e processamento de dados, percebe-se que, apesar do desenvolvimento técnico alcançado, deve este ser repensado para beneficiar a própria sociedade, posicionando o ser humano no centro da inovação.

Portanto, o foco da Sociedade 5.0 não é apenas o aprimoramento tecnológico com ganhos produtivos, mas principalmente com ganhos sociais, devendo existir a convergência de todas as novas tecnologias para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, para a redução das desigualdades sociais e para o equilíbrio ecológico do planeta<sup>59</sup>.

Parte-se da ideia de que tudo e todos estaremos de alguma forma conectados com o uso das novas tecnologias e, para isso, devemos nos adaptar, mas sempre com os objetivos vistos *supra*.

Essa nova sociedade propõe enfrentar seus diversos desafios sociais, tais como o de garantir as liberdades públicas, a igualdade, a justiça e o bem de todos, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação, incorporando as inovações da Quarta Revolução Industrial na vida das pessoas a fim de melhorá-la.

Pretende-se, com isso, fazer com que novos valores e serviços sejam criados continuamente, mas de forma a transformar positivamente a vida das pessoas e o planeta em que vivemos.

---

<sup>58</sup> Várias manifestações existem sobre a importância do Judiciário 4.0 no Brasil, por exemplo: CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho; GOMES, Paula Lopes. Resistência à Justiça 4.0: qual é o custo do atraso? *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 maio 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/05/resistencia-a-justica-40-qual-e-o-custo-do-atraso.shtml>. Acesso em: 13 set. 2019.

<sup>59</sup> Para mais informações: <https://www.gov-online.go.jp/cam/s5/eng/>.

Por meio do uso das novas tecnologias como “internet das coisas” e “Big Data”, as necessidades das pessoas seriam supridas com produtos e serviços em quantidades adequadas, permitindo-lhes uma vida mais equilibrada, confortável e ecologicamente sustentável.

Logo, por exemplo, os serviços de saúde, principalmente aqueles prestados à população idosa, que mais os utiliza, seriam realizados pelo atendimento remoto e com o uso de sensores conectados às pessoas, evitando frequentes visitas a hospitais, clínicas e laboratórios, mas principalmente permitindo uma atuação pró-ativa dos profissionais da saúde, que seriam avisados automaticamente nos primeiros sintomas de doenças detectados. Além disso, as informações de saúde obtidas dos diversos sensores das pessoas propiciariam um planejamento mais eficaz das políticas públicas de saúde.

Num outro exemplo, para o atendimento das necessidades da população que reside em áreas remotas, seria possível a utilização de drones para entregas de produtos adquiridos via internet e o atendimento de transporte público poderia ser feito por meio de veículos não tripulados apenas sob demanda, o que reduziria o custo do serviço, tornando-o mais acessível.

Na área financeira, a tecnologia do *blockchain* permitirá a redução de tempo e do custo de transações financeiras feitas em âmbito global. Portanto, não será necessário o uso de papel-moeda e de terminais de atendimento bancário, sendo somente utilizados dispositivos pessoais móveis para a realização de pagamentos.

No entanto, os avanços tecnológicos também provocam efeitos negativos, tais como redução, extinção e modificação de atividades laborativas, disparidade de crescimento econômico e distribuição desigual de informações, dependendo do grau de desenvolvimento de cada país.

Justamente para identificar esses pontos e buscar o bem comum é que as pessoas deverão ser criativas, colaborativas e capazes de organizar adequadamente as informações, identificando os problemas, desafios e oportunidades para encontrar soluções, fazendo uso da melhor forma das tecnologias disponíveis e criando novas.

Por isso, a Sociedade 5.0 também vem sendo chamada de Sociedade da Criatividade ou Sociedade Superinteligente, uma vez que a transformação digital é combinada com a criatividade, com o conhecimento e com a experiência de todos para solucionar problemas, criar valores e permitir o desenvolvimento sustentável das economias.

Na Sociedade 5.0, a evolução tecnológica deve ser usada também para uma evolução social em diversos sentidos.

Nela, visa-se a superação do foco na eficiência da produção, passando à busca de solução de problemas e criação de valores pelo atendimento à estrita necessidade das pessoas. Reconhece-se como negativa a padronização social, passando ao respeito às diferenças de gênero, idade, origem, cor e deficiências físicas, psicológicas ou mentais. Pretende-se alcançar a igualdade social, garantindo oportunidades a todos em qualquer lugar. Deseja-se reduzir a vulnerabilidade, permitindo que as pessoas vivam e busquem superar seus desafios com segurança. Almeja-se viver em harmonia com a natureza, proporcionando o equilíbrio ecológico.

Assim, não apenas em razão das determinações jurídicas vistas, mas principalmente em decorrência das exigências sociais, econômicas e políticas analisadas, a gestão pública deverá ser aprimorada em todos os seus níveis, do operacional ao estratégico, reconhecendo a necessidade de se utilizar da inteligência coletiva, da criatividade e da experiência de todos, gestores e população (academia e mercado).

Evidentemente, o Poder Judiciário deve estar em sintonia com essa nova realidade, reformulando sua prestação de serviços e sua gestão.

Na verdade, chegou o momento de pensarmos no Judiciário 5.0.

Como constatamos anteriormente, há atualmente uma estrutura jurídica que orienta e impõe condutas aos membros do Poder Judiciário com o objetivo de alcançar uma maior eficácia e uma melhor qualidade na prestação jurisdicional.

A gestão judiciária, como parte da atuação do Estado, deve seguir os princípios gerais da administração pública (princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o art. 37 da CF), mas também deve, dentro de sua esfera de atuação, buscar atingir os objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro, especialmente os de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, a segurança jurídica, atuando sem preconceitos e numa constante contribuição para a harmonia social e para o equilíbrio ecológico do planeta, de acordo com o que expressamente determinam o preâmbulo e diversos artigos da Constituição de 1988<sup>60</sup>.

Além disso, a legislação brasileira também impôs à gestão judiciária atuar em colaboração com os setores público e privado para investir em inovação e governança.

---

<sup>60</sup> Confira o que preconiza o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e também diversos de seus dispositivos, por exemplo, os arts. 3.º ao 7.º, 23, 196 e 225.

A participação dos cidadãos no planejamento, na execução e na fiscalização da gestão judiciária, como vimos, é também uma imposição constitucional e legal em nosso país.

Por outro lado, uma nova postura do Poder Judiciário é exigida também pela sociedade em razão dos diversos desafios atualmente vividos no que tange não somente às novas tecnologias e seus benefícios e malefícios, mas também às desigualdades sociais, ao desequilíbrio do meio ambiente, à insegurança pública e à insegurança jurídica, ao déficit das finanças públicas.

O Judiciário tem enfrentado diversos problemas nessa etapa da Sociedade 5.0 e a solução destes impõe uma mudança de paradigma em sua administração.

O problema do distanciamento entre magistrados e população com reflexos na pouca transparência da formulação de suas políticas públicas e de sua gestão tem origem na forma de escolha dos integrantes do Judiciário, mas é agravado pela pouca participação da sociedade na gestão judiciária.

O surgimento de novas questões jurídicas decorrentes do uso das novas tecnologias, como reconhecimento facial, *Big Data* e proteção de dados e da privacidade, impõe o conhecimento cada vez maior destas, mesmo porque há exigência de sua utilização na gestão judiciária para se alcançar uma maior eficiência da prestação jurisdicional e uma melhor experiência do usuário. Para isso, o uso do processo eletrônico, a realização de audiências e o recebimento de advogados por aplicativos de videoconferência, o atendimento do usuário por robôs e as intimações eletrônicas por WhatsApp são exemplos relevantes.

Por fim, os recursos financeiros do Estado cada vez mais limitados impõem a busca por soluções criativas a fim de identificar maneiras mais eficazes e eficientes de trabalhar para que as pessoas recebam serviços adequados e limitados à sua necessidade.

Diante desse cenário, a gestão judiciária deve seguir o caminho da Sociedade 5.0 e construir um Judiciário 5.0, reunindo, em síntese, as seguintes características: ser humano é colocado no centro de sua política pública, devendo ser ouvidos tanto os usuários externos e internos, mas também todos os que são direta ou indiretamente impactados pela gestão judiciária; o meio ambiente, como decorrência, também deve permanecer no centro das atenções da organização; as inovações tecnológicas devem ser estimuladas e continuamente utilizadas, respeitando-se a dignidade da pessoa humana e visando ao equilíbrio ambiental e à constante melhoria da qualidade de vida das pessoas; a capacitação das pessoas para o uso das novas tecnologias deve ser constante, assim como a atenção à saúde física e mental diante desses aprimoramentos; o espírito crítico e a visão

sistêmica devem ser também estimulados; a hierarquia e as formalidades devem ficar reservadas às situações e à medida que forem imprescindíveis, tais como na condução do processo e no momento de tomada de decisões; a compreensão de que os problemas complexos vividos serão mais bem solucionados por meio da inteligência e da criatividade coletivas, ou seja, com cocriação e colaboração, aproveitando-se os conhecimentos, experiências e os pontos de vista de todos; a utilização de espaços de trabalho e de descanso que permitam a aproximação, o envolvimento e a troca de experiência entre as pessoas é essencial para o compartilhamento de ideias e para o estímulo à criatividade; a transparência é essencial para o constante aperfeiçoamento da gestão.

A figura abaixo bem representa o Judiciário 5.0:

Figura 10 – Judiciário 5.0



Fonte: O autor.

Como vimos, o Poder Judiciário possui algumas iniciativas nesse sentido, como a do CNJ, que decidiu integrar a gestão judiciária aos ODSs da ONU<sup>61</sup>, mas há ainda muito o que fazer.

<sup>61</sup> Para mais informações, confira: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda2030/liods>; <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88347-justica-prepara-adaptacao-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Esse movimento tem envolvido diversos países, como se ob-

Portanto, o Judiciário 5.0 deve ser construído com base nos pilares inovação e governança, tendo o ser humano, o planeta, a sustentabilidade, a comunicação, a inteligência coletiva, a criatividade, a tecnologia e a segurança jurídica no centro de suas atenções.

## Conclusões

Atualmente, imposições normativas, capitaneadas pela Constituição Federal de 1988, assim como exigências sociais, econômicas e políticas impõem a transformação do Poder Judiciário.

No âmbito normativo, desde o preâmbulo da Constituição Federal até as mais recentes modificações impostas pela Emenda Constitucional 85/2015, passando pelas diversas normas estudadas nos itens 1.2.2. e 1.2.3. *supra*, observa-se que inovação e governança públicas são deveres dos gestores judiciais.

Não bastassem essas exigências normativas, a sociedade vem manifestando claramente sua insatisfação com as maneiras pelas quais a administração judiciária vem sendo conduzida e com a própria atuação do Poder Judiciário.

Ademais, mudanças tecnológicas disruptivas e a evolução dos processos produtivos nos países, sobretudo a partir da chamada Quarta Revolução Industrial, vêm tornando imprescindível a readaptação das instituições privadas e públicas a essa nova realidade retratada no item 1.3.2. *supra*.

Por fim, a conjunção dessas transformações sociais, tecnológicas e econômicas faz com que ingressemos numa nova fase de desenvolvimento social, a qual vem sendo denominada pelos japoneses de “Sociedade 5.0”, “Sociedade da Criati-

---

serva com a realização do 1.º Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário, realizado no Conselho Nacional de Justiça em Brasília, nos dias 19 e 20 de agosto de 2019 (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda2030/portal-ibero-americano-da-agenda-2030-no-poder-judiciario>. Acesso em: 13 out. 2019). Ademais, o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento 85, de 19 de agosto de 2019, decidiu internalizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, das Nações Unidas, à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, bem como “incentivar os Tribunais que criem e instalem Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), com a metodologia que vem sendo adotada no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como um movimento que une o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação com o objetivo de se alcançar a paz, a justiça e eficiência institucional, que será o espaço de interação sobre a Agenda 2030” (art. 4.º). Alguns dias depois, por meio da Portaria 119, de 21 de agosto de 2019, o CNJ instituiu seu próprio Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS).



vidade” ou “Sociedade Superinteligente”, impondo aos governantes a construção de uma nova política, que coloque o ser humano no centro de suas atenções.

Para fazer frente a esses novos desafios, não é suficiente o que vem sendo chamado de Judiciário 4.0, ou seja, a mera incorporação das mais modernas tecnologias, como Big Data, Inteligência Artificial, Jurimetria, Blockchain, IoT etc., para seu funcionamento e aprimoramento, sendo imperiosa a construção do Judiciário 5.0, que, tanto em suas atividades-meio, quanto em suas atividades-fim, tem como pilares a inovação e a governança, colocando o ser humano, o planeta, a sustentabilidade, a comunicação, a inteligência coletiva, a criatividade, a tecnologia e a segurança jurídica no centro de suas atenções.

Estudaremos, então, o que são propriamente inovação e governança nesse contexto e quais de suas abordagens, métodos e técnicas poderão ser aplicados no planejamento, na execução orçamentária e na fiscalização da gestão judiciária para a construção de um Judiciário 5.0.

