

**UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ**

**FERNANDA ESTEVÃO PICORELLI**

**A QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA  
E A GOVERNANÇA COMO PROPULSORES DA EFETIVIDADE  
DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

**Rio de Janeiro**

**2013**

FERNANDA ESTEVÃO PICORELLI

**A QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A GOVERNANÇA COMO  
PROPULSORES DA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

Dissertação apresentada como requisito para a  
obtenção do título de Mestre em Direito pela  
Universidade Estácio de Sá.

Orientador: Professor Doutor Aluisio Gonçalves de Castro Mendes

Rio de Janeiro

2013

P598q

Picorelli, Fernanda Estevão

A qualidade da administração judiciária e a governança como propulsores da efetividade da prestação jurisdicional/ Fernanda Estevão Picorelli - Rio de Janeiro, 2013.

200 f.

Dissertação (Mestrado em Direito)– Universidade Estácio de Sá, 2013.

1. Administração Judiciária – 2. Governança - 3. Eficiência da prestação jurisdicional

CDD 341.418



**Estácio**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

A dissertação

**A QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A GOVERNANÇA COMO  
PROPULSORES DA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

elaborada por

**FERNANDA ESTEVÃO PICORELLI**

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial à obtenção do título de

**MESTRE EM DIREITO**

Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 2013.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Aluisio Gonçalves de Castro Mendes – Presidente**  
Universidade Estácio de Sá

**Prof. Dr. Rogério José Bento Soares do Nascimento**  
Universidade Estácio de Sá

**Prof. Dr. Paulo Roberto de Mendonça Motta**  
Fundação Getúlio Vargas

## AGRADECIMENTOS

Nenhuma obra é fruto de esforço isolado. Teria sido impossível concretizar o sonho de realizá-la se não tivesse contado com mentes brilhantes que compartilharam comigo seus conhecimentos e com o carinho e o incentivo de algumas pessoas, indispensáveis à transposição dos obstáculos do cotidiano que, por vezes, trazem inquietações à nossa alma e nos impedem de ver as flores do caminho. É hora, pois, de expressar gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus, que com sua eterna presença em minha vida e sua brisa, suave como a ternura, confortou-me e despertou-me o ânimo para continuar a caminhada e renovar a alegria que jazia esquecida, em razão do súbito e recente rompimento do convívio com o maior entre os meus amigos, meu pai.

Aos meus genitores, Emilse Helena Estevão Picorelli (1942-2005) e Liberto José Picorelli (1934-2012), os meus muito obrigada e eternos amor e gratidão pela dedicação, renúncia, valores transmitidos e por não terem permitido que rumasse pela vida sem ter desfrutado a maior de todas as experiências: a de ter sido tão legitimamente amada. Agradeço-lhes, também, pelo estímulo ao gosto pelo conhecimento, que contribuiu para que me tornasse um ser mais livre, e pela lição, subjacente às suas motivações, de que o esforço individual faz deflagrar as oportunidades e os êxitos, ainda que em uma sociedade marcadamente desigual.

À minha amada filha, Raphaela Picorelli Esturao, o maior dos presentes que Deus generosamente me concedeu - decerto para meu aprimoramento e plena realização -, pela presença sempre amiga, doce, paciente, generosa, sábia e que, de maneira contumaz, faz restabelecer em meu âmago a esperança e confiança nas virtudes humanas.

Ao meu orientador, Professor Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, brilhante e incansável jurista, por ter oportunizado, no passado, a partir da minha designação para a função de Diretor de Secretaria em órgão da Justiça Federal, a vivência de questões relacionadas ao âmbito administrativo e judiciário, que muito contribuíram, a par de outras similares experiências havidas, para o amadurecimento de algumas das ideias desenvolvidas neste estudo. A proximidade acadêmica, o acesso aos seus escritos, grande aporte para a evolução jurídica e social, as oportunas críticas e as contribuições literárias realizadas durante a realização deste trabalho fizeram-me admirá-lo e respeitá-lo ainda mais.

Ao Professor Rogério José Bento Soares do Nascimento, que continuamente esteve presente nos meus primeiros passos em direção à pesquisa científica, pela sublimidade de suas lições, pela sempre pronta disponibilidade, pelas pertinentes pontuações realizadas

para o aprimoramento deste estudo, pelas tantas vezes que elucidou as dúvidas que lhe foram dirigidas e por demonstrar com tanta maestria, àqueles que tiveram a honra de ter sido seus aprendizes, que o jurista não deve se abrigar atrás das muralhas da técnica para se desviar da responsabilidade em relação à sociedade. A clareza e a lucidez de seu pensamento afastam as nuvens da complexidade e emitem luz para a efetiva compreensão.

Ao Professor Paulo Roberto de Mendonça Motta, grande expoente da doutrina nacional e estrangeira, que há muito se aprofunda no estudo da ciência da administração e, em particular, no da administração pública, com ênfase nos temas gestão estratégica, inovação, direção e liderança, por ter acolhido de maneira tão solícita o convite para compor a comissão que examinará a qualidade científica desta dissertação. A sua honrosa presença e percepções a serem manifestadas auxiliarão sobremodo no revigoramento de uma das tônicas desta pesquisa: que o intercâmbio entre as ciências, porquanto complementares umas as outras, conduz a uma melhor compreensão do mundo empírico, único corretivo da deificação da razão acrítica, da verdade absoluta.

Aos colegas do mestrado, cujo elevado nível de conhecimento lançou lupa sobre a excelência do curso, pelo compartilhamento de concepções, de investigações, de incentivo e pelos reconhecimentos externados diante do firme propósito de agregar valor aos grupos de estudo. Destaco, em nome de todos aqueles admiráveis, os dos talentosos profissionais e pesquisadores, que também ousou chamar de amigos: Michele Pedrosa Paumgarten, minha inseparável parceira de seminários ministrados, Leila da Costa Loureiro e Márcio Leal Dias.

## RESUMO

Esta pesquisa objetiva demonstrar a necessidade de se repensarem as medidas administrativas adotadas pelo Poder Judiciário na tentativa de se desincumbir de sua missão constitucional de ser guardião das promessas democráticas, realizando uma análise crítica e propondo soluções para a sua melhor performance. Como embasamento teórico da reflexão, são abordadas a evolução do poder estatal, a influência do pensamento político-filosófico acerca da *res publica* e a contemporânea principiologia a que se deve submeter o Estado-juiz, após a Constituição da República de 1988, com ênfase na democracia e efetividade do processo judicial, a partir de uma perspectiva voltada para o indispensável aprimoramento da sua atividade-meio. A consolidação da ideia de que o Estado no século XXI seja orientado à concretização dos direitos fundamentais, está a exigir uma nova administração judiciária, cuja atuação se revele eficiente, apta a cumprir aquele desiderato, o que somente ocorrerá após a identificação dos verdadeiros anseios do grupo social, num cenário de pluralismo e diversidade. É o caráter instrumental dessa mesma administração que testifica a existência de um direito também fundamental ao seu bom desempenho, como consagrado pela União Europeia que, na sua Carta de Direitos Fundamentais, enunciou um direito à boa administração. Essa ideia propõe uma reflexão sobre quais sejam as características principais de uma administração judiciária que se permita afirmar efetive esse direito fundamental. A chave de solução está na abertura à interdisciplinaridade e na incorporação de novos atores sociais no processo de formulação de escolhas públicas, através da governança. Ampliar o leque de participantes, além de fomentar a cidadania participativa, tão cara ao Estado democrático de direito, conduzirá a um outro signo positivo que é a abertura da *expertise* necessária ao trato das diversas interfaces que compõem o complexo sistema Judiciário e das variadas concausas que afetam o funcionamento daquele sistema. O Judiciário contemporâneo não se mostra capaz de absorver o nível de demanda que lhe é dirigida, impondo-se, para a redução da morosidade que o desola, uma mudança de paradigmas, com a adoção de uma Política Judiciária que seja fulcrada na Gestão da Qualidade. Por meio dessa nova Política, deverão ser desenvolvidas não só modernas técnicas de gestão, mas estimulada a adoção das formas alternativas de composição de litígio e fomentados debates para a agilização de projetos de lei que trarão benefícios diretos à otimização da função judiciária, tal qual o que se relaciona ao trato da coletivização dos processos. Espera-se que esse cenário seja forjado a partir da criação de um Plano Nacional de Administração Judiciária pelo Conselho Nacional de Justiça.

**Palavras-chave:** Administração Judiciária - governança - eficiência da prestação jurisdicional

## ABSTRACT

This research aims to demonstrate the need to rethink the managerial measures adopted by the Judiciary Power in the attempt set itself free from its constitutional mission of being the guardian of the democratic promises, making critical assessments and proposing solutions to its best performance. As a theoretical support, the discussion about the evolution of State Power, the influence of the political-philosophical thought about the *res publica* and the contemporaneous principle-issue that the State must submit to the State-judge, after the 1988 Constitution, with emphasis on democracy and the effectiveness of the legal proceedings, from the standpoint of the indispensable improvement of its managerial activity are proposed here. The consolidation of the idea that the XXI Century State should be oriented towards the fulfillment of the fundamental rights demands for a new judiciary management, one whose performance proves to be efficient and apt to fulfill that goal, that will only take place after the identification of the true wishes of social group, within the context of pluralism and diversity. It is the specific purpose of such administration which puts at stake the existence of another essential right to its good performance, likewise the one embodied by the European Union in its Charter of Fundamental Rights where the right to a good administration is issued. This idea proposes the reflection about what the main characteristics of a judiciary management are, in a way that this fundamental right can come into effect. The key solution lies into the interdisciplinarity and into the incorporation of new social actors in the formulation of public choices through governance. Broadening the range of participants, besides fostering participatory citizenship, so dear to the democratic State, will lead to another positive standpoint that is the opening of the *expertise* necessary to handle the various interfaces that make up the complex and varied Legal system and the varied concauses that affect the operation of that system. The contemporaneous judiciary does not seem to be able to absorb the high demands addressed to it. So, in order to reduce unwelcome delays, it imposes upon itself a shift in paradigm, adopting a Legal Policy that is based on Judicial Quality Management. Through this new Policy, not only modern management techniques should be adopted, but also the encouragement for the adoption of alternatives ways of dispute resolution and promotion of debates for the launching of Bills that will bring direct benefits to the optimization of the Judicial function should be developed, such as that which relates to the dealing of process collectivization. It is expected that this scenario is promoted by the establishment of a Judicial Administration National Plan by the National Council of Justice.

**Keywords:** Judicial Administration - governance - efficiency of adjudication



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
-------------------------	----

### CAPÍTULO 1

<b>UMA ANÁLISE DA ORIGEM E EVOLUÇÃO DO ESTADO, DAS SUAS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE E DO SURGIMENTO DO IDEAL CONSTITUCIONAL</b> .....	17
1.1 GENERALIDADES.....	17
1.2 AS SOCIEDADES POLÍTICAS E A TEORIA DO CONTRATO SOCIAL.....	19
1.3 FUNÇÃO E PODER POLÍTICOS.....	31
1.3.1 O Poder Político nas sociedades remotas.....	32
1.3.2 O Poder Político com o surgimento do Estado Moderno .....	33
1.4 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E O ESTADO CONSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	37
1.5 O CONSTITUCIONALISMO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: A DEMOCRACIA SUBSTANCIAL E O ESPAÇO PÚBLICO NÃO ESTATAL.....	46

### CAPÍTULO 2

<b>A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	53
2.1 A GESTÃO DA QUALIDADE E OS CONCEITOS DE EFICÁCIA E EFICIÊNCIA.....	53
2.2 MODELOS ORGANIZACIONAIS E REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	70
2.2.1 A Administração Pública Patrimonialista.....	71
2.2.2 A Administração Pública Burocrática .....	71
2.2.3 A crise do Modelo Burocrático .....	76
2.2.4 A Administração Pública Gerencial ou <i>New Public Management</i> (NPM).....	79
2.3 A ABERTURA À DEMOCRATIZAÇÃO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E A <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	91

2.4 GOVERNANÇA: UMA BREVE INTRODUÇÃO.....	92
2.4.1 Conceito e conteúdo da Governança.....	93
2.4.2 Governança e <i>New Public Management</i> : pontos de aproximação.....	97
2.4.3 Governança e cidadania democrática: as cláusulas de bloqueio à implantação do modelo.....	98
2.4.4 A cidadania <i>contra</i> a democracia representativa.....	100
2.4.5 A cidadania <i>indiferente</i> .....	101
2.4.6 A cidadania <i>contra</i> o Estado.....	104
2.5 BOA ADMINISTRAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL .....	105
2.6 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO NA CARTA DE 1988, SEGUNDO A DOUTRINA BRASILEIRA.....	112

### CAPÍTULO 3

<b>A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA COMO PROPULSORA DA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.....</b>	<b>117</b>
3.1 BREVES NOTÍCIAS HISTÓRICAS DAS MATRIZES FUNDACIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	117
3.2 PANORAMA DA CRISE DA JUSTIÇA BRASILEIRA, O CNJ E A GESTÃO EFICIENTE E RACIONAL.....	126
3.3 OS PROCEDIMENTOS ALTERNATIVOS DE COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS: IMPORTANTES COADJUVANTES NO COMBATE AO EXCESSO DE DEMANDAS NO JUDICIÁRIO.....	148
3.4 AS AÇÕES COLETIVAS NO DIREITO BRASILEIRO: FORTES ALIADAS NO COMBATE À CRISE DO JUDICIÁRIO.....	153
3.5 O PODER JUDICIÁRIO, A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A QUESTÃO DA NECESSÁRIA INTERDISCIPLINARIDADE.....	160
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>181</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>186</b>