



**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO – MPGD**

**PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES NA GOVERNANÇA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS:
ESTUDO DE CASO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Arthur Dias Avelino

BRASÍLIA – DF

Fevereiro de 2026

**PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES NA GOVERNANÇA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS:
ESTUDO DE CASO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento

Discente: Arthur Dias Avelino

Orientador: Professor Doutor Pedro Lucas de Moura Palotti

BRASÍLIA – DF

Fevereiro de 2026

A948p Avelino, Arthur Dias

Participação dos servidores na governança de órgãos públicos:
estudo de caso do Conselho Nacional de Justiça / Arthur Dias
Avelino. -- Brasília: Enap, 2026.

100 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

1. Governança. 2. Governança Pública. 3. Poder Judiciário.
4. Burocracia. 5. Servidores Públicos - Gestão Participativa. 6.
Conselho Nacional de Justiça. 7. Estudo de Caso. I. Título. II.
Palotti, Pedro Lucas de Moura orient.

CDD 351

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluno (a): Arthur Dias Avelino

Ano de Ingresso: 2024

Título da Dissertação: Participação dos servidores na governança de órgãos públicos:
Estudo de caso do Conselho Nacional de Justiça e do Poder Judiciário

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Avaliador: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza

Profa. Dra. Celina Ribeiro Coelho da Silva

Avaliação:

☒ Aprovado

☐ Aprovado com ressalvas

☐ Reprovado

Brasília, 10 de fevereiro de 2026

Assinado por:

Regina Luna Santos de Souza

BB72978A42494BB...

Avaliadora

Assinado por:

Celina Ribeiro Coelho da Silva

0787B32AD375499...

Avaliadora

DocuSigned by:

Pedro Lucas de Moura Palotti

091C9C0D8CEC432...

Orientador

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

ARTHUR DIAS AVELINO

**PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES NA GOVERNANÇA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS:
ESTUDO DE CASO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de
Administração Pública – ENAP como requisito para
obtenção do título de Mestre em Governança e
Desenvolvimento

Defendida em 10 de fevereiro de 2026

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Professora Dra. Regina Luna Santos de Souza

Professora Dra. Celina Ribeiro Coelho da Silva

BRASÍLIA

Fevereiro de 2026

DEDICATÓRIA

Primeiro quero dedicar esse símbolo do meu apreço e desejo por conhecimento às pessoas que me ensinaram esse valor desde a infância: Minha avó e matriarca da família Zélia, minha tia Mônica, minha tia Verônica, meu tio Alberto, meu tio Djalma e Marília.

Dedico também aos meus amados que acompanham minha jornada desde sempre e para quem eu busco ser alguma forma de exemplo: meu irmão e afilhado Luiz, meu irmão Tito, meu irmão Tomás, meu irmão Rafael e minha prima Marina.

Por fim, dedico este trabalho ao espírito público e a todas e todos servidoras e servidores públicos que buscam fazer do Estado uma instituição promotora de desenvolvimento e de direitos, dimensões indissociáveis.

AGRADECIMENTOS

À Escola Nacional de Administração Pública (Enap), instituição que, ao promover a formação e o aprimoramento contínuo de servidoras e servidores públicos, materializa o compromisso com a construção de um Estado mais capacitado, democrático e orientado ao interesse público. Este mestrado representa não apenas uma conquista individual, mas o resultado de uma política institucional que reconhece o conhecimento como pilar estratégico para o fortalecimento das capacidades estatais e para a qualidade dos serviços públicos.

Aos professores e professoras do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, que fazem de sua jornada acadêmica um generoso caminho de compartilhamento de conhecimento, saberes e experiências. Agradeço pela dedicação, pelo rigor intelectual, pela escuta atenta e pelo compromisso em formar pesquisadores capazes de dialogar criticamente com a realidade da administração pública brasileira. Cada aula, cada leitura, cada debate contribuiu para ampliar minha compreensão sobre o Estado, a governança e o papel transformador da pesquisa aplicada.

Aos meus colegas de turma, companheiros e companheiras dessa jornada intelectual e humana. Vocês tornaram essa caminhada uma experiência rica em perspectivas, vivências e olhares plurais sobre o Brasil e suas instituições. Os debates em sala, as conversas nos intervalos, as angústias compartilhadas e as descobertas coletivas foram fundamentais para o amadurecimento das ideias que deram origem a esta dissertação. Agradeço pela generosidade, pela solidariedade e por me lembrarem constantemente de que o conhecimento se constrói em diálogo, diversidade e colaboração.

Ao meu orientador, Professor Pedro Lucas de Moura Palotti, minha profunda gratidão pela parceria intelectual e pelo acompanhamento generoso ao longo deste percurso. Sua serenidade e postura reflexiva foram fonte de inspiração em uma jornada que, por diversas vezes, foi marcada por dúvidas, incertezas e questionamentos sobre os caminhos da pesquisa. Agradeço pela confiança depositada, pelas intervenções precisas nos momentos decisivos e por me ensinar que o rigor acadêmico se constrói com paciência, escuta e compromisso com o processo. Esta dissertação carrega suas contribuições em cada linha.

À banca examinadora, composta pela Professora Dra. Regina Luna Santos de Souza e pela Professora Dra. Celina Ribeiro Coelho da Silva, registro meu profundo agradecimento pela disponibilidade e pela atenção dedicada a este trabalho. Suas contribuições não representam uma mera etapa avaliativa, mas constituem um momento formativo, essencial para o aprimoramento deste estudo. A participação das professoras enriquece a pesquisa, ampliando suas perspectivas analíticas e fortalecendo sua robustez teórica e metodológica. Esta dissertação se qualifica justamente no diálogo crítico que compartilhamos, que possibilita avançar na compreensão e no debate acerca da governança pública no Brasil.

Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta
sozinho: os homens se libertam em comunhão
Paulo Freire

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEAJud – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

DataJud – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário

Enaju – Escola Nacional do Judiciário

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPEC – Inteligência em Pesquisa e Consultoria

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STM – Superior Tribunal Militar

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Perguntas-guia da entrevista

Quadro 2 – Características dos participantes

Quadro 3 – Força de trabalho do Poder Judiciário (2015 e 2024)

Tabela 1 – Evolução do número de juízes auxiliares no CNJ (2015-2024)

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráficos 1 e 2 – Confiança no Poder Judiciário segundo institutos de pesquisa

Figura 1 – Instituições básicas de um Estado democrático

Figura 2 – Ilustração da atuação organizacional

Figura 3 – Atores da prestação judicial

Figura 4 – Organização em instâncias e ramos do Poder Judiciário

Figura 5 – Temas, conceitos e valores mobilizados na revisão seletiva da literatura de governança pública

Figura 6 – Instâncias de governança de tribunais e conselhos do Poder Judiciário

Figura 7 – Série histórica dos casos novos e processos baixados no Poder Judiciário

Figura 8 – Série histórica de casos pendentes no Poder Judiciário

RESUMO

A presente dissertação investiga a participação dos servidores públicos na governança do Poder Judiciário, tendo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como estudo de caso. A pesquisa parte da constatação de que a literatura sobre administração e governança pública reconhece o papel dos servidores na implementação de políticas, mas permanece incipiente o debate sobre sua participação nas instâncias da alta administração, especialmente no contexto judicial. Por meio de abordagem qualitativa, foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas com servidoras e servidores e um conselheiro do CNJ, trianguladas com análise documental e referencial teórico sobre governança pública, burocracia e capacidades estatais. Os resultados revelam que os servidores desempenham papel essencial na sustentação técnica, na continuidade administrativa e na memória institucional do Judiciário, mas sua participação nas instâncias decisórias permanece limitada pela concentração do poder político na magistratura. A pesquisa identifica, ainda, o fenômeno da magistralização crescente do CNJ, com expansão de 6 para 48 juízes auxiliares entre 2015 e 2024, reduzindo espaços de participação da burocracia técnica. Ao mesmo tempo, a pesquisa documenta práticas emergentes de valorização técnica e diálogo, como a ocupação de cargos estratégicos por servidores qualificados. A dissertação conclui que o aprimoramento da governança judicial requer a institucionalização de mecanismos de participação — como comitês consultivos e profissionalização da auditoria interna — capazes de articular autoridade política e expertise técnica, fortalecendo a legitimidade democrática, a accountability e a corresponsabilidade na condução do Judiciário.

Palavras-chave: Governança pública, burocracia, participação, Conselho Nacional de Justiça, Poder Judiciário.

ABSTRACT

This dissertation investigates the participation of civil servants in the governance of the Judiciary, using the National Council of Justice (CNJ) as a case study. The research stems from the observation that while the literature on public administration and governance recognizes the role of civil servants in policy implementation, the debate on their participation in high-level administrative bodies remains incipient, especially in the judicial context. Through a qualitative approach, 15 semi-structured interviews were conducted with CNJ civil servants and one councilor, triangulated with documentary analysis and theoretical frameworks on public governance, bureaucracy, and state capacities. The results reveal that civil servants play an essential role in technical support, administrative continuity, and institutional memory of the Judiciary, but their participation in decision-making instances remains limited by the concentration of political power in the magistracy. The research also identifies the phenomenon of increasing magistratization of the CNJ, with the expansion from 6 to 48 auxiliary judges between 2015 and 2024, reducing spaces for technical bureaucracy participation. At the same time, the research documents emerging practices of technical valorization and dialogue, such as the appointment of qualified civil servants to strategic positions. The dissertation concludes that improving judicial governance requires the institutionalization of participation mechanisms—such as advisory committees and professionalization of internal audit—capable of articulating political authority and technical expertise, thereby strengthening democratic legitimacy, accountability, and co-responsibility in the conduct of the Judiciary.

Keywords: Public governance, bureaucracy, participation, National Council of Justice, Judiciary.

SUMÁRIO

Prefácio: mensagem do autor	16
1. Introdução.....	17
2. Governança pública e Poder Judiciário brasileiro	20
2.1 Governança Pública.....	20
2.1.1 Governança Judicial	24
2.2 Papel da burocracia no Estado	26
2.2.1 Construção de capacidades estatais	27
2.2.2 <i>Accountability</i>	29
2.2.3 Servidores na alta administração de órgãos públicos	31
2.3 Poder Judiciário e Conselho Nacional de Justiça	34
2.3.1 Organização da Justiça	37
2.3.2 Magistratura	38
2.3.3 Servidores públicos do Poder Judiciário	40
2.3.4 Conselho Nacional de Justiça.....	41
3. Metodologia	46
3.1 Protocolo da entrevista qualitativa	51
4. Entre Técnica e Poder: Evidências Qualitativas sobre a Participação dos Servidores na Governança do CNJ	55
4.1 Papel, função e atuação dos servidores(as) do CNJ e do Poder Judiciário	55
4.2 Atuação da burocracia na alta administração	62
4.3 Cadeira de conselheiro(a).....	70
4.4 Chefia da auditoria interna	73
4.5 Comitê de Servidores	78
5. Configuração, valores e práticas	85
6. Considerações finais: implicações para a governança judicial	88
7. Referências	91
Anexo I: Termo de consentimento livre e esclarecido	97
Anexo II: Proposta de comitê de servidores(as).....	98

Prefácio: mensagem do autor

Este trabalho foi, para mim, um exercício de reflexividade sobre minha própria prática como servidor público e sobre a instituição que integro. Como pesquisador-servidor, vivi as tensões, ambiguidades e potencialidades que descrevi nestas páginas. Experimentei a condição de "braço" que executa, mas também de agente que influencia, propõe, questiona e contribui para a construção cotidiana da governança.

Como cientista social, busquei produzir conhecimento rigoroso, transparente e útil sobre tema negligenciado pela academia e pouco debatido nas instâncias institucionais. Espero ter demonstrado que a participação dos servidores na alta administração não é apenas um tema de interesse corporativo, mas uma questão de governança democrática, capacidades estatais e legitimidade institucional.

Que as vozes aqui registradas — de 14 servidores e 1 conselheiro do CNJ — ecoem nos debates sobre o futuro da Justiça brasileira. Que esta dissertação inspire outras pesquisas, provoque outras reflexões, fomenta outros debates e contribua, de alguma forma, para o aprimoramento contínuo das instituições judiciais.

O Poder Judiciário que queremos — acessível, eficiente, íntegro, transparente, responsivo, democrático — só será possível com a participação ativa, qualificada e reconhecida de todos aqueles que, cotidianamente, sustentam sua existência. Os servidores públicos não merecem apenas trabalhar para a Justiça. Devem participar de sua construção, contribuir para seu aprimoramento e ter voz reconhecida em suas instâncias de governança.

Como observou Hendriks (2009), a governança deliberativa propõe substituir a lógica do "power-over" — baseada na autoridade e na hierarquia — por uma lógica de "power-with" — fundamentada na colaboração, na escuta e na construção compartilhada de sentido. Esse é o horizonte que esta pesquisa aponta: um Judiciário onde magistrados e servidores, cada qual com suas competências e responsabilidades, atuem como stewards — guardiões corresponsáveis pelo interesse coletivo, pela qualidade da prestação jurisdicional e pela promoção de Justiça, direitos e cidadania.

Esse horizonte não será alcançado por decreto, reforma pontual ou transplante de modelos. Será construído dia a dia, decisão por decisão, prática por prática — por magistrados e servidores comprometidos com o aprimoramento institucional, a inovação democrática e a geração de valor público.

Esta dissertação é uma contribuição a esse processo. Que ela encontre leitores atentos, críticos generosos e instituições dispostas a aprender, experimentar e transformar.

1. Introdução

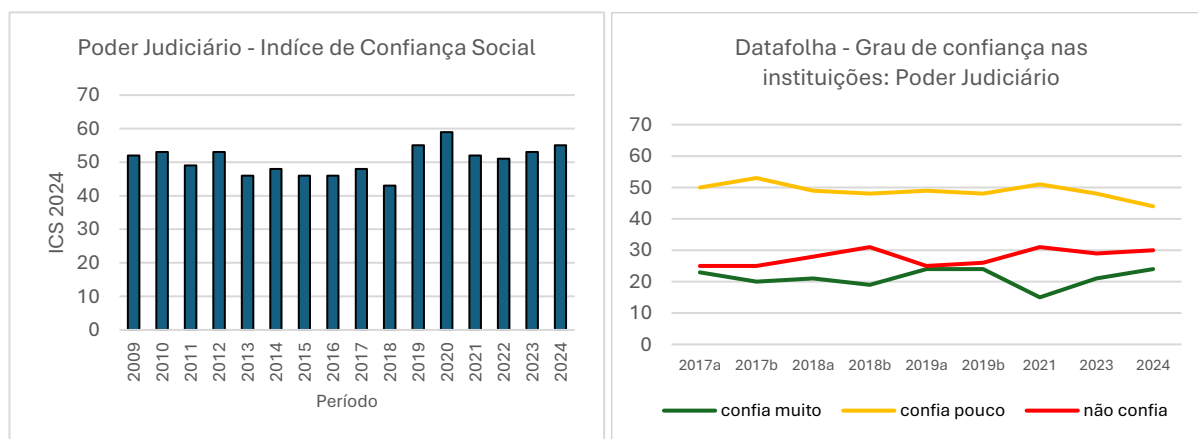
A Constituição Federal de 1988, Carta de governança da sociedade e do Estado brasileiro, estabelece que a administração pública deve ser regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). A esses fundamentos somam-se valores como a transparência (Lei nº 12.527/2011), o planejamento, a coordenação e o controle (Decreto-Lei nº 200/1967), compondo um arcabouço normativo orientado à construção de um Estado eficiente, eficaz e comprometido com a efetividade das políticas públicas.

Entretanto, essa concepção idealizada pela Constituição e demais normativos contrasta com a realidade concreta da administração pública e da sociedade brasileira, 37 anos depois da promulgação de nossa Carta maior. O Estado brasileiro ainda não conseguiu superar dilemas históricos como os altos índices de desigualdade, violência e violação de direitos, reforçando a desconfiança da sociedade nas instituições públicas.

O atual dilema institucional brasileiro coloca o Judiciário em foco. De um lado, Poder fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito como, por exemplo, na condução do processo eleitoral (Avritzer; Santana; Bragatto, 2023). Por outro lado, a instituição continua sendo alvo de críticas, a exemplo da existência de ‘supersalários’, pagamentos à magistratura que extrapolam o teto constitucional (Carazza, 2024).

O cenário de desafios enfrentados pelo Poder Judiciário também pode ser retratado a partir dos levantamentos de percepção e opinião pública sobre a instituição (gráficos 1 e 2).

Gráficos 1 e 2: Confiança no Poder Judiciário segundo institutos de pesquisa



Fonte: Inteligência em pesquisa e consultoria (IPEC), Índice de Confiança Social (2024)

Fonte: Datafolha. Grau de confiança nas instituições (2024)

Tanto o Datafolha como o IPEC sinalizam em suas pesquisas que o Poder Judiciário ainda tem a aprimorar para conquistar uma maior confiança da sociedade brasileira, dilema de natureza extremamente complexa.

Tribunais e conselhos são conduzidos essencialmente por dois atores institucionais: magistrados e servidores¹. A magistratura, titular do poder e membro do poder, exerce a

¹ Embora magistrados também integrem o serviço público e exerçam funções estatais permanentes no âmbito do Poder Judiciário, neste trabalho adota-se, para fins analíticos, a distinção entre magistrados e servidores. Essa

jurisdição e é responsável pela direção de tribunais e conselhos, ocupando cargos de presidência, corregedoria, auditoria e demais instâncias da alta administração.

Os servidores, de modo geral, desempenham papel central na gestão administrativa e de suporte à prestação jurisdicional. São eles que instruem processos, elaboram minutas, realizam cálculos, organizam provas e garantem o fluxo processual, criando as condições materiais e operacionais para que o trabalho dos magistrados se concretize.

Assim, a capacidade do Poder Judiciário de gerar valor público — garantindo direitos, promovendo cidadania e assegurando justiça — depende da qualidade da dinâmica organizacional estabelecida entre magistrados e servidores. Compreender como se estruturam essas relações, como se distribuem autoridade e voz, e como se articulam poder político e expertise técnica torna-se, portanto, essencial para analisar e aprimorar a governança judicial.

O presente trabalho analisa a dinâmica de participação de servidores(as) do Poder Judiciário na governança de tribunais e conselhos, tendo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como estudo de caso. A investigação pretende compreender de que forma conselheiros e servidores percebem os mecanismos, valores e práticas de participação existentes.

A literatura sobre administração e governança pública reconhece amplamente o papel dos servidores na construção de capacidades estatais e na implementação de políticas públicas. Contudo, ainda é incipiente o debate sobre sua participação em instâncias da alta administração, especialmente naquelas voltadas à governança e à deliberação estratégica das instituições públicas.

Essa lacuna evidencia que permanece incipiente a compreensão sobre como se estruturam os arranjos institucionais de participação, quais seus impactos organizacionais e que valores culturais moldam (ou limitam) a voz dos servidores em espaços decisórios de alto nível.

No Poder Judiciário, a literatura que trate os tribunais e conselhos como organizações públicas e estude a burocracia², suas configurações e arranjos de governança é embrionária. A produção acadêmica nacional sobre o tema tem se concentrado em eixos mais consolidados, como a reforma institucional e a ampliação do papel político do Judiciário após a Constituição de 1988, a atuação da magistratura na efetivação de direitos e a adoção de práticas gerenciais voltadas à eficiência e à mensuração de desempenho.

Diante desse espaço de pesquisa, optou-se por realizar entrevistas qualitativas individuais com conselheiros e servidores do CNJ, com o objetivo de compreender a dinâmica de

separação busca evidenciar as diferenças de atribuições institucionais, posições hierárquicas e espaços de atuação na estrutura organizacional do Judiciário, sem desconsiderar que ambos compõem o aparato burocrático responsável pelo funcionamento e pela governança das instituições judiciais.

² No âmbito deste trabalho, o termo burocracia é utilizado para designar o conjunto de agentes públicos que integram de forma permanente a estrutura organizacional do Estado e exercem funções institucionais com base em vínculos formais e regras administrativas. Nesse sentido, a burocracia compreende tanto os servidores públicos vinculados por regime estatutário quanto os magistrados que integram a estrutura institucional do Poder Judiciário. Embora desempenhem papéis distintos no funcionamento da organização — os magistrados exercendo a autoridade jurisdicional e os servidores sustentando a continuidade administrativa e operacional — ambos compõem o aparato burocrático responsável pela formulação, implementação e gestão das políticas e práticas institucionais do Judiciário. Essa compreensão aproxima-se da concepção de burocracia como instituição pública permanente, responsável pela sustentação das capacidades estatais e pela continuidade das ações governamentais.

participação dos servidores e refletir sobre caminhos para o aprimoramento da governança pública no Judiciário.

Os dados coletados foram analisados por meio de análise temática e de conteúdo e triangulados com referências teóricas e outras evidências, com vistas a fomentar um debate qualificado sobre a governança do CNJ e do Judiciário e propor caminhos para seu aprimoramento.

A escolha do CNJ como estudo de caso se justifica por múltiplas razões. Primeiro, o Conselho ocupa posição estratégica no sistema de justiça brasileiro, atuando como órgão nacional de governança, coordenação e controle do Poder Judiciário. Suas decisões, resoluções e políticas repercutem em todos os tribunais e conselhos do país, o que confere relevância institucional à análise de seus arranjos de governança.

Segundo, o CNJ representa um espaço privilegiado para investigar a dinâmica entre magistrados e servidores, uma vez que promove diversas políticas públicas que dependem de diversos conhecimentos e práticas. Terceiro, a condição do pesquisador como servidor do CNJ possibilitou acesso privilegiado aos participantes e compreensão aprofundada do contexto institucional, embora essa proximidade tenha exigido cuidados metodológicos específicos, detalhados no capítulo de metodologia.

Diante desse cenário, a presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: como conselheiros e servidores percebem a participação de servidores na governança de tribunais e conselhos?

Para responder à pergunta de pesquisa, esta dissertação está organizada em seis capítulos, além desta introdução. O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico, articulando três eixos complementares: governança pública (com ênfase na governança judicial), papel da burocracia no Estado (capacidades estatais, accountability e participação na alta administração) e Poder Judiciário e CNJ (estrutura, atores e dinâmicas institucionais). O Capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos, detalhando a abordagem qualitativa, o protocolo de entrevistas, os critérios de seleção dos participantes e o processo de análise dos dados. O Capítulo 4 apresenta os resultados empíricos, organizados em cinco eixos temáticos que emergiram da análise: papel dos servidores, atuação na alta administração, cadeira de conselheiro, auditoria interna e comitê consultivo. O Capítulo 5 realiza o fechamento analítico dos resultados, articulando as categorias empíricas com o referencial teórico e evidenciando as tensões, valores e práticas que configuram a participação dos servidores na governança do CNJ. Por fim, o Capítulo 6 apresenta as considerações finais, sintetizando as contribuições teóricas, empíricas e práticas da pesquisa, reconhecendo suas limitações, propondo agenda de pesquisa futura e refletindo sobre as implicações dos achados para o aprimoramento da governança judicial.

2. Governança pública e Poder Judiciário brasileiro

2.1 Governança Pública

As ciências sociais, em especial a ciência política, incorporou o conceito de governança como lente analítica central para compreender a atuação do Estado, suas configurações e políticas públicas (Bevir, 2011).

Como lente teórica e a partir dos estudos sobre instituições, o conceito de governança, em sua concepção mais abrangente, se refere à forma como Estado, sociedade, mercado e outras instituições/atores/grupos estabelecem objetivos e mobilizam recursos para direcionar as mudanças sociais (Peters, 2011).

Nessa linha, segundo Peters, o debate busca compreender os mecanismos de integração, participação, colaboração e competição dos diversos atores sociais na condução e direcionamento das instituições, tendo o Estado como ator central.

Figura 1: Instituições básicas de um Estado democrático



Fonte: Elaboração própria, a partir de Peters (2011)

Assim, governança em uma dimensão institucional aborda as dinâmicas, arranjos, poderes e direcionamentos de uma sociedade, construídos a partir da atuação e capacidade de influência dos atores sociais, resultando em mudança (avanços ou retrocessos) ou a manutenção do *status quo*, tendo o Estado como o principal ator institucional.

Lynn, Heinrich e Hill (2000) propõem a lógica da governança para estruturar pesquisas empíricas sobre como o setor público é organizado e gerido para atingir propósitos públicos, integrando política, economia e gestão. Os autores destacam que governança deve ser entendida

como um sistema configuracional, composto por múltiplos elementos inter-relacionados — estruturas, valores, regras, normas, recursos, cultura e atores. Essa perspectiva enfatiza que cada regime de governança reflete uma combinação única de fatores institucionais e políticos, marcada por barganha, disputa e assimetrias de poder. A governança é, portanto, inerentemente política, pois define quem decide, como decide e com quais recursos e restrições.

Essa configuração institucional se materializa por meio de Constituições, leis, regulamentos e normas administrativas, que expressam a autoridade normativa do Estado ao atribuir funções, distribuir competências, delimitar responsabilidades e legitimar a ação dos atores públicos e da esfera privada. Esses dispositivos legais e formais estruturam as possibilidades de atuação e organizam os fluxos decisórios, funcionando como elementos centrais da arquitetura da governança.

No entanto, conforme argumentam os autores, essa configuração não se esgota nas regras escritas: ela também é atravessada por dinâmicas culturais, padrões de comportamento, valores organizacionais e rotinas informais que influenciam profundamente a maneira como as instituições e organizações públicas operam no cotidiano.

A dimensão política da governança manifesta-se, sobretudo, na necessidade de compreender como se estruturam e operam os arranjos institucionais que sustentam a ação governamental. Cavalcante e Pires (2019) argumentam que a governança diz respeito, fundamentalmente, às dinâmicas relacionais entre múltiplos atores envolvidos na produção de políticas públicas — atores estatais e não estatais, interconectados por ligações formais e informais, operando em processos de tomada de decisão inseridos em cenários institucionais específicos.

Nesse sentido, segundo os autores, a governança não pode ser reduzida a um conjunto de prescrições técnicas ou formatos organizacionais predeterminados. Ao contrário, sua natureza política implica reconhecer que diferentes arranjos de governança refletem correlações de forças, processos de negociação e compromissos entre atores com interesses, recursos e capacidades assimétricas.

A forma como se organizam as relações hierárquicas, os mecanismos de coordenação intergovernamental, a participação de atores não estatais e os sistemas de *accountability* não resulta apenas de escolhas técnicas racionais, mas de disputas políticas sobre a distribuição de autoridade, responsabilidades e recursos dentro e fora do aparato estatal.

Essa compreensão tem implicações importantes para o estudo da governança em organizações públicas. Significa reconhecer que arranjos institucionais devem ser diversificados e dinâmicos, ajustando-se às características dos atores envolvidos, aos diferentes contextos políticos e administrativos. A efetividade da ação governamental, portanto, não depende da adoção de modelos universais de governança, mas da capacidade de desenhar e redesenhar arranjos institucionais adequados aos desafios específicos enfrentados, considerando as dinâmicas políticas e relacionais que caracterizam cada contexto de atuação.

O debate sobre governança busca analisar as relações de poder, participação, cooperação e disputa que estruturam os atores e o tecido social (Rhodes, 2007). Para o autor, a noção de governança em rede reflete a constatação de que o Estado não governa isoladamente, mas em constante interdependência com atores públicos, privados e da sociedade civil.

Essas redes são marcadas por vínculos formais e informais, nos quais a autoridade é distribuída e a capacidade de governar decorre menos do comando hierárquico e mais da negociação, da confiança e da diplomacia. O olhar de Rhodes, em sua “teoria descentrada”, vai além da dimensão técnica, ao enfatizar que redes são também espaços de crenças, práticas e tradições que moldam a ação coletiva. Assim, governar em rede significa lidar não apenas com fluxos de recursos, mas com disputas de significados, normas e valores que sustentam ou fragilizam a legitimidade institucional.

De forma convergente, Bingham (2011) aborda a interação entre atores institucionais a partir da lente da governança colaborativa, modelo que enfatiza a construção conjunta de soluções públicas por meio da deliberação, coprodução e compartilhamento de poder entre múltiplas partes interessadas.

Essa perspectiva é aprofundada por Ansell e Gash (2008), que definem governança colaborativa como um arranjo no qual autoridades públicas engajam diretamente os *stakeholders* em processos decisórios coletivos, estruturados em torno de regras claras, reciprocidade, transparência e busca por consenso. Para que esse modelo funcione, os autores destacam a importância de condições iniciais favoráveis, como confiança entre os atores, equilíbrio de poder e compromisso institucional com o diálogo contínuo.

Assim, a estrutura, intensidade e qualidade dessas interações interinstitucionais são determinantes para o sucesso ou fracasso das políticas públicas, especialmente diante de problemas complexos e estruturantes e dos múltiplos atores e interesses na arena política.

A governança colaborativa, nesse sentido, desloca o foco da imposição hierárquica para a construção de consensos, coprodução de soluções e fortalecimento da confiança mútua, reconhecendo que a efetividade estatal depende da densidade relacional entre os atores que operam, disputam e (re)constroem as políticas públicas no cotidiano.

As redes de governança, portanto, não devem ser compreendidas apenas como espaços de cooperação, mas como arranjos híbridos que combinam hierarquia, competição e colaboração em diferentes graus (Bevir; Rhodes; Weller, 2003).

O debate sobre governança também está associado à literatura de administração pública e organizações (Chistensen; Tschirhart, 2011). Segundo os autores, organizações estão inseridas e atuam em um ambiente com regras, incentivos e restrições, o que significa que sua estrutura, suas rotinas e até mesmo seus resultados são moldados por fatores institucionais, culturais e políticos que delimitam suas possibilidades de ação.

Ao mesmo tempo, as organizações são capazes de alterar esse ambiente com sua atuação, seja por meio da criação de novas práticas e rotinas, da proposição de políticas inovadoras, ou ainda da reinterpretação de normas e valores que orientam sua ação. Assim, organizações públicas não são apenas receptoras passivas das pressões institucionais, mas também agentes que, a partir de sua prática cotidiana, podem influenciar mudanças no ambiente de atuação.

Nasce, portanto, um dilema entre um certo determinismo do ambiente em que as organizações operam e sua capacidade de alterar esse ambiente, e o consenso é de que a realidade é um mix dos dois. De um lado, há forças estruturais e institucionais que limitam ou orientam as escolhas; de outro, há espaço para agência, criatividade e mudança institucional. Esse dilema evidencia que a governança deve ser entendida não como resultado exclusivo de

constrangimentos externos ou de escolhas organizacionais isoladas, mas como uma interação contínua entre estruturas e ação, onde estabilidade e transformação convivem de forma dinâmica.

Logo, as práticas organizacionais assumem papel importante para que as organizações públicas possam não apenas entregar políticas públicas, mas promover um processo permanente de inovação, aprendizado e aprimoramento institucional.

Figura 2: Ilustração da atuação organizacional



Fonte: Elaboração própria, a partir de Chistensen e Tschirhart (2011)

A figura ilustra a lógica da atuação de uma organização pública organizacional. O ambiente institucional estabelece demandas, expectativas e responsabilidades que são processadas internamente pelas práticas organizacionais, resultando em políticas públicas que retornam ao próprio ambiente, realimentando o ciclo institucional. Esse processo não ocorre de forma automática: é mediado pela alta administração, que interpreta pressões externas, define prioridades estratégicas e orienta a ação cotidiana da organização.

Enxergar as práticas organizacionais como elemento-chave está consagrado em diversos manuais, guias e metodologias de governança e gestão, que abrangem temas como gestão de pessoas, tecnologia da informação e comunicação, programas, projetos, portfólio, riscos, compras, comunicação e geração de valor público.

A escola da administração pública (Heinrich, 2011) compreende justamente a necessidade de comungar técnica, norma e prática com a cultura organizacional, estrutura e capacidades. Não se trata apenas de aplicar metodologias ou replicar manuais, mas de interpretar e adaptar esses referenciais às realidades institucionais, às capacidades disponíveis e às dinâmicas políticas que atravessam cada organização na geração de valor público.

O presente trabalho adota conceitos e perspectivas analíticas associadas à governança, tanto em sua dimensão institucional quanto organizacional, para discutir a atuação dos servidores na alta administração de tribunais e conselhos. Essa abordagem permite compreender a governança pública como um sistema de relações, valores e mecanismos institucionais que moldam a forma como o poder é exercido e compartilhado nas organizações do Estado.

Nas últimas décadas, o uso da lente da governança ultrapassou o campo tradicional das políticas executivas e passou a ser aplicado também à análise do Poder Judiciário, reconhecendo-o como uma arena institucional dotada de funções administrativas, estratégicas e de formulação de políticas públicas. Sob essa perspectiva, o Judiciário passa a ser compreendido como instituição complexa, responsável por planejar, gerir e implementar políticas voltadas à efetividade da justiça e à consolidação do Estado Democrático de Direito.

2.1.1 Governança Judicial

A incorporação do referencial da governança ao estudo do Poder Judiciário originou o conceito de governança judicial, que busca analisar e aperfeiçoar a atuação institucional e administrativa dos tribunais e conselhos. Essa noção, sistematizada por Akutsu e Guimarães (2015) estrutura-se em variáveis analíticas que permitem avaliar a governança do Judiciário em sete dimensões centrais, abrangendo desde o planejamento estratégico e a coordenação administrativa até aspectos de transparência, *accountability* e desempenho organizacional.

Os autores propõem, de forma pioneira, um esforço de sistematização das dimensões analíticas da governança no contexto do Poder Judiciário, buscando adaptar ao ambiente judicial debates mais amplos da literatura sobre governança pública. Ao identificar e organizar essas dimensões, Akutsu e Guimarães (2015) oferecem um referencial analítico que permite compreender como tribunais e conselhos estruturam seus processos decisórios, suas práticas administrativas e seus mecanismos de interação com a sociedade. Nesse sentido, as dimensões propostas não se limitam a categorias descritivas, mas constituem um campo relevante de reflexão teórica e prática sobre os desafios de organização, coordenação e *accountability* das instituições judiciais.

A primeira, acessibilidade, refere-se à efetividade do direito fundamental de acesso à justiça, assegurando que cidadãos e grupos sociais consigam demandar o Judiciário em condições de igualdade. Essa dimensão envolve tanto aspectos materiais — como a proximidade geográfica das unidades judiciais, a estrutura física e tecnológica, a disponibilidade de defensoria pública e mecanismos de conciliação — quanto barreiras simbólicas e socioeconômicas que dificultam o acesso. Avaliar a acessibilidade, portanto, significa verificar em que medida o Judiciário se abre à sociedade e cumpre seu papel de garantidor de direitos, sobretudo para populações vulneráveis.

A segunda, *accountability*, remete à capacidade do Judiciário de prestar contas de suas ações, garantindo transparência e responsabilização. Isso se expressa na previsibilidade e coerência das decisões judiciais, na divulgação de dados e indicadores de desempenho, no funcionamento de corregedorias e ouvidorias, bem como na abertura de informações ao público. Trata-se de avaliar se o Judiciário consegue equilibrar sua autonomia com mecanismos de controle interno e externo, promovendo legitimidade perante a sociedade.

A terceira, independência, constitui uma das condições mais sensíveis da governança judicial, pois assegura que magistrados e tribunais atuem sem submissão a pressões políticas,

econômicas ou sociais. Essa dimensão envolve desde garantias institucionais, como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, até salvaguardas contra ingerências orçamentárias e funcionais. Ao mesmo tempo, a independência precisa ser equilibrada com a *accountability*, para que a autonomia do Judiciário não se converta em isolamento ou ausência de controle social.

A quarta, recursos e estrutura, diz respeito às condições materiais e organizacionais necessárias ao funcionamento do Judiciário. Inclui a disponibilidade de magistrados, servidores, orçamento, infraestrutura física, sistemas de informação, capacitação profissional e incentivos de carreira. Também engloba a gestão administrativa e a capacidade de inovação tecnológica, aspectos que influenciam diretamente a eficiência e a efetividade da prestação jurisdicional. Analisar essa dimensão implica compreender como os recursos disponíveis são distribuídos e utilizados, e como afetam a qualidade dos serviços entregues à sociedade.

A quinta, desempenho, refere-se à capacidade do Judiciário de entregar resultados em termos de eficiência, eficácia e efetividade. São exemplos indicadores como tempo de tramitação dos processos, taxas de congestionamento, custos da justiça, volume de decisões e cumprimento de metas estabelecidas. No entanto, a dimensão de desempenho não pode se reduzir a números: envolve também a avaliação da qualidade das decisões, da proteção aos direitos fundamentais e da satisfação dos usuários com o serviço prestado.

A sexta, ambiente institucional, compreende as regras formais e informais que moldam o funcionamento do Judiciário e suas interações com outros poderes e atores sociais. Engloba a Constituição, a legislação processual, a litigiosidade estatal, as tradições jurídicas e a cultura organizacional dos tribunais. Essa dimensão evidencia que a governança judicial não se dá em um vácuo, mas em um contexto permeado por normas, valores e práticas que condicionam as escolhas e a atuação dos magistrados e servidores.

A sétima, práticas de governança, correspondem às políticas, processos e rotinas que o Judiciário adota para gerir sua atuação administrativa e jurisdicional. Incluem práticas de planejamento estratégico, gestão por metas, padronização de procedimentos, uso de tecnologia da informação, além de iniciativas de inovação e transparência. Essa dimensão revela como as instituições judiciais internalizam conceitos e metodologias de governança, traduzindo-os em instrumentos concretos que impactam tanto a gestão quanto a prestação jurisdicional.

Cada uma das dimensões propostas por Akutsu e Guimarães revela não apenas categorias de análise da governança judicial, mas também um universo de possibilidades em permanente construção e aprimoramento na promoção de Justiça, direitos e cidadania. Acessibilidade, *accountability*, independência, recursos, desempenho, ambiente institucional e práticas de governança são dimensões que dialogam com desafios institucionais e organizacionais enfrentados pelo Poder Judiciário, seus tribunais e conselhos.

A análise das dimensões propostas pelos autores evidencia que a governança judicial não se limita à formulação de diretrizes estratégicas, mas depende da articulação entre estruturas institucionais, valores organizacionais e capacidades administrativas que sustentam a ação do Judiciário. O alcance e a efetividade dessas dimensões estão diretamente vinculados ao funcionamento da burocracia que as implementa, traduzindo princípios normativos em práticas concretas de gestão e prestação jurisdicional.

Assim, compreender a governança judicial requer também examinar o papel da burocracia estatal — especialmente dos servidores públicos — como elemento constitutivo do Estado e mediador entre autoridade política e execução administrativa. É nesse ponto que o debate sobre a governança se entrelaça ao estudo da burocracia, cuja atuação define a capacidade institucional do Estado de garantir direitos, assegurar legitimidade e produzir valor público.

2.2 Papel da burocracia no Estado

A burocracia ocupa lugar central nas democracias contemporâneas, não apenas como um aparato técnico de execução de políticas públicas, mas também como uma instituição constitutiva do próprio Estado.

Olsen (2005) propõe que a burocracia pode ser compreendida sob uma dupla perspectiva. De um lado, como instrumento, voltado a implementar, com racionalidade, legalidade e eficiência, as decisões de líderes políticos, sendo avaliada por sua capacidade de cumprir metas e entregar resultados.

De outro, como instituição, a burocracia é um ator político que interage e influencia dentro das estruturas estatais, respaldada por normas constitucionais, regras legais e rotinas administrativas. Nessa condição, não se limita a executar ordens, mas contribui para moldar o desenho e o funcionamento das organizações públicas, moderar disputas, assegurar continuidade administrativa e garantir que a ação estatal seja conduzida de acordo com padrões normativos e éticos.

Abrucio e Loureiro (2018) também analisam essa dupla função destacando que essa ambiguidade é constitutiva do próprio Estado moderno: ao mesmo tempo em que garante estabilidade, continuidade e impessoalidade, a burocracia é também espaço de disputas e escolhas que afetam as políticas públicas e a própria democracia.

No caso brasileiro, os autores ressaltam que essa tensão se manifesta em uma burocracia historicamente marcada por avanços de profissionalização e autonomia, mas também por práticas de politização, clientelismo e corporativismo, o que reforça a importância de analisá-la não apenas como instrumento de governo, mas como ator político na arena estatal.

Nessa linha, Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018) exploram a trajetória histórica da burocracia, apontando que sua configuração foi marcada por ciclos de maior ou menor insulamento em relação ao sistema político. Durante parte significativa do século XX, prevaleceu a visão de uma burocracia insulada, concebida como corpo técnico relativamente autônomo em relação às pressões externas, com a missão de assegurar estabilidade administrativa e proteger o Estado de práticas clientelistas. Esse modelo, associado ao paradigma desenvolvimentista e a experiências de planejamento estatal centralizado, reforçou a noção de que a profissionalização burocrática dependia da manutenção de barreiras frente à interferência política.

Entretanto, a redemocratização e a Constituição de 1988 introduziram novos elementos, deslocando a burocracia para um arranjo de governança democrática, caracterizado pela ampliação da transparência, pela abertura à participação social e pelo enfoque nos mecanismos de *accountability*.

Nesse novo contexto, a burocracia passou a interagir mais intensamente com múltiplos atores — sociedade civil, mercado, órgãos de controle —, assumindo papel não apenas de executor de políticas, mas de formulador e mediador de interesses.

O resultado foi a constituição de um campo burocrático mais permeável e plural, em que convivem a tradição de profissionalização e insulamento com demandas por responsabilidade democrática e construção de capacidades estatais voltadas à efetividade das políticas públicas.

A burocracia tem, portanto, uma relevância institucional para o Estado e para as políticas públicas. Essa atuação será analisada, no presente trabalho, por três dimensões fundamentais: (i) a construção de capacidade estatais, (ii) accountability e (iii) participação na alta administração.

2.2.1 Construção de capacidades estatais

O debate sobre o papel da burocracia nas políticas públicas e na promoção do desenvolvimento econômico é recorrente desde as análises pioneiras de Max Weber sobre a racionalidade e a organização do Estado moderno.

Segundo Evans e Rauch (1999), burocracias com características weberianas — baseadas na meritocracia, na profissionalização e na estabilidade do corpo técnico — estão associadas a melhor desempenho econômico e institucional. Em um estudo comparativo envolvendo diversos países, os autores demonstram que a presença de uma burocracia coesa, com carreiras estruturadas e protegida de interferências políticas arbitrárias, favorece a continuidade das políticas públicas e a capacidade estatal de coordenar o desenvolvimento.

Os autores apontam para a necessidade de se estudar e aprimorar a atuação da burocracia como elemento central da capacidade do Estado de prover crescimento, políticas públicas eficazes e sustentar trajetórias de desenvolvimento de longo prazo. Nesse sentido, a superação de práticas clientelistas, patrimonialistas pela burocracia é elemento fundamental para o desenvolvimento.

O debate contemporâneo compreende a burocracia como núcleo estruturante das capacidades estatais, cuja efetividade resulta não apenas de atributos organizacionais e técnico-administrativos, mas também da capacidade de articular-se em redes, interagir com outros atores e aprender institucionalmente. A burocracia, portanto, é entendida como um ator relacional, que equilibra autonomia e responsividade, mediando interesses políticos e sociais e promovendo coordenação, aprendizado e inovação no interior do Estado democrático (Gomide; Marengo, 2024).

Segundo os autores “capacidade estatal refere-se às habilidades, competências e recursos burocrático-institucional de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções, como manter a ordem pública, garantir direitos e prover bens e serviços públicos”.

A capacidade burocrática é tratada por Souza e Fontanelli (2020) como uma dimensão específica e decisiva da capacidade estatal, associada à profissionalização, autonomia relativa e expertise técnica do corpo administrativo. Baseando-se em autores como Weber, Evans e Fukuyama, os autores sustentam que o desempenho governamental depende diretamente da

força e da qualidade institucional da burocracia, ou seja, de sua habilidade de agir com base em mérito, impessoalidade e estabilidade.

Essa dimensão burocrática constitui o núcleo da capacidade estatal, pois é ela que garante a continuidade das políticas públicas, a previsibilidade administrativa e a credibilidade do Estado perante a sociedade. Além de assegurar eficiência e imparcialidade, a profissionalização burocrática cria as condições para que o Estado atue com autonomia técnica, mas de forma responsiva às demandas políticas e sociais, equilibrando autoridade, legitimidade e desempenho.

Nessa linha, Kattel (2023) argumenta que a burocracia deve desenvolver capacidades dinâmicas, isto é, a habilidade de adaptar-se continuamente a contextos em contínua transformação, incorporando aprendizado organizacional, inovação e articulação com múltiplos atores sociais.

Diferentemente da visão tradicional de burocracias como estruturas rígidas e estáticas, o autor destaca que a efetividade do setor público depende da sua aptidão para reconfigurar rotinas, processos e estratégias diante de novos desafios, sejam eles tecnológicos, sociais ou políticos.

Essas capacidades dinâmicas se expressam em três dimensões principais: (i) a habilidade de detectar e interpretar mudanças no ambiente institucional e social; (ii) a capacidade de mobilizar e reconfigurar recursos organizacionais em resposta a essas mudanças; e (iii) a institucionalização de mecanismos de aprendizado contínuo, que garantam resiliência e inovação ao longo do tempo. Nesse sentido, a burocracia não apenas implementa políticas, mas atua como espaço de experimentação e transformação, ajustando-se de forma incremental ou até disruptiva, quando necessário.

Kattel ressalta que a construção de capacidades dinâmicas no setor público deve ser compreendida em um duplo movimento. De um lado, exige rotinas administrativas estáveis que assegurem previsibilidade e continuidade — elementos clássicos da burocracia weberiana. De outro, demanda flexibilidade adaptativa, isto é, a habilidade de reconfigurar essas mesmas rotinas diante de mudanças de contexto, crises ou novas prioridades políticas. Esse equilíbrio entre estabilidade e adaptação é o que permite às organizações públicas inovarem sem perder legitimidade, gerando trajetórias de aprendizado que fortalecem a confiança social no Estado.

Além disso, o autor enfatiza que capacidades dinâmicas não são apenas técnicas, mas também políticas e sociais. Sua construção envolve interação constante entre burocracias, lideranças políticas e sociedade, na qual práticas de deliberação, coprodução e *accountability* funcionam como motores de inovação. Isso implica compreender que a burocracia contemporânea não se limita a gerir recursos e processos: ela precisa atuar como arena de coordenação e aprendizado coletivo, capaz de articular diferentes atores e conhecimentos em torno de aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Assim, a burocracia é um ator fundamental na construção de capacidades estatais e de políticas públicas. Uma dessas capacidades está relacionada à *accountability*, conceito fundamental associado à governança.

2.2.2 Accountability

Governança e *accountability* são conceitos/valores/dimensões complementares da legitimidade pública. Enquanto a governança estabelece o arranjo institucional e os mecanismos pelos quais o poder é exercido, as decisões são tomadas e os resultados são monitorados, a *accountability* representa o princípio ético e operacional que assegura a responsabilização dos agentes por suas ações (Teixeira; Gomes, 2019). Nesse sentido, o termo *accountability* está associado à transparência da ação pública, à prestação de contas e à responsabilização dos agentes públicos, constituindo o elemento que conecta os mecanismos de governança à exigência de integridade, controle e confiança social nas instituições.

O'Donnell (1998), um dos expoentes no tema, propõe uma distinção fundamental entre duas formas de *accountability*: a vertical, expressa principalmente nos mecanismos eleitorais e de controle social difuso, e a horizontal, que se refere ao conjunto de instituições estatais capazes de controlar e responsabilizar outros órgãos e agentes públicos, independentemente de pressões populares diretas.

Segundo o autor, o dilema da democracia latino-americana — e particularmente do Brasil — não está apenas na realização de eleições regulares, mas na construção de uma cultura institucional de responsabilização mútua, na qual órgãos como tribunais de contas, ministérios públicos, defensorias, corregedorias e ouvidorias exerçam controle efetivo sobre os demais poderes e instâncias do Estado.

Essa abordagem reforça o entendimento de que a governança democrática exige não apenas transparência, mas mecanismos institucionais que promovam a vigilância, a integridade e a responsabilização dos agentes estatais, tanto eleitos quanto burocráticos.

O'Donnell alerta que, sem *accountability* horizontal robusta, as democracias tornam-se frágeis poliarquias formais, com instituições disfuncionais e espaços férteis para práticas autoritárias, corrupção e retrocessos normativos, o que reforça o caráter ambíguo das transições democráticas na América Latina.

Diversos estudos têm a *accountability* como termo que sintetiza uma série de instituições, cultura, práticas que buscam promover a ética e integridade da ação de agentes públicos e institucionais. Pinho e Sacramento (2009) apontam várias dimensões associadas ao conceito de *accountability* como: responsabilidade pública, prestação de contas, transparência, controle social e mudança de valores da cultura política.

Os autores associam a evolução da *accountability* como forma superação de práticas clientelistas e patrimonialistas na administração, corrupção e desvio de conduta por parte de agente públicos. Segundo os autores em 20 anos de promulgação da Constituição diversas instâncias e instituições de *accountability* foram criadas e fortalecidas no Estado brasileiro.

No contexto brasileiro, os autores destacam que o conceito de *accountability* foi incorporado ao debate público sem o devido amadurecimento institucional. Embora existam múltiplas instâncias de controle e fiscalização, elas frequentemente operam de modo fragmentado, pouco coordenado e, em certos casos, capturado por interesses corporativos.

Essa condição reflete uma cultura política historicamente pouco orientada à responsabilização, marcada pela impunidade e pelo personalismo nas relações de poder. Como resultado, a *accountability* no Brasil tende a se restringir a uma dimensão formal e burocrática

de prestação de contas, dissociada da ideia de resposta pública efetiva e do compromisso ético com o interesse coletivo. Em suma, o Estado brasileiro revela-se robusto em mecanismos de controle procedimental, mas ainda frágil em práticas de responsabilização substantiva capazes de sustentar uma governança verdadeiramente democrática.

Como demonstram Eckersley et al. (2025), as práticas de *accountability* são moldadas pelas próprias relações de poder que estruturam os regimes de governança. Cada contexto institucional define não apenas quem detém autoridade, mas também quem pode exigir responsabilidade, em quais arenas e com quais instrumentos.

Em ambientes onde o poder se concentra em grupos restritos, a *accountability* tende a assumir um caráter vertical e procedimental, voltado à conformidade e à obediência formal. Já em contextos em que o poder é distribuído de forma mais equilibrada, ela adquire contornos horizontais e colaborativos, favorecendo a deliberação, a aprendizagem e o controle social efetivo.

À luz dessa perspectiva, a fragilidade da *accountability* no Brasil decorre menos da ausência de mecanismos e mais da configuração hierárquica e personalista das relações institucionais, que restringe o acesso a arenas de voz e limita o exercício compartilhado da responsabilidade pública.

Assim, o fortalecimento de uma governança democrática exige repensar a distribuição de poder entre atores e criar condições institucionais para uma *accountability* relacional, capaz de articular controle, participação e compromisso ético com o interesse coletivo.

Emerge deste debate a reflexão sobre o *ethos* democrático da gestão pública (Deleon; Deleon, 2002). Os autores argumentam que a administração pública deve ser compreendida não apenas como aparato técnico e racional, mas como prática social orientada por valores democráticos.

Nesse sentido, destacam que a ênfase exclusiva em eficiência, racionalidade instrumental e neutralidade burocrática, características marcantes do gerencialismo, corre o risco de reduzir a administração pública a mera técnica de gestão, esvaziando sua dimensão política e valorativa. O *ethos* democrático propõe justamente o contrário: reconhecer que a gestão pública é atravessada por disputas, múltiplas racionalidades e pela necessidade de incluir vozes diversas nos processos decisórios.

Essa abordagem valoriza a participação, a deliberação e o pluralismo como dimensões constitutivas da governança pública, reforçando a ideia de que legitimidade democrática não decorre apenas de resultados, mas também da forma como esses resultados são alcançados. Para os autores, a governança pública deve equilibrar legalidade, eficiência e responsividade, incorporando processos que ampliem confiança, transparência e participação social.

Ao deslocar o foco do desempenho tecnocrático para a prática democrática, o *ethos* defendido pelos autores se contrapõe ao gerencialismo e convida à construção de uma administração pública capaz de fortalecer instituições, aprofundar a democracia e produzir valor público não apenas em termos instrumentais, mas sobretudo valorativo, relacionais e normativos.

A burocracia teria, portanto, papel central no *ethos* democrático da gestão pública. Isso significa reconhecer que o exercício da função pública não se limita à aplicação técnica de

normas, mas constitui uma prática impregnada de valores, responsabilidades e compromissos éticos com a coletividade.

Ao incorporar o *ethos* democrático, os servidores tornam-se coautores da ação pública, contribuindo para a construção de políticas e práticas que reflitam o interesse comum e fortaleçam a legitimidade do Estado. Assim, o valor democrático da burocracia não está apenas na obediência à lei, mas na capacidade de traduzir os ideais de justiça e cidadania em decisões administrativas, práticas de governança e cultura institucional.

A partir dessa compreensão, torna-se essencial analisar como a burocracia participa concretamente da condução do Estado, especialmente no interior das organizações públicas onde as políticas são formuladas, coordenadas e executadas. A atuação dos servidores na implementação de políticas públicas não se restringe às rotinas operacionais, mas envolve também a participação nos espaços estratégicos de decisão, nos quais se definem prioridades, diretrizes e mecanismos de governança.

Nesse sentido, compreender a participação dos servidores na alta administração das instituições públicas é fundamental para avaliar de que modo o *ethos* democrático da função pública se materializa nas práticas de governança. É nesse nível — onde se articulam autoridade política e competência técnica — que se expressa, de forma mais clara, o potencial da burocracia para influenciar a formulação das políticas, fortalecer a capacidade estatal e ampliar a legitimidade das decisões públicas.

2.2.3 Servidores na alta administração de órgãos públicos

O estudo da burocracia estatal evidencia que a ação governamental é sustentada por diferentes estratos da burocracia, cujas funções se articulam na formulação, coordenação e implementação das políticas públicas (Pires; Lotta; De Oliveira, 2018).

De modo geral, a literatura distingue três camadas principais: a burocracia de alto escalão, responsável pela direção estratégica e pelas decisões de governo; a burocracia de médio escalão, que traduz diretrizes em arranjos organizacionais e programas; e a burocracia de nível de rua, diretamente envolvida na execução e no contato cotidiano com os cidadãos. Essas camadas, contudo, não se organizam de forma estanque, mas constituem um sistema relacional de governança, no qual decisões, interpretações e implementações se influenciam mutuamente.

A análise de Lotta, Oliveira e Salla (2024) sobre os cargos de livre nomeação no Executivo federal oferece importantes perspectivas para compreender a participação dos servidores na alta administração pública. As autoras demonstram que esses cargos constituem espaços híbridos de exercício de poder, nos quais técnica e política se entrelaçam de modo a sustentar a formulação e a coordenação de políticas públicas. Embora a ocupação desses postos dependa da confiança política, observa-se significativa presença de servidores de carreira, o que evidencia que a participação burocrática não é incompatível com a natureza política das funções de direção.

Nessa perspectiva, a profissionalização da alta administração emerge como eixo estruturante da capacidade estatal e condição de legitimidade das decisões governamentais. Ao mesmo tempo, as autoras ressaltam que não há uma configuração ideal de participação de servidores nesses cargos: o essencial é garantir um equilíbrio entre confiança política e competência

técnica, de modo que a governança pública se constitua como um espaço de articulação entre autoridade e expertise.

Segundo Pires (2018), o alto escalão, que engloba líderes eleitos, ministros e dirigentes, é o *locus* da indicação política e da tomada de decisão estratégica. Seu recrutamento se caracteriza pela abertura a agentes externos ao serviço público, sendo preenchido por nomeação política dos dirigentes eleitos. Essa dependência do ciclo político resulta em alta instabilidade e rotatividade. A função central do alto escalão é o protagonismo nos processos decisórios, com suas interações e atividades predominantemente voltadas para fora do Estado (com políticos e *stakeholders*), em um papel de representação e articulação política.

O autor destaca e analisa particularmente a burocracia de médio escalão (BME). Este estrato demonstra uma forte endogenia em seu recrutamento, sendo majoritariamente composto por servidores públicos de carreira com experiência interna. Os BMEs não definem as diretrizes gerais das políticas públicas, mas são cruciais para a viabilidade e coerência da implementação. Seu trabalho é multifacetado, abrangendo funções administrativas (gestão de contratos e recursos) e políticas (articulação e mobilização).

As interações dos BMEs são predominantemente internas ao Estado, focando na gestão de conexões com outros burocratas, o que lhes confere o poder de influenciar as políticas por meio da coordenação e articulação processual em ambientes fragmentados. Enquanto o alto escalão foca na definição política, os BMEs detêm a expertise e o conhecimento dos processos internos necessários para a concretização administrativa das políticas.

Assim, os servidores públicos de carreira têm a possibilidade de influenciar a tomada de decisões, o direcionamento estratégico e a governança de organizações públicas em uma atuação no alto escalão, predominantemente político, e no médio escalão, onde atuam em maior medida.

O relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bautista; Mosqueira; Lafuente, 2024), aponta que os cargos de direção superior exercem papel essencial na conexão entre os comandos políticos e a burocracia profissional, funcionando como elos estratégicos de continuidade administrativa, coordenação interinstitucional e aprendizado organizacional. Esses cargos constituem a ponte entre a formulação de políticas e sua execução, garantindo que as orientações estratégicas se traduzam em resultados concretos e sustentáveis.

Apesar dessa centralidade, o estudo evidencia que, em grande parte da América Latina, a participação de servidores de carreira na alta administração ainda é limitada, uma vez que as posições de direção continuam amplamente ocupadas por nomeações políticas discricionárias.

Essa configuração reduz o peso da burocracia profissional na formulação estratégica, fragiliza a meritocracia e compromete a continuidade das políticas públicas, gerando descontinuidades administrativas e perda de memória institucional. O relatório destaca que a fortalecimento da meritocracia não é apenas uma questão de eficiência, mas também de confiança pública e integridade institucional: quando cargos estratégicos são ocupados por servidores qualificados, selecionados por critérios objetivos e protegidos de interferências político-partidárias, aumenta-se a confiança social nas instituições e aprimora-se a legitimidade das decisões governamentais.

Ademais, o estudo enfatiza que a ampliação da participação na alta administração deve ser acompanhada por uma agenda de diversidade e inclusão, de modo a refletir a pluralidade social em termos de gênero, raça, origem regional e trajetória profissional. Essa diversidade, segundo o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), fortalece a capacidade do Estado de interpretar as demandas da sociedade e de produzir políticas mais justas e responsivas.

A partir desse panorama, torna-se possível transpor o debate para o contexto do Poder Judiciário, cuja estrutura organizacional apresenta especificidades que acentuam os desafios da participação burocrática na alta administração. Diferentemente do Executivo, em que a interação entre dirigentes políticos eleitos e burocracia profissional é parte reconhecida do ciclo decisório, o Judiciário mantém uma configuração institucional mais fechada e hierarquizada, em que a autoridade e a legitimidade decisória estão concentradas na magistratura.

Nesse cenário, os servidores públicos exercem funções estratégicas para a continuidade administrativa, a gestão e a implementação de políticas judiciais, mas sua presença nas instâncias de direção e deliberação permanece restrita. Discutir a participação dos servidores na governança judicial, portanto, significa examinar como o CNJ, enquanto órgão de coordenação, controle e formulação de políticas do sistema de justiça, pode contribuir para reconfigurar as fronteiras entre autoridade e técnica, promovendo formas mais colaborativas e democráticas de exercício do poder no interior do Judiciário.

2.3 Poder Judiciário e Conselho Nacional de Justiça

O Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição Federal de 1988, estrutura-se a partir da clássica noção de separação de poderes, concebida originalmente por Montesquieu e reelaborada nas experiências constitucionais contemporâneas.

Essa separação tem como finalidade primordial a limitação do poder, evitando sua concentração em um único polo e assegurando a existência de freios e contrapesos (*checks and balances*) que garantam equilíbrio e legitimidade à ação estatal. No caso brasileiro, os três poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — compartilham a responsabilidade pela preservação da ordem constitucional e pelo funcionamento harmônico do Estado, cada qual com funções definidas e competências delimitadas pela Carta Magna.

No entanto, a separação de poderes não deve ser entendida como estanque ou absoluta. Em um regime democrático, o desenho institucional pressupõe interdependência, cooperação e harmonia de modo que cada poder exerça mecanismos de controle recíproco sobre os demais.

Nesse contexto, diversos autores observam que o dilema atual das democracias reside justamente em conflitos internos, promovidos por líderes do Executivo e do Legislativo que, por meio de discursos e práticas de caráter autocrático, extrapolam os limites legais, tensionam as instituições e geram repercussões judiciais (Bermeo, 2016; Przeworski, 2020). Esses movimentos frequentemente se traduzem em ataques diretos ao Poder Judiciário e ao processo eleitoral, como evidenciado no caso brasileiro nas eleições de 2022 (Marona, 2023).

Diferentemente do Executivo e do Legislativo, cuja legitimidade decorre do voto popular, a legitimidade do Judiciário está ancorada na legalidade, na imparcialidade e na autoridade normativa do ordenamento jurídico. Trata-se, portanto, de um Poder essencial para a manutenção da democracia constitucional, assegurando que as decisões políticas e administrativas se conformem aos marcos Constitucionais, normativos e legais.

Assim, a função precípua do Poder Judiciário é a prestação jurisdicional, assegurando a resolução de conflitos e a efetividade do direito. A Constituição de 1988 atribui-lhe a missão central de dizer o direito, garantindo a solução de controvérsias individuais e coletivas, a defesa da ordem jurídica e a proteção dos direitos e garantias fundamentais. Entre suas principais atribuições destacam-se a apreciação de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV), o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, bem como a apreciação da legalidade dos atos administrativos.

Nessa perspectiva, o acesso à justiça assume caráter de direito fundamental, assegurando a indivíduos e grupos a possibilidade de recorrer ao Estado (Poder Judiciário) para a solução de conflitos, tanto nas relações privadas quanto naquelas que envolvem o próprio poder público.

A prestação jurisdicional envolve vários atores Estatais e da sociedade, dialoga e interage com uma série de políticas públicas e é em si uma política pública.

Figura 3: Atores da prestação judicial



Fonte: Elaboração própria, a partir da Constituição de 1988

Com o Poder Executivo, o Judiciário estabelece uma relação marcada pela apreciação da legalidade e constitucionalidade de atos administrativos e políticas públicas, desempenhando papel central no controle da ação governamental. Esse controle se manifesta em temas como licitações, concursos, nomeações e, sobretudo, na judicialização de políticas públicas em áreas sensíveis como saúde, educação, previdência e meio ambiente.

A relação entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo está centrada na produção normativa e na garantia de sua conformidade constitucional. De um lado, cabe ao Judiciário exercer o controle de constitucionalidade das leis e regulamentos, assegurando que a atividade legislativa esteja em harmonia com a Constituição e com os demais dispositivos normativos. De outro, é o Legislativo quem cria e atualiza o marco jurídico que respalda a conduta e a própria atuação do Judiciário, definindo competências, procedimentos, prerrogativas e limites de sua jurisdição.

Cabe mencionar uma terceira dimensão igualmente relevante: o Legislativo é responsável por reformas institucionais que moldam a arquitetura e o funcionamento do Judiciário, seja pela criação de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça, seja pela elaboração de códigos processuais e leis orgânicas que condicionam a prática jurisdicional cotidiana.

A relação entre o Ministério Público (MP) e o Poder Judiciário é estruturada pela atuação do MP como função essencial à Justiça, conforme previsto na Constituição Federal (art. 127). No âmbito da prestação jurisdicional, o Ministério Público atua tanto como parte processual —

propondo ações penais, civis públicas e coletivas — quanto como fiscal da lei, emitindo pareceres e acompanhando processos em que a ordem jurídica e interesses sociais relevantes estão em jogo.

Essa dupla posição confere ao MP papel de destaque na dinâmica processual, funcionando como elo entre o direito material e sua aplicação em juízo. Além disso, a presença do MP é decisiva na tutela de interesses difusos e coletivos, como meio ambiente, consumidor e direitos fundamentais, o que amplia o escopo da jurisdição e atuação.

A Defensoria Pública constitui um elo essencial entre o Judiciário e as populações vulneráveis, promovendo o acesso à justiça como direito fundamental. Sua atuação amplia a efetividade da jurisdição ao possibilitar que indivíduos e grupos em situação de hipossuficiência econômica possam demandar o Estado e a sociedade. Essa dinâmica institucional é decisiva na judicialização de direitos sociais, como saúde, moradia e educação, e na promoção da igualdade de acesso ao Judiciário.

A Advocacia Pública, por sua vez, representa judicialmente a União, os Estados e os municípios, defendendo a legalidade e a legitimidade dos atos praticados pelo Executivo. A Advocacia Privada desempenha papel fundamental na mediação entre sociedade e Judiciário, funcionando como principal canal de acesso de cidadãos, empresas e organizações privadas ao sistema de justiça.

Por fim, a sociedade civil interage com o Judiciário nas resoluções de conflito da esfera privada e pública, sendo que pessoas físicas, empresas, movimentos sociais, organizações não governamentais demandam a prestação jurisdicional de diversas formas e esferas.

A atuação do Judiciário na promoção de direitos, de cidadania e na prestação jurisdicional o coloca como protagonista e ator político fundamental na institucionalidade brasileira (Ribeiro, 2000). Para o autor, o Judiciário transcende a função meramente técnica de aplicar leis e assume um papel político e moral, indispensável à consolidação do Estado Democrático de Direito. Sua legitimidade decorre da capacidade de garantir o equilíbrio entre os poderes, assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e atuar como instância moderadora em contextos de crise do Estado e de descrédito das instituições. Assim, o juiz do século XXI é chamado a exercer uma função não apenas jurisdicional, mas também social e política, guiada pelo compromisso com a dignidade humana, a justiça substantiva e a democracia.

O autor também enfatiza que o acesso à justiça é o elemento estruturante da cidadania e da efetivação dos direitos, sendo o canal por meio do qual o Estado transforma o texto constitucional em prática social. Argumenta que garantir acesso amplo à justiça significa tornar o direito uma realidade concreta para todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis.

Nesse sentido, os mecanismos processuais de simplificação, as ações coletivas e os juizados especiais representam ferramentas de democratização da justiça, ao aproximar o Judiciário da sociedade e permitir que o exercício do poder judicial se traduza em inclusão, equidade e fortalecimento da confiança pública.

Por fim, o autor ressalta que a legitimidade do Judiciário depende de uma justiça eficiente, acessível, ética e capaz de responder às demandas sociais. A crise da justiça e a morosidade processual não são apenas falhas técnicas, mas sintomas de uma crise de legitimidade estatal.

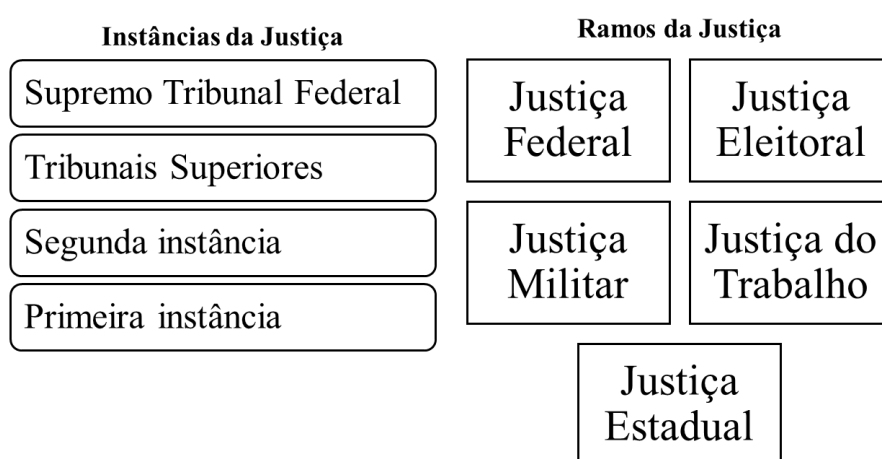
Para superá-la, é necessário que o Judiciário se reinvente, adotando uma postura ativa, transparente e comprometida com resultados sociais, sem renunciar a sua imparcialidade.

Uma justiça eficiente é aquela que entrega valor público, garantindo previsibilidade, celeridade e sensibilidade social nas decisões. Assim, a eficiência não se confunde com rapidez burocrática, mas com a capacidade de gerar confiança e promover justiça substantiva — condição essencial para que o Judiciário continue sendo o alicerce da estabilidade institucional e da democracia no século XXI.

2.3.1 Organização da Justiça

Para dialogar com esses diversos atores, a Constituição conferiu ao Poder Judiciário um arranjo institucional organizado em duas principais divisões: instâncias e ramos especializados.

Figura 4: Organização em instâncias e ramos do Poder Judiciário



Fonte: Elaboração própria, a partir da Constituição de 1988

No que se refere às instâncias, a Constituição de 1988 estabelece um sistema escalonado, em que as decisões são passíveis de revisão por tribunais de maior hierarquia. A primeira instância é composta por juízes de direito e juízes federais, responsáveis pela apreciação inicial das demandas. A segunda instância, por sua vez, é formada pelos tribunais de justiça dos estados e pelos tribunais regionais federais, eleitorais, do trabalho e militares, que examinam recursos interpostos contra decisões de juízes singulares e atuam em matérias originárias definidas em lei.

Vale ressaltar que uma série de decisões, atos processuais e sentenças exaradas na primeira instância podem ser objeto de recurso, e que, a partir da segunda instância, as decisões passam a ser, em regra, tomadas por órgãos colegiados.

No ápice da estrutura encontram-se os tribunais superiores — Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Superior Tribunal Militar (STM) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) — cada qual com competências específicas para assegurar a interpretação uniforme da Constituição e da legislação federal.

Além da lógica de instâncias, o Judiciário brasileiro organiza-se em ramos de justiça especializados, voltados a matérias e públicos distintos. A Justiça Federal concentra-se em

causas que envolvem a União, autarquias e empresas públicas federais, enquanto a Justiça Estadual detém competência residual, abrangendo a maioria das causas comuns. A Justiça do Trabalho é especializada nos litígios decorrentes das relações laborais; a Justiça Eleitoral exerce papel central na organização e fiscalização do processo eleitoral; e a Justiça Militar, de competência mais restrita, julga a conduta de militares definidos em lei.

Essa diversidade de ramos, de instâncias e de atores evidencia o papel chave que o Poder Judiciário brasileiro desempenha na manutenção da ordem constitucional e legal, na promoção de direitos e na manutenção da ordem democrática após a Constituição. A atuação de tribunais e conselhos na prestação jurisdicional e nas demais ações são políticas públicas que interagem com diversos atores institucionais na promoção de direitos, segundo Sadek (2004):

A nova ordem constitucional reforçou o papel do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instância superior de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, e destes poderes com os particulares que se julguem atingidos por decisões que firam direitos e garantias consagrados na Constituição. O protagonismo político do Judiciário está inscrito em suas atribuições e no modelo institucional. As atribuições não apenas foram aumentadas com a incorporação de um extenso catálogo de direitos e garantias individuais e coletivos como alargaram-se os temas sobre os quais o Judiciário, quando provocado, deve se pronunciar.

Tribunais e Conselhos do Poder Judiciário são conduzidos por magistrados, titulares do poder e membros do Estado, e servidores. A seguir cabe debater a composição e atribuição desses dois atores fundamentais.

2.3.2 Magistratura

A importância do Poder Judiciário na construção de um Estado Democrático de Direito coloca em destaque seu principal ator institucional: a magistratura. Os magistrados exercem a competência central de conduzir e decidir sobre processos judiciais, assegurando a aplicação do direito e a efetividade da jurisdição.

Sua função não se limita à resolução de conflitos individuais, mas se estende à definição de precedentes, à uniformização da interpretação normativa e à garantia de que as políticas públicas e os atos administrativos se conformem ao ordenamento jurídico. Dessa forma, a atuação da magistratura materializa a missão constitucional do Judiciário de preservar a ordem jurídica, proteger direitos e dar concretude aos valores democráticos e fundamentais.

O ingresso na magistratura ocorre, em regra (CF, art. 93, I), por meio de concurso público, o que cria uma categoria predominantemente composta por profissionais concursados, de carreira e vitalícios, após estágio probatório e aprovação em critérios de desempenho. Essa forma de provimento busca garantir imparcialidade, mérito e estabilidade, preservando a independência dos magistrados frente a pressões externas e internas.

Dito isso, também é possível ingressar na magistratura por meio de indicações políticas. A Constituição de 1988 prevê que os ministros dos tribunais superiores — como o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) — sejam nomeados a partir de escolhas do

Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, o que confere à cúpula do Judiciário um caráter de composição híbrida entre critérios técnicos e arranjos políticos.

Além disso, a Constituição estabelece o chamado quinto constitucional, pelo qual um quinto das vagas nos Tribunais de Justiça dos Estados e nos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais deve ser preenchido por advogados e membros do Ministério Público de notório saber jurídico e reputação ilibada, também mediante indicação e processo de escolha política.

Essas formas de ingresso refletem a concepção de que a magistratura não deve ser composta exclusivamente por juízes de carreira, mas também por indicações de outros Poderes e de outras funções essenciais à justiça, de modo a ampliar a participação na construção da magistratura e do Poder Judiciário.

Dessa forma, o desenho institucional busca conciliar o componente político com a predominância de magistrados concursados, evidenciando, mais uma vez, que a prestação jurisdicional possui uma natureza simultaneamente técnica e política.

Além de sua atuação jurisdicional individual, os magistrados também são atores centrais na condução administrativa de tribunais e conselhos, exercendo funções de direção e gestão que conduzem o Poder Judiciário. Nas presidências, corregedorias e conselhos, a magistratura assume o protagonismo na governança de tribunais e conselhos, na definição de estratégias, na formulação de políticas judiciárias e na alocação de recursos, para citar algumas dimensões.

Esse duplo papel — jurisdicional e administrativo — reforça sua posição como principal ator do sistema de justiça, concentrando atribuições decisórias que moldam tanto o funcionamento das instâncias judiciais quanto a própria legitimidade do Poder Judiciário perante a sociedade.

Segundo Alemão e Barroso (2013), o juiz do século XXI deixou de ser apenas o intérprete técnico das leis para tornar-se um agente multifacetado, que atua em uma pluralidade de funções exigidas pelas transformações sociais, políticas e institucionais do Estado Democrático de Direito.

Assim, as expectativas sociais e institucionais dirigidas à magistratura se ampliaram de forma significativa, exigindo que o juiz assuma simultaneamente o papel de gestor, mediador, educador cívico, agente político e garantidor de direitos fundamentais. Essa multiplicidade reflete um movimento mais amplo de complexificação da justiça, no qual o exercício da função jurisdicional passa a envolver não apenas a aplicação da norma, mas a compreensão da realidade social e a busca de soluções que produzam efetividade e legitimidade democrática.

Contudo, essa complexificação da função jurisdicional e da governança judicial não se sustenta apenas pela atuação da magistratura. A capacidade institucional do Judiciário de responder às múltiplas demandas que lhe são dirigidas — sejam elas de natureza jurisdicional, administrativa ou política — depende fundamentalmente da articulação entre magistrados e servidores públicos.

Enquanto a magistratura concentra a autoridade política e o poder decisório, os servidores detêm a expertise técnica, a memória institucional e o conhecimento operacional que viabilizam materialmente o funcionamento dos tribunais e conselhos.

2.3.3 Servidores públicos do Poder Judiciário

Se a magistratura representa o núcleo decisório da jurisdição, os servidores do Poder Judiciário representam o segundo grande ator institucional responsável pela condução dos tribunais e conselhos. A Lei nº 11.416, de 2006 dispõe sobre as carreiras dos servidores do Judiciário da União e evidencia a diversidade de atribuições desempenhadas por esse corpo profissional, que vai muito além da atividade de apoio direto à função jurisdicional.

O diploma normativo estrutura as carreiras em analistas, técnicos e auxiliares judiciários, distribuídos em áreas como apoio administrativo, assessoramento técnico, gestão de pessoas, orçamento e finanças, tecnologia da informação, comunicação, segurança institucional e atividades especializadas. Essa multiplicidade de papéis revela que os servidores não apenas auxiliam magistrados em seus gabinetes, mas sustentam, em toda a sua complexidade, o funcionamento da máquina judiciária de tribunais e conselhos.

No âmbito da prestação jurisdicional, os servidores são fundamentais para assegurar a eficiência e a qualidade da atividade-fim do Judiciário. Analistas e técnicos atuam na instrução processual, na elaboração de minutas, na realização de cálculos, na coleta e organização de provas, no atendimento às partes e advogados, bem como na gestão dos fluxos processuais nos sistemas eletrônicos.

São, portanto, mediadores entre a decisão do magistrado e a concretização prática da prestação jurisdicional, garantindo que os processos tramitem com regularidade e que as decisões sejam adequadamente preparadas e efetivadas.

Nessa linha, o trabalho de Freitas e Odelius (2021) evidencia o papel fundamental dos servidores na engrenagem judicial, mostrando como o desenho do trabalho no Superior Tribunal de Justiça combina tarefas de análise processual, funções administrativas e relações sociais que impactam diretamente a efetividade institucional.

As características identificadas, como a autonomia relativa, a necessidade de conhecimentos especializados e a forte rede de suporte social, revelam que os servidores não apenas executam atividades rotineiras, mas também constroem significado, articulam soluções e sustentam a legitimidade das decisões judiciais. Essa complexidade demonstra que o desempenho da magistratura está indissociavelmente ligado à forma como o trabalho dos servidores é estruturado e valorizado.

Já Gomes, Guimarães e Akutsu (2016) apontam que a capacidade organizacional dos tribunais depende fortemente da quantidade e da qualificação dos servidores, que influenciam diretamente a produtividade e a eficiência do sistema de justiça.

A pesquisa empírica realizada em 27 tribunais estaduais brasileiros mostra que o número de assistentes possui efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a produtividade judicial, além de moderar o impacto do acúmulo processual.

Essas atribuições revelam que o corpo de servidores(as) do Judiciário que não são meros executores de ordens, mas parte constituinte na construção de instrumentos e práticas que possibilitam a atuação institucional do Poder Judiciário e de suas políticas públicas.

2.3.4 Conselho Nacional de Justiça

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização brasileira, observa-se um expressivo aumento das demandas judiciais e uma significativa ampliação do protagonismo do Poder Judiciário. A Carta Magna, ao estabelecer um extenso rol de direitos fundamentais e garantias constitucionais, conjugada com outros instrumentos institucionais que se sucederam nas décadas seguintes, impulsionou a judicialização de questões sociais, políticas e econômicas antes relegadas exclusivamente às esferas legislativa e executiva.

Esse fenômeno transformou o Judiciário em importante ator na concretização de políticas públicas e na garantia de direitos, ao mesmo tempo em que gerou desafios estruturais relacionados ao volume crescente de processos, à morosidade processual e à necessidade de modernização da governança e gestão judiciária (Robl Filho, 2013).

Segundo o autor, os debates acerca da necessidade de reforma do Poder Judiciário brasileiro intensificaram-se ao longo da década de 1990, impulsionados pela crescente percepção de que a estrutura judiciária demandava modernização para responder adequadamente às novas exigências democráticas e ao volume exponencial de demandas.

Nesse contexto, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 96/1992, apresentada pelo Deputado Hélio Bicudo, inaugurou formalmente o processo de discussão sobre a reforma do Judiciário no Congresso Nacional. A PEC propunha medidas voltadas à agilização processual, à ampliação do acesso à justiça e, especialmente, à criação de mecanismos de controle externo da atividade jurisdicional, tema que suscitou intensos debates entre magistrados, juristas e parlamentares.

Ao longo de mais de uma década de tramitação, a proposta sofreu inúmeras modificações, incorporando sugestões de diversas correntes do pensamento jurídico e político, até culminar na promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, que instituiu, entre outras inovações, o Conselho Nacional de Justiça como órgão de governança e controle do Poder Judiciário.

Entre as diversas atribuições estabelecidas pela Constituição ao CNJ (art. 103-B) destacam-se: zelar pela autonomia do Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura; zelar pela observância dos princípios da administração pública; receber e reconhecer reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário.

O órgão é composto por quinze membros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Sua composição inclui nove magistrados de diferentes ramos e instâncias do Judiciário, dois representantes do Ministério Público, dois da advocacia e dois cidadãos de notório saber jurídico e reputação ilibada, indicados pelo Congresso Nacional.

Essa composição plural expressa a tentativa de conferir legitimidade democrática e maior abertura ao Poder Judiciário, segundo Sadek (2004). Como observa a autora, a criação do Conselho Nacional de Justiça foi precedida por um amplo debate sobre a crise de legitimidade e de desempenho do Poder Judiciário, marcada por diagnósticos de morosidade, formalismo excessivo e desigualdade no acesso à justiça.

A Constituição de 1988 conferiu protagonismo e autonomia ao Judiciário, mas também ampliou sua responsabilidade pública, intensificando o processo de judicialização da política e

trazendo à tona críticas quanto ao corporativismo e à déficit de mecanismos e práticas de *accountability* no Poder Judiciário (Robl Filho, 2013) .

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 45/2004 consolidou um conjunto de reformas de grande repercussão, que incluíam medidas de simplificação processual, fortalecimento dos juizados especiais, adoção da súmula vinculante e, sobretudo, a criação do CNJ como instância de governança e controle administrativo e disciplinar do Judiciário.

Inicialmente rejeitada pela magistratura, que via na instância de governança uma ameaça à sua autonomia, a proposta foi gradualmente aceita como resposta às pressões sociais e políticas por maior transparência e eficiência. A instalação do CNJ simbolizou, assim, uma inflexão institucional, marcando a transição de um Judiciário insulado para um Judiciário submetido a práticas de governança mais abertas e compatíveis com as exigências de um Estado Democrático de Direito.

As competências conferidas ao CNJ pela Constituição evidenciam seu papel de destaque no sistema de *accountability* do Poder Judiciário, funcionando como instância de controle interno e de governança do poder. Ao abrir espaço para que cidadãos, advogados, órgãos de controle e outras instituições apresentem denúncias contra membros da magistratura, o CNJ reforça valores como transparência e confiança social no Judiciário, ainda que sua atuação nem sempre esteja imune a críticas e tensões com outros atores sociais.

O CNJ também exerce funções estratégicas na formulação e coordenação de políticas judiciárias nacionais, com base em diagnósticos periódicos sobre a situação da Justiça. O Relatório Anual de 2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2025) destaca iniciativas em áreas como acessibilidade e inclusão (com programas de atendimento às populações vulneráveis), transformação digital (ampliação do Processo Judicial Eletrônico e integração de sistemas), política de governança de dados (fortalecimento da base de informações do Justiça em Números), além de programas de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental nos tribunais.

O documento também ressalta ações de enfrentamento à violência contra a mulher, fortalecimento das unidades de monitoramento de metas nacionais e incentivo à criação de centros de inteligência judiciária. Essas iniciativas mostram que o CNJ ultrapassa a função de órgão disciplinar e atua como indutor de inovação, padronização e melhoria contínua do Judiciário, reforçando sua posição como espaço de governança e coordenação do sistema de justiça em âmbito nacional.

Por sua atuação diversa, voltada à inovação e ao aprimoramento do Poder Judiciário, bem como à construção de uma rede de colaboração que tem por objetivo fundamental a promoção de direitos, além de sua função no campo ético-disciplinar da magistratura, não resta dúvidas — segundo Robl Filho — de que a inserção do órgão no desenho institucional do Judiciário representou um avanço significativo.

O autor ressalta a importância de instâncias de *accountability* no desenho institucional do Estado, a exemplo do CNJ, para a consolidação de um Estado Democrático de Direito que se fundamenta na legalidade que deve orientar a atuação dos agentes públicos, na responsabilização de suas condutas e na gestão ética e efetiva das instituições estatais.

A peculiaridade do Judiciário está no fato de que magistrados e servidores são agentes públicos não eleitos, o que reforça a necessidade de mecanismos internos de fiscalização e aprimoramento da conduta desses atores, de modo a fortalecer a legitimidade, a eficiência e a credibilidade institucional.

Após 20 da criação do Conselho Nacional de Justiça, Carazza (2024) aponta que a magistratura é uma categoria muito forte e influente na condução do Estado e que tem um dilema histórico em torno da existência dos chamados ‘supersalários’.

A Constituição Federal estabeleceu o teto remuneratório para os servidores públicos, fixado no subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, como forma de limitar distorções e assegurar isonomia entre carreiras do Estado. No entanto, o levantamento realizado por Carazza revela que, em 2023, cerca de 93% dos juízes, desembargadores e ministros de tribunais superiores receberam rendimento médio mensal superior ao teto constitucional, já considerados todos os descontos legais.

Essa realidade se explica, em parte, pela incorporação de verbas indenizatórias, gratificações e auxílios de natureza variada que, embora não componham o subsídio para efeito do teto, aumentam significativamente a remuneração final. A situação é particularmente recorrente nos tribunais estaduais, onde a magistratura se organiza como carreira vinculada aos estados e, portanto, sujeita à regulamentação de assembleias legislativas e governadores. Esse arranjo federativo abre espaço para a multiplicação de benefícios locais, criando disparidades entre magistrados de diferentes unidades da federação e fragilizando a uniformidade que a Constituição buscou assegurar.

A permanência de ‘supersalários’ na magistratura ilustra, assim, uma construção histórica da força corporativa desse grupo, que se consolidou como um dos estamentos mais influentes do Estado brasileiro. Nesse sentido, Faoro (2021) já apontava para a centralidade das corporações de Estado e para a formação de um patrimônio burocrático que se reproduz no interior da máquina pública, capaz de preservar privilégios mesmo diante de reformas constitucionais que buscaram limitar excessos.

O dilema dos ‘supersalários’, portanto, não se resume a uma questão de cálculo remuneratório ou de falhas administrativas, mas reflete um traço mais profundo da cultura corporativa da magistratura. Como apontam Viegas et al. (2023), tanto o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) enfrentam tensões estruturais que decorrem da presença de fortes interesses corporativos em sua composição e atuação.

Embora concebidos como instâncias de *accountability* e controle interno, tais conselhos, em diferentes momentos, mostraram-se permeáveis a práticas de autorregulação que privilegiam as carreiras que deveriam fiscalizar. No caso do CNJ, isso se traduz em resistências à imposição de limites remuneratórios, à racionalização de benefícios e ao fortalecimento de mecanismos de responsabilização mais incisivos.

Esse fenômeno revela que a legitimidade democrática do Judiciário é tensionada por um paradoxo: de um lado, a existência do CNJ representa um avanço institucional importante na direção da *accountability* horizontal e da governança judicial; de outro, sua atuação limitada diante de interesses corporativos sinaliza que a *accountability* formal não basta.

O estudo de Viegas et al. aponta que o arranjo de participação no Conselho é elemento central para compreender esse dilema. Apesar de contar com alguma pluralidade, o CNJ é composto majoritariamente por magistrados, o que, na prática, assegura à carreira judicial predominância decisória dentro do colegiado.

Tal configuração favorece a reprodução de interesses corporativos, na medida em que conselheiros magistrados tendem a adotar posturas mais protetivas em relação à própria categoria, mitigando a efetividade das ações de controle disciplinar e administrativo.

Assim, a *accountability* exercida pelo CNJ encontra limites estruturais: ainda que represente uma inovação institucional de grande alcance, seu potencial de enfrentamento a práticas corporativas — como os supersalários — permanece condicionado pela lógica de sua composição.

A atuação do CNJ tem sido objeto de crescente atenção da produção acadêmica. O mapeamento realizado por Oliveira e Aoyama (2017) analisou 115 teses e dissertações sobre o Conselho, que permitem observar três dimensões principais de análise: gestão (68%), institucional (22%) e disciplinar (10%).

A dimensão mais recorrente é a da gestão, concentrando cerca de dois terços dos trabalhos, com ênfase no papel do CNJ como indutor de planejamento estratégico, combate à morosidade, informatização e fortalecimento de políticas de mediação e conciliação.

Já a dimensão institucional, responsável por pouco mais de 20% das pesquisas, discute a legitimidade democrática do desenho e da atuação do Conselho, a relação com a independência do Judiciário e o perfil de seus conselheiros.

Por fim, a dimensão disciplinar, ainda pouco explorada pela academia, reúne estudos sobre o poder correicional e sancionador do CNJ, apontando que sua contribuição tem sido mais significativa no campo da uniformização administrativa do que no exercício punitivo, dadas as limitações normativas de seu poder disciplinar.

Esse balanço da literatura mostra que o CNJ é compreendido como um ator que transita entre diferentes funções de governança do Poder Judiciário, ressaltando seu papel na promoção de aprimoramentos de tribunais e conselhos.

Essa função de destaque na governança do Poder Judiciário dialoga com o estudo sobre a formação e modificação de instituições a partir de atores de relevância institucional (DiMaggio; Powell, 1983). Segundo os autores, organizações centrais em determinado campo têm a capacidade de moldar e alterar o ambiente institucional por meio de forças isomórficas — coercitivas, miméticas e normativas — que produzem homogeneização entre instituições.

Nesse sentido, o CNJ exerce papel fundamental como organização indutora de isomorfismo, seja pela imposição de punições à magistrados (coercitivo), pela difusão e replicação de boas práticas (mimético), ou pela consolidação de padrões profissionais e técnicos (normativo). O Conselho consolidou-se como uma das principais inovações institucionais do pós-1988, assumindo papel estratégico no fortalecimento do Poder Judiciário e, por consequência, do próprio Estado Democrático de Direito.

Ao atuar como órgão de governança do Poder Judiciário, o CNJ contribui para a promoção de direitos e para o aprimoramento de práticas e valores nos tribunais e conselhos, na busca de

um Judiciário mais acessível e responsivo às demandas sociais. Sua capacidade de induzir isomorfismos institucionais entre tribunais e conselhos, por meio de normas, incentivos e difusão de boas práticas, mostra que o Conselho não apenas organiza, mas também transforma o campo judicial.

Embora permaneçam tensões decorrentes da força corporativa da magistratura e de limitações estruturais de sua composição, a experiência do CNJ evidencia que mecanismos internos de governança e *accountability* são indispensáveis para equilibrar independência judicial e responsabilidade pública.

Assim, mais do que um órgão administrativo, o CNJ representa um vetor de aprimoramento institucional capaz de alinhar o Judiciário às demandas sociais por justiça, transparência e equidade, entre outros valores essenciais para a construção de um Estado Democrático de Direito.

Por esta razão, debater a participação de servidores do judiciário na governança de tribunais e conselhos com conselheiros e servidores se mostra importante. A atuação do CNJ em diversas políticas públicas e a importância institucional dos servidores públicos tem de ser analisada a partir da configuração de participação estabelecida para servidores.

3. Metodologia

O desenho da pesquisa parte de uma pergunta central: como é percebida a participação e atuação de servidores(as) na governança (alta administração) de tribunais e conselhos do Poder Judiciário, em especial do CNJ? Essa questão busca explorar não apenas a presença formal de servidores em instâncias decisórias, mas também os sentidos, valores, limites e possibilidades atribuídos por conselheiros e servidores do Conselho Nacional de Justiça.

A partir dessa indagação, definiu-se como objetivo geral compreender a percepção de conselheiros e servidores quanto à participação de servidores na alta administração de órgãos da Justiça. Esse objetivo se desdobra em dois objetivos específicos: (i) analisar o atual arranjo de participação de servidores, discutindo suas características e limitações; e (ii) debater novas formas de inserção dos servidores na governança, de modo a identificar alternativas que possam aprimorar o papel da burocracia na condução de tribunais e conselhos.

As fontes de dados desta pesquisa combinam diferentes estratégias, de modo a ampliar a compreensão do fenômeno estudado. O eixo principal de coleta é constituído por entrevistas qualitativas realizadas com conselheiros e servidores do Conselho Nacional de Justiça.

Essa técnica foi escolhida por possibilitar a captura de percepções, narrativas e sentidos atribuídos pelos próprios atores organizacionais, permitindo identificar nuances e dimensões subjetivas que dificilmente emergiriam em instrumentos padronizados de pesquisa.

Para além das entrevistas, o estudo recorre à triangulação com documentos — como normas, relatórios e outras informações institucionais —, o que permite situar os discursos dos entrevistados em relação aos marcos formais e contextuais da governança do Judiciário.

Assim, o presente estudo é uma investigação qualitativa. Segundo Yin (2016) a pesquisa qualitativa tem cinco características: (i) estudar o significado da vida das pessoas, nas condições da vida real; (ii) representar as opiniões e perspectivas das pessoas (participantes) de um estudo; (iii) abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem; (iv) contribuir com revelações sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano; e (v) usar múltiplas fontes de evidências em vez de se basear em uma única fonte.

Em primeiro lugar, a pesquisa pretende captar como conselheiros e servidores percebem a participação de servidores na governança, não em termos abstratos, mas a partir de suas experiências concretas no cotidiano institucional do CNJ e do Poder Judiciário.

Em segundo, a investigação se propõe a representar as opiniões e perspectivas dos participantes. Ao ouvir diretamente conselheiros e servidores, o estudo dá centralidade às narrativas desses atores, possibilitando trazer uma riqueza de perspectivas, racionalidades e experiências.

A terceira característica da pesquisa qualitativa consiste em abranger as condições contextuais em que os participantes vivem e atuam. No caso desta pesquisa, isso significa levar em consideração as especificidades do Conselho Nacional de Justiça e do Poder Judiciário, sua estrutura organizacional, sua cultura burocrática e seus marcos normativos, entendendo que as percepções dos entrevistados só podem ser analisadas de forma adequada se situadas nesse contexto institucional mais amplo.

Em quarto lugar, o estudo pretende contribuir para o desenvolvimento ou refinamento de conceitos relacionados à governança e à participação burocrática. A partir dos relatos e interpretações coletados, busca-se avançar no entendimento de como práticas formais e informais, arranjos institucionais e experiências moldam a dinâmica da governança judicial, trazendo revelações que dialogam tanto com conceitos já consolidados quanto com perspectivas emergentes.

Por fim, a pesquisa se apoia no princípio de utilizar múltiplas fontes de evidências. As entrevistas qualitativas são a principal estratégia de coleta, mas seus achados serão confrontados e enriquecidos com documentos institucionais e literatura especializada, em um processo de triangulação que visa aumentar a consistência e a validade interpretativa dos resultados.

Como destacam Lynn, Heinrich e Hill (2000), o uso de pesquisa qualitativas para debater governança pública é algo importante na construção do conhecimento contextual, empírico, uma vez que cada configuração de governança é única. Logo o carácter exploratório e investigativo da pesquisa qualitativa possibilita emergir características específicas da governança de cada organização.

No processo de construção da base metodológica e teórica desta pesquisa, foi realizada uma revisão seletiva da literatura voltada a identificar referências mais adequadas ao estudo proposto. Os marcos da pesquisa são: governança pública, burocracia, Poder Judiciário e Conselho Nacional de Justiça.

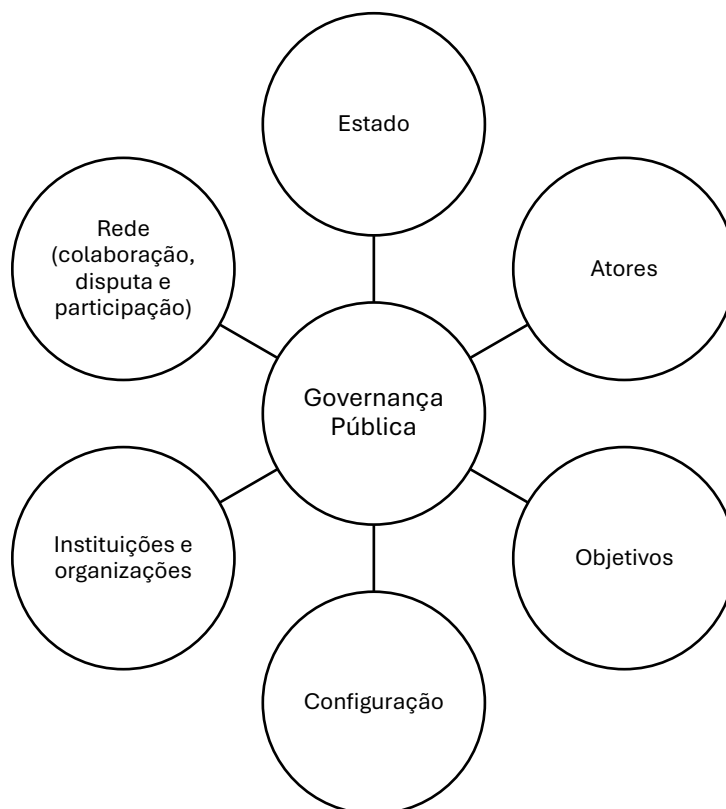
Estes marcos de pesquisas foram utilizados para realizar pesquisas nas bases acadêmicas como SciELO, *Web of Science*, JSTOR e Google Scholar e em buscas livres que possibilitaram encontrar relatórios de instituições e organizações reconhecidas internacionalmente.

A literatura sobre os temas e conceitos que estão intrinsecamente conectados com o objeto de estudo é extremamente rica e extensa, logo selecionar adequadamente os estudos e referências para construir o cenário do debate representa um desafio metodológico.

Buscou-se contemplar autores e estudos consagrados com pesquisas e acadêmicos contemporâneos, de diversas fontes: livros, artigos acadêmicos, relatórios de instituições e monografias de mestrado.

Essa revisão não teve carácter exaustivo ou sistemático, mas foi guiada pela pergunta de pesquisa e pelos objetivos definidos, priorizando obras e artigos que versam sobre o tema. O objetivo da revisão da literatura é concatenar estudos e referências que trabalham conceitos, perspectivas, valores e abordagens relacionados ao objeto de pesquisa de modo a apresentar um cenário amplo e denso que sustenta o debate proposto. A figura a seguir detalha os elementos e conceitos centrais da revisão da literatura.

Figura 5 – Temas, conceitos e valores mobilizados na revisão seletiva da literatura de governança pública



Fonte: Elaboração própria a partir da revisão seletiva da literatura

A governança pública pode ser compreendida como o modo pelo qual o Estado coordena sua ação e interage com múltiplos atores — públicos, privados e sociais — para alcançar objetivos coletivos e produzir valor público.

Essa dinâmica se expressa por meio de uma configuração institucional composta por normas, estruturas, valores e processos que definem quem participa, como se decide e quais resultados são perseguidos. As instituições e organizações públicas, nesse contexto, assumem papel central, funcionando como arenas nas quais se articulam poder, responsabilidade e legitimidade.

A ação governamental, contudo, não ocorre de forma isolada: ela é mediada por redes que combinam colaboração, disputa e participação, nas quais a autoridade se distribui e a capacidade de governar depende da interação entre diferentes centros de decisão. Assim, compreender a governança pública requer observar o Estado não apenas como aparato hierárquico, mas como espaço relacional, no qual múltiplos atores e instituições constroem — e disputam — os rumos das políticas e das transformações sociais.

O estudo da burocracia permite compreender como o Estado organiza, conduz e sustenta suas políticas públicas. Mais do que um aparato técnico, a burocracia constitui o núcleo institucional que garante continuidade, previsibilidade e coerência à ação estatal. Ela representa o espaço onde valores, normas e práticas se combinam para dar forma à autoridade pública e à capacidade de implementação das decisões coletivas. Nesse sentido, a burocracia é tanto estrutura quanto agente, desempenhando papel decisivo na mediação entre política, técnica e sociedade.

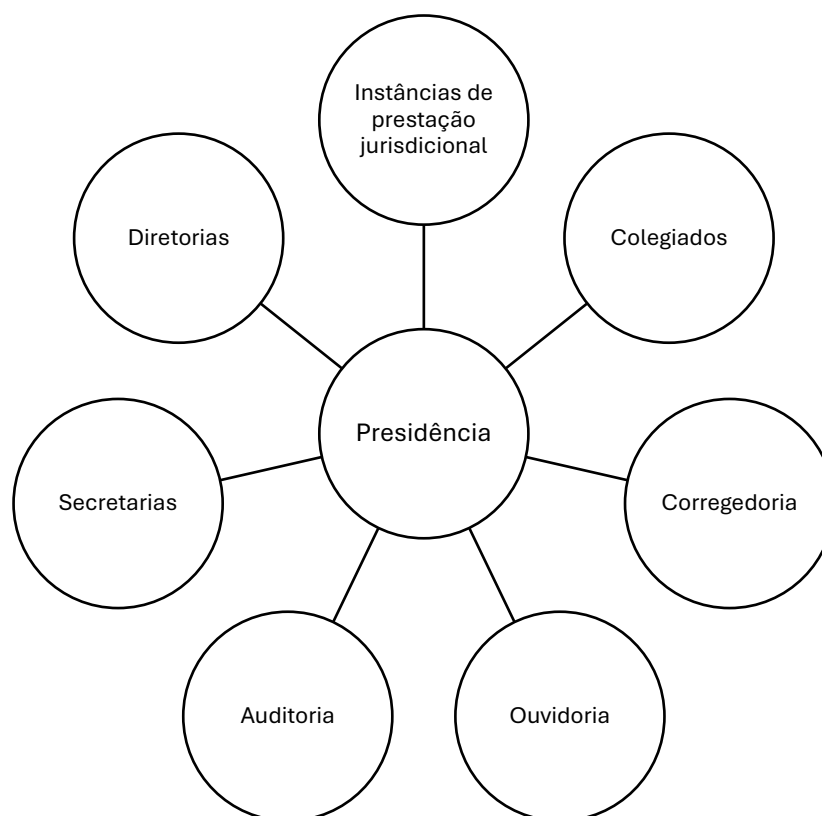
A literatura contemporânea amplia essa visão ao destacar a burocracia como elemento central na construção de capacidades estatais. Sua atuação ultrapassa a execução administrativa e envolve também coordenação, deliberação e aprendizado organizacional. Em contextos de governança complexa, a efetividade das políticas depende da qualidade das interações entre os burocratas, das instituições que os sustentam e das redes nas quais estão inseridos. Assim, compreender a burocracia é compreender o próprio Estado em movimento — suas formas de poder, suas dinâmicas internas e sua capacidade de produzir valor público e promover desenvolvimento.

As referências pesquisadas e utilizadas indicaram uma produção relevante sobre a profissionalização da alta administração pública, as tipologias de burocratas seniores e as reformas de gestão do serviço público, embora com pouca ênfase direta na participação formal de servidores de carreira em instâncias da alta administração.

Essa lacuna acadêmica aponta para a originalidade e relevância do presente trabalho, que busca analisar a participação de servidores em tribunais e conselhos do Judiciário e discutir a institucionalização de novos mecanismos e arranjos de participação.

Tribunais e conselhos possuem, de modo geral, uma estrutura organizacional muito similar, com pequenas variações. A noção de alta administração ou governança nesses órgãos refere-se ao conjunto de cargos e instâncias responsáveis pela condução jurisdicional, estratégica, gerencial e administrativa das instituições.

Figura 6: Instâncias de governança de tribunais e conselhos do Poder Judiciário



Fonte: Elaboração própria a partir do organograma de tribunais e conselhos

A presidência ocupa posição central, conduzindo os trabalhos do tribunal ou conselho e exercendo atribuições que envolvem tanto a prestação jurisdicional quanto a gestão política e administrativa da instituição. As instâncias de julgamento individual e colegiada integram o núcleo de governança, compondo a estrutura responsável pela atividade-fim.

As corregedorias exercem função de controle disciplinar e de fiscalização da atividade jurisdicional e administrativa, zelando pela observância de deveres funcionais e pela regularidade dos serviços. A chefia das corregedorias é exercida exclusivamente por magistrados.

As ouvidorias, por sua vez, são canais de comunicação direta com a sociedade, responsáveis por receber manifestações, reclamações e sugestões de cidadãos, contribuindo para ampliar a transparência e a *accountability* institucional. Já as auditorias internas têm como papel fundamental avaliar a conformidade e a efetividade da gestão, assegurando a correta aplicação de recursos, o cumprimento de normas e a mitigação de riscos organizacionais.

As secretarias e diretorias constituem a espinha dorsal administrativa, auxiliando na prestação jurisdicional e no exercício das demais funções de apoio, como gestão de pessoas, orçamento, tecnologia da informação, planejamento estratégico, infraestrutura e logística. Elas são fundamentais para garantir que as diretrizes fixadas pela presidência, corregedoria e demais instâncias da alta administração se traduzam em práticas de governança e gestão que sustentem o funcionamento cotidiano do tribunal ou conselho.

3.1 Protocolo da entrevista qualitativa

Para conduzir a pesquisa foi elaborado um protocolo de entrevistas qualitativas, concebido como instrumento de transparência, metodicidade e fidelidade às evidências. Esse protocolo não deve ser entendido como um questionário fechado, mas sim como uma estrutura orientadora que organiza os eixos temáticos da investigação, assegurando consistência na coleta de dados ao mesmo tempo em que preserva a flexibilidade necessária às abordagens qualitativas.

A opção pelas entrevistas semiestruturadas segue a orientação metodológica discutida por Rocha (2021), que as caracteriza como um instrumento capaz de combinar padronização mínima com flexibilidade adaptativa. Essa característica permite tanto garantir comparabilidade entre entrevistas quanto preservar a abertura necessária para que os participantes expressem histórias, sentidos e interpretações próprias sobre os fenômenos estudados.

Segundo a autora, por meio de entrevistas é possível capturar sentimentos, intenções e pensamentos que não são possíveis de serem observados em questionários fechados. Ao enfatizar a importância de decisões conscientes em todas as etapas — do desenho das perguntas à análise dos dados —, Rocha oferece não apenas um referencial técnico, mas também um enquadramento epistemológico que reforça a coerência entre problema de pesquisa, objetivos e escolhas metodológicas quando do uso de entrevistas semiestruturadas. Nessa linha as perguntas-guia foram elaboradas para debater abertamente os elementos centrais da pesquisa.

Quadro 1: Perguntas-guia da entrevista

Perguntas iniciais	Referencial
Abertura: Carreira no Judiciário e no CNJ	Informações do participante
Qual o papel dos servidores em tribunais e conselhos do Poder Judiciário?	Construção de capacidades e burocracia
Como você percebe a atuação de servidores na alta administração, na governança de tribunais e conselhos do Poder Judiciário?	Governança e participação
Os servidores públicos deveriam participar nas instâncias internas de governança com cadeira ou representação formal na alta administração de tribunais e conselhos? Seria o caso de uma eventual representação de servidores com uma cadeira no CNJ?	Governança e participação
A Resolução CNJ nº 486/2023 passou a permitir que o cargo de Secretário de Auditoria de conselhos e tribunais fosse exercido por magistrado(a). Na sua opinião, a chefia da auditoria interna de tribunais e conselhos do Poder Judiciário pode ser exercida por magistrados ou seria uma função exclusiva de servidor(a)?	Governança e <i>accountability</i>
Proposta de conselho/comitê de servidores	Governança e participação
Qual seu sentimento e considerações finais sobre o tema?	Governança e participação

Fonte: Elaboração própria

As perguntas foram elaboradas a partir do debate sobre governança pública, burocracia, participação e *accountability*. São esses elementos que se busca identificar nas respostas dos participantes, a partir de suas histórias e perspectivas.

É importante ressaltar que essas perguntas não configuram um roteiro rígido: funcionam como eixos de orientação, sendo adaptadas conforme o perfil do participante e o fluxo da entrevista. Essa flexibilidade, característica das abordagens qualitativas, assegura que os entrevistados tenham liberdade para expressar suas opiniões e experiências de modo espontâneo, ao mesmo tempo em que garante consistência na comparação dos relatos.

As entrevistas foram realizadas por meio da plataforma Zoom, sendo que os participantes assinaram um Termo Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo I), no qual se destaca a garantia de sigilo quanto à identidade dos respondentes e a utilização das informações exclusivamente para fins de pesquisa acadêmica.

Cada participante recebeu link com a gravação e a transcrição de suas entrevistas, podendo revisá-la, ajustar trechos e acrescentar esclarecimentos, caso necessário, de modo a assegurar fidedignidade e respeito às falas registradas. Nenhum participante manifestou ajustes.

No caso de Conselheiros(as), o pesquisador enviou mensagem para a chefia de gabinete das autoridades, convidando para a participação. Somente um Conselheiro foi entrevistado. Em relação aos servidores(as), foi enviado uma mensagem de convite à participação da pesquisa em grupo de whatsapp, bem como convite individuais realizados pela condição de pesquisador servidor. Ao todo, 14 servidores(as) e 1 conselheiro participaram das entrevistas que ocorreram em outubro de 2025, conforme tabela a seguir.

Quadro 2: Características dos participantes

Identificação	Vínculo	Área no CNJ	Experiência no Judiciário
PS1	Servidor requisitado	Híbrida	7 anos
PS2	Servidor requisitado	Finalística	6 anos
PS3	Servidor casa	Híbrida	11 anos
PSa4	Servidora casa	Finalística	11 anos
PS5	Servidor requisitado	Híbrida	18 anos
PS6	Servidor casa	Híbrida	17 anos
PS7	Servidor casa	Finalística	12 anos
PS8	Servidor requisitado	Finalística	20 anos
PSa9	Servidora requisitada	Finalística	13 anos
PSa10	Servidora casa	Meio	11 anos
PSa11	Servidora casa	Finalística	11 anos
PS12	Servidor casa	Meio	13 anos
PC13	Conselheiro	Finalística	29 anos
PSa14	Servidora casa	Finalística	17 anos
PSa15	Servidora casa	Meio	17 anos

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas

Das 15 entrevistas realizadas, foram 10 homens (9 servidores e 1 conselheiro) e 5 mulheres servidoras. Cada participante foi caracterizado pelo vínculo como o CNJ, sua área de atuação (finalística, meio ou híbrida)³ e pela experiência no Poder Judiciário.

As entrevistas foram integralmente transcritas e, em seguida, submetidas a um processo de tratamento textual, realizado com o objetivo de assegurar a fidedignidade das ideias e argumentos dos participantes, ao mesmo tempo em que se adequou o material ao padrão escrito e científico exigido em trabalhos acadêmicos.

Esse tratamento consistiu em ajustes mínimos de pontuação, concordância e supressão de vícios de linguagem oral, como repetições, pausas e interjeições, que não comprometem o sentido das falas. Tais ajustes buscaram preservar integralmente o conteúdo semântico e o contexto interpretativo das respostas, garantindo que o texto reproduzisse com precisão o pensamento e a intenção comunicativa dos entrevistados.

A edição das transcrições não teve caráter interpretativo ou seletivo, mas meramente formal, com o intuito de tornar o texto legível e compatível com o registro acadêmico, sem alterar o significado, o tom ou a coerência das falas originais. Quando necessário, colchetes foram utilizados para inserir palavras elípticas que facilitassem a compreensão, e reticências indicaram omissões de trechos não essenciais à análise.

Dessa forma, o processo de tratamento preserva o rigor metodológico da pesquisa qualitativa e respeita o princípio ético de fidelidade às vozes dos participantes, permitindo que os excertos citados no corpo do texto representem fielmente as percepções e argumentos expressos nas entrevistas, de forma clara, respeitosa e cientificamente adequada.

A definição do número de entrevistas nesta pesquisa qualitativa seguiu o critério de saturação da amostra. Esse critério estabelece que a coleta de dados deve prosseguir até o ponto em que novas entrevistas deixam de trazer informações relevantes para o objeto de estudo, momento em que se considera atingida a suficiência empírica.

A opção pela saturação, em vez de uma fixação rígida do número de participantes, permite maior flexibilidade e rigor analítico, já que considera a complexidade do fenômeno investigado, a diversidade dos atores envolvidos e a natureza das questões formuladas. Dessa forma, a amostra final não se justifica apenas por conveniência ou disponibilidade, mas pelo alcance de consistência interpretativa e de densidade analítica necessárias para responder às questões da pesquisa.

O presente estudo é conduzido a partir da dupla condição do autor como servidor público e pesquisador. Essa posição oferece vantagens e desafios metodológicos que precisam ser explicitados. Por um lado, a inserção direta no Conselho Nacional de Justiça proporciona acesso à conselheiros e servidores, bem como a informações e conhecimento da atuação do órgão.

³ Para fins analíticos, neste trabalho as unidades organizacionais são classificadas conforme sua área de atuação em três categorias: finalística, meio e híbrida. As áreas finalísticas correspondem às unidades responsáveis pela formulação, coordenação e implementação de políticas judiciárias e ações institucionais diretamente relacionadas às competências constitucionais e estratégicas do Conselho Nacional de Justiça, voltadas predominantemente para o ambiente externo do Poder Judiciário. As áreas meio, por sua vez, estão associadas às funções de apoio administrativo e organizacional necessárias ao funcionamento interno do órgão, como gestão de pessoas, orçamento, tecnologia da informação e logística. Já as áreas híbridas reúnem atribuições que combinam atividades de suporte institucional com atuação direta na formulação ou coordenação de políticas judiciárias.

Por outro lado, a posição de pesquisador interno exige atenção aos riscos de viés de percepção e influência, já que a proximidade com o objeto de estudo pode trazer dificuldades em distinguir a experiência pessoal das análises acadêmicas.

Assim, o estudo combina as vantagens do olhar interno — acesso privilegiado, conhecimento contextualizado e capacidade de tradução das práticas institucionais — com os cuidados necessários para assegurar rigor acadêmico, transparência e compromisso ético. Esse posicionamento busca não apenas compreender o fenômeno investigado, mas também contribuir para o aprimoramento da instituição a partir de uma perspectiva crítica e fundamentada.

A elaboração do protocolo de entrevistas também reconhece os desafios inerentes à pesquisa qualitativa, especialmente no que se refere à transparência e à credibilidade dos achados. Como argumentam Domingos, Rocha e Marciano (2024), a investigação qualitativa enfrenta a tensão entre, de um lado, a necessidade de flexibilidade para captar narrativas situadas e, de outro, a exigência de explicitar com clareza as escolhas metodológicas feitas ao longo do percurso.

Para reduzir esses riscos, este estudo adota práticas de registro sistemático, como a descrição detalhada dos critérios de seleção dos participantes, a preservação das transcrições originais e a utilização de IA para análise e validação dos dados qualitativos.

Ainda assim, reconhece-se que a reflexividade do pesquisador — isto é, a consciência de seu papel no processo interpretativo — constitui dimensão central para a qualidade do trabalho, pois a transparência em pesquisas qualitativas não se resume à disponibilização de dados, mas envolve a capacidade de justificar e tornar inteligíveis as decisões que orientam a coleta, o tratamento e a análise das evidências.

4. Entre Técnica e Poder: Evidências Qualitativas sobre a Participação dos Servidores na Governança do CNJ

Esta seção apresenta a análise dos resultados empíricos obtidos a partir das quinze entrevistas realizadas com servidores e gestores vinculados ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O debate é estruturado segundo as principais perguntas que orientaram a investigação empírica, distribuídas em cinco eixos: (i) o papel dos servidores públicos no Poder Judiciário e no CNJ; (ii) a atuação dos servidores na alta administração; (iii) a possibilidade de instituição de uma cadeira de conselheiro destinada a servidores; (iv) a natureza e a chefia da unidade de auditoria interna; e (v) considerações sobre proposta de nova estrutura de participação de servidores.

O objetivo não é apenas descrever percepções individuais, mas compreender como essas vozes expressam padrões, tensões e crenças institucionais que atravessam o funcionamento do CNJ e, de forma mais ampla, o próprio modelo de governança do Poder Judiciário brasileiro. O exame valoriza as interpretações e significados atribuídos pelos participantes às práticas institucionais e organizacionais, entendendo que os sentidos produzidos pelos agentes possibilitam um debate qualificado sobre o tema.

Os resultados são apresentados por meio de trechos representativos das entrevistas, cuidadosamente selecionados para ilustrar as regularidades e contrastes observados, sendo cada conjunto de falas triangulado com:

- (a) fontes normativas e institucionais — como portarias, resoluções e documentos oficiais do CNJ e outras fontes;
- (b) a literatura teórica discutida nos capítulos anteriores, especialmente os debates sobre burocracia, governança pública e capacidades estatais; e
- (c) as práticas e arranjos organizacionais efetivamente observados na estrutura administrativa do órgão.

Essa triangulação permite articular a dimensão empírica e a teórica, a partir da lógica de governança, que conecta decisões políticas, configurações institucionais e práticas de gestão. Assim, o capítulo busca ir além da mera descrição das opiniões dos entrevistados, interpretando-as à luz de referenciais que tratam a burocracia como instituição normativa, o servidor público como elo entre capacidades técnicas e políticas, e a governança como arranjo relacional e deliberativo.

4.1 Papel, função e atuação dos servidores(as) do CNJ e do Poder Judiciário

A análise das entrevistas revelou um conjunto consistente de eixos temáticos emergentes que expressam as percepções dos participantes sobre o papel, a função e a atuação da burocracia — compreendida aqui como o corpo permanente de servidores estatutários — no âmbito do Poder Judiciário.

De modo recorrente, as falas destacam a centralidade dos servidores na sustentação técnico-operacional das atividades judiciais e administrativas, configurando-os como o núcleo que

assegura a execução, a continuidade e a memória institucional das organizações judiciárias. Seguem transcrições que corroboram com essa perspectiva:

PS1: “Servidores são as pessoas que de fato operacionalizam toda a gestão e funcionamento, tanto da área fim quanto na área meio do Poder Judiciário”

PS5: “A atuação do servidor aí o servidor público de maneira lato senso, ela é muito importante, tanto para, de fato, dar o resultado da missão final do serviço jurisdicional, mas também como manter essa operação”.

PS12: “Os servidores são tão ou mais importantes, inclusive que as próprias autoridades, não desmerecendo isso. Mas pelo fato de que sem esse suporte, não haveria prestação jurisdicional.”

PC13: “para essa interface com a população, é preciso ter braços e mentes, aliás, bons braços e boas mentes. O servidor público nesse sentido mais estrito é que, de fato compõe este exército, então a sua importância é desta ordem. A ponto de poder dizer com muita segurança que sem o servidor público, o Estado juiz não consegue prestar a jurisdição porque é pelo servidor público que afinal, essas demandas chegam ao Estado juízo, ou seja, ao magistrado que foi nomeado.”

As percepções dos entrevistados convergem com a literatura sobre capacidades estatais e papel da burocracia no desempenho de organizações e políticas públicas (Gomide; Marengo, 2024). A concepção de que a atuação dos servidores é preponderante tanto nas atividades meio quanto na prestação jurisdicional apresentadas nos trechos reforçam a concepção de os servidores são o núcleo da capacidade de tribunais e conselhos em prestar jurisdição e demais políticas públicas.

Cabe destacar a composição da força de trabalho do Poder Judiciário. Entre 2015 e 2024, observa-se pequena variação na estrutura quantitativa de magistrados, servidores efetivos e força de trabalho auxiliar, evidenciando relativa estabilidade no quadro funcional das instituições judiciais ao longo da última década.

Quadro 3: Força de trabalho do Poder Judiciário (2015 e 2024)

Ano	Magistrados	Servidores efetivos	Força de trabalho auxiliar	Total
2015	17.338	278.515	155.644	451.497
2024	18.748	278.826	159.053	456.627

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Justiça em Números de 2016 e 2025

A análise dos dados evidencia que os servidores efetivos representam a maioria da força de trabalho do Poder Judiciário, correspondendo a aproximadamente 61% do total de profissionais em 2024 — proporção que fundamenta a metáfora utilizada por PC13 sobre o “exército” que possibilita que “o Estado-juiz” exerça sua função constitucional de prestar jurisdição.

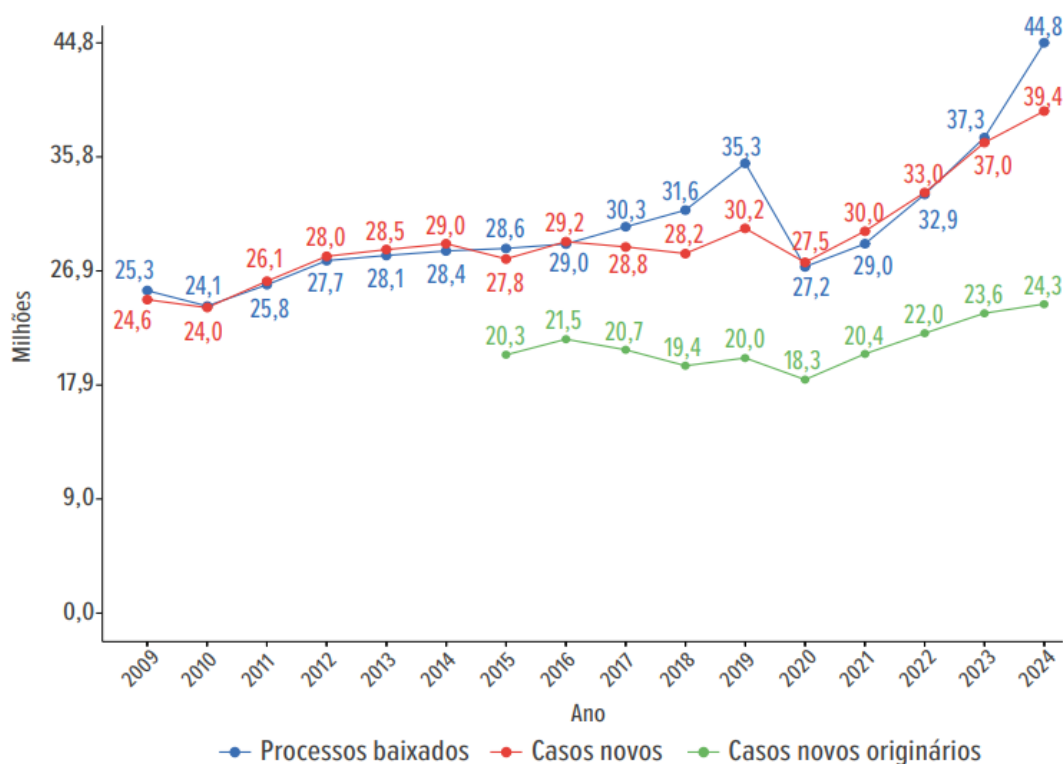
Entre as múltiplas atribuições dos servidores, destaca-se a gestão e a fiscalização de contratos administrativos, termos de cooperação e acordos firmados entre órgãos do Poder Judiciário e instituições públicas ou privadas. A força de trabalho auxiliar — que corresponde a aproximadamente 34% do total de profissionais — é majoritariamente composta por trabalhadores vinculados por meio desses instrumentos, o que evidencia a diversidade de

arranjos institucionais que articulam o corpo burocrático permanente aos diferentes atores envolvidos na sustentação da prestação jurisdicional.

Essa característica, conforme argumentam Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018), o papel da burocracia contemporânea como instância de coordenação entre a ação estatal e as redes de atores que viabilizam a implementação das políticas públicas, atuando como elo entre estruturas formais do Estado e arranjos cooperativos que possibilitam e ampliam sua capacidade de atuação.

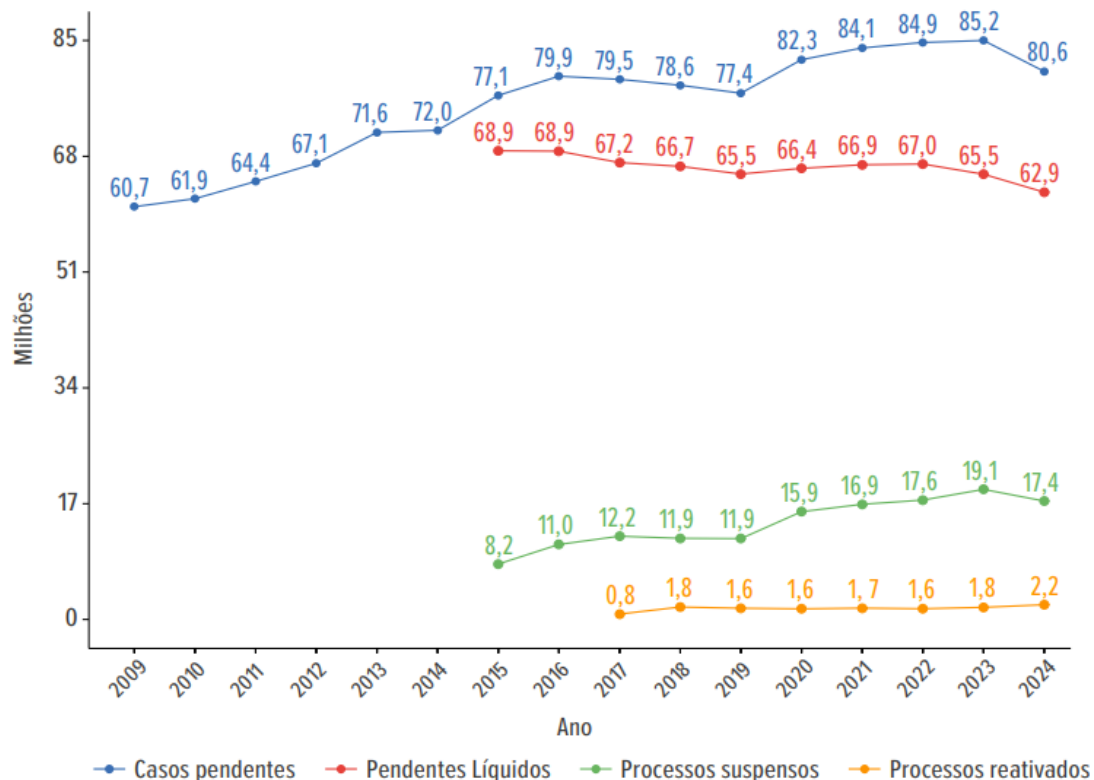
Apesar da pouca variação na força de trabalho, a quantidade de casos novos e de processos baixados evoluiu significativamente e está em trajetória de expansão (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Figura 7: Série histórica dos casos novos e processos baixados no Poder Judiciário



Fonte: Justiça em Números 2025

Figura 8: Série histórica de casos pendentes no Poder Judiciário



Fonte: Justiça em Números 2025

Entre 2020 e 2024, os processos baixados cresceram 65% e os novos casos, 43%, mantendo-se relativamente estável o estoque de pendências. Segundo o CNJ, esse movimento decorre, em grande medida, da consolidação do DataJud (Base Nacional de Dados do Poder Judiciário) como base nacional de informações, que ampliou a completude e a precisão das estatísticas ao incorporar fluxos antes subcontabilizados e padronizar a coleta de dados entre instâncias.

O relatório também destaca a melhoria da governança da informação e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, bem como os efeitos da transformação digital promovida pelo programa Justiça 4.0, que ampliou o acesso à Justiça e aumentou a eficiência da tramitação processual por meio de iniciativas como o Juízo 100% Digital e os Núcleos de Justiça 4.0.

A elevação da produtividade não decorreu da expansão da força de trabalho, mas da reorganização de fluxos e da adoção de novas tecnologias. Em 2024, cada servidor da área judiciária baixou, em média, 330 processos, evidenciando a capacidade de adaptação da burocracia judiciária e a efetividade dos mecanismos de gestão implementados, mesmo em um contexto de estabilidade do quadro funcional.

Esse quadro dialoga com o conceito de “capacitações dinâmicas” formulado por Kattel (2023), segundo o qual organizações públicas se aprimoram ao desenvolver competências adaptativas baseadas em aprendizado, inovação e reconfiguração de rotinas. A modernização tecnológica e o fortalecimento da aprendizagem organizacional no Poder Judiciário — impulsionados pelo CNJ — ilustram essa capacidade de evolução contínua.

Nesse contexto, destaca-se também o papel institucional do CNJ na formação e qualificação da força de trabalho. A criação do CEAJud (Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário) pela Resolução nº 111/2010, posteriormente transformado na Escola Nacional do Judiciário (Enaju) pela Resolução nº 643/2025, consolidou uma estrutura nacional dedicada ao desenvolvimento de competências dos servidores, responsável por planejar, coordenar e fomentar ações de formação e aperfeiçoamento essenciais ao desempenho institucional.

Emergiram das entrevistas percepções que evidenciam o papel e as características específicas da atuação dos servidores do CNJ, órgão que, desde sua criação, tem se consolidado como instância central de coordenação e formulação de políticas para o sistema de justiça brasileiro.

Os depoimentos indicam que o CNJ passou, ao longo dos últimos anos, por um processo de amadurecimento institucional, marcado pela transição de uma atuação predominantemente sancionatória e fiscalizadora para um modelo mais orientado à formulação de políticas e diretrizes estratégicas.

PSa15: “O que eu visualizo até por ter esse tempo de trabalho no CNJ, que o CNJ passou por um processo de amadurecimento da forma como ele desempenhava suas atribuições. Tanto é que, na minha opinião, atualmente, o CNJ tem uma atuação muito mais marcada com relação à orientação mesmo, à formulação de políticas, a atuar como um órgão que traça diretrizes do que propriamente como um órgão que aplica sanção ali nos magistrados que, se você lê a Constituição, talvez você apreende mais rapidamente essa atribuição de controle administrativo, financeiro e fiscalização.”

Esse movimento de transformação institucional demonstra que o CNJ expandiu progressivamente sua atuação para além da função correcional, assumindo papel estratégico na formulação, coordenação e monitoramento de políticas públicas voltadas ao fortalecimento do sistema de justiça.

Hoje, o Conselho atua em praticamente todas as dimensões estabelecidas pelo modelo de governança judicial de Akutsu e Guimarães (2015) — acessibilidade, *accountability*, independência, recursos, desempenho, ambiente institucional e práticas de governança —, exercendo funções de governança, indução de inovação e difusão de boas práticas.

Essa ampliação de escopo reflete o amadurecimento do órgão como instância de governança integrada, capaz de articular diretrizes nacionais, promover o aprendizado institucional e fortalecer a capacidade dos tribunais de responder aos desafios contemporâneos da Justiça brasileira.

As entrevistas também evidenciaram a importância da memória, do aprendizado e da continuidade institucional como dimensão central da atuação dos servidores do Conselho Nacional de Justiça. A rotatividade bienal das lideranças — característica estrutural do CNJ — faz com que cada nova gestão imprima diretrizes próprias, o que pode gerar descontinuidade nas ações e projetos em andamento.

Nesse contexto, os servidores emergem como agentes de estabilidade e de preservação do conhecimento organizacional, assegurando a coerência e o acúmulo das políticas institucionais

ao longo do tempo, função destacada por Olsen (2005). As falas dos participantes destacam que é essa permanência que possibilita ao CNJ manter uma linha de atuação contínua, preservar o aprendizado institucional e consolidar seu posicionamento como órgão de governança do sistema de justiça.

PS2: “Então acho que a gente tem esse papel importante, de dar continuidade nas políticas institucionais da memória para a instituição, porque, principalmente os conselhos são mandados muito curtos de dois anos. Então acho que os servidores fazem esse importante papel de ter esse conhecimento aglutinado ao longo do tempo de permanência.”

PS3: “Lá era mais difícil a gente conseguir ter a continuidade. Nós aqui (unidade), então sofríamos muito, porque entrava um conselheiro trazendo o seu sistema que queria colocar daquele jeito. Aí o conselheiro sai e aí não tem mais aquela continuidade. Entendeu?”

PS6: “Mas eu acho que quem retem mesmo a informação é o servidor. Eu acho que é fundamental você ter um quadro de servidores do órgão mesmo. E eu acho que o CNJ tem poucos servidores para essas funcionalidades que ele tem. Eu acho que esse é o principal papel dos servidores. A sustentação do serviço é lógico. Mais do que isso. Inclusive essa característica de hoje, o CNJ tem pessoas muito novas. Então esse frescor de atividades, dá mais cor, dá mais vigor às atividades, e mantém essa a informação com eles. É isso que faz manter a informação enorme ao servidor.”

PSa9: “Então, a cada dois anos, a alta administração vai mudar. Se a gente muda toda a diretoria, a gente perde com totalidade a continuidade das nossas ações. Então, de um tempo para cá o CNJ, eu vejo que tem visto essa importância de dar continuidade independente de quem está na Presidência, independente dos juízes que muitas vezes vão e vêm, têm suas pautas. Os servidores, estarem aqui para poder ter essa âncora. Essa memória do poder judiciário da gente conseguir. Não, olha, a gente estava tendo essas ações. A gente vai continuar.”

PSa10: “E aí a Secretaria de Estratégia e Projetos veio de uma demanda forte dos servidores que falavam que não tinha continuidade dos projetos no nosso órgão (...) Mas a gente não tem mais essa queixa da continuidade dos projetos. Ela melhorou bastante. Era crítica. Que não do CNJ não existe continuidade dos projetos e iniciativas (...) Então já melhorou bastante. E eu acho que é isso é porque entra gestão, sai, gestão, vai ficando o servidor.”

PSa14: “E acaba que eu acho que o papel do servidor acaba sendo fundamental, porque são trabalhos que exigem uma continuidade. Se a gente tivesse uma troca muito grande de pessoas, a gente talvez não tivesse conseguido chegar no grau de maturidade que a gente chegou, porque é um trabalho muito técnico que exige um conhecimento especializado que você não adquire da noite para o dia (...) Então eu acho que o papel do servidor é essencial porque ele garante essa continuidade. Ele garante essa estabilidade agora, claro, servidores comprometidos, mas que, felizmente, a gente tem aqui.”

Os trechos apresentados revelam um consenso em torno da ideia de que os servidores desempenham papel essencial no aprendizado, na preservação da memória e na continuidade

institucional do CNJ. Em um ambiente caracterizado por lideranças rotativas e mandatos de curta duração, a permanência dos servidores garante a estabilidade organizacional e a manutenção do conhecimento acumulado, aspectos reconhecidos como fundamentais para o amadurecimento do órgão e para a efetividade e eficiência das políticas promovidas.

Essa percepção é sintetizada na fala de PS2, ao afirmar que “os servidores fazem esse importante papel de ter esse conhecimento aglutinado ao longo do tempo de permanência”, e reforçada por PSa9, para quem a atuação dos servidores funciona como uma “âncora” capaz de assegurar a continuidade das ações institucionais, independentemente das mudanças de presidência ou das pautas individuais dos conselheiros.

As experiências relatadas também evidenciam os riscos da descontinuidade administrativa. Como observa PS3, a sucessão de conselheiros e gestores pode levar à perda de coerência e à interrupção de projetos em andamento, produzindo uma espécie de “reinício permanente” que compromete a geração de valor público.

Essa fragilidade, contudo, vem sendo mitigada pela presença de servidores com maior tempo de casa, capazes de reconstruir pontes, retomar agendas e reter o conhecimento tácito que sustenta a gestão cotidiana. PS6 reforça essa visão ao destacar que “quem retém mesmo a informação é o servidor”, sublinhando o papel de guardiões da memória organizacional que esses profissionais exercem.

As falas também indicam que a função de memória exercida pelos servidores tem passado por processo de fortalecimento recente, conforme observado por PSa10, ao mencionar que a queixa sobre a falta de continuidade de projetos “melhorou bastante” em decorrência de ações voltadas à profissionalização e à valorização da equipe técnica.

Essa valorização da profissionalização dos servidores encontra respaldo empírico em estudo conduzido por Gomide, Machado e Albuquerque (2021), que analisou a percepção dos burocratas federais sobre os fatores que condicionam o desempenho do Estado. Os autores constataram que as características weberianas da burocracia, especialmente a profissionalização e as habilidades técnicas dos servidores, exercem efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho percebido das organizações públicas.

A pesquisa também revelou que a autonomia burocrática, embora relevante, impacta o desempenho de forma indireta, mediada pela profissionalização — ou seja, quanto mais qualificada e meritocrática é a burocracia, maior sua capacidade de exercer autonomia técnica e contribuir para a efetividade da ação estatal. Nessa perspectiva, o aprimoramento da profissionalização — entendido como o desenvolvimento de habilidades, a valorização da competência técnica e a estabilidade funcional — constitui um eixo estruturante das capacidades estatais e um fator de fortalecimento da autonomia e da legitimidade da burocracia na formulação e implementação de políticas públicas.

A centralidade dos servidores na sustentação técnica e na continuidade institucional do Poder Judiciário faz emergir um debate mais amplo sobre sua participação nas instâncias de direção e governança de tribunais e conselhos.

4.2 Atuação da burocracia na alta administração

As entrevistas evidenciam de forma recorrente uma clara distinção entre os papéis exercidos por magistrados e servidores na estrutura da alta administração do Poder Judiciário. De modo geral, os participantes reconhecem que o poder decisório e político está concentrado nas mãos da magistratura — definida como o núcleo dirigente e “membro do poder” —, enquanto aos servidores cabe a execução técnica e operacional das decisões institucionais.

PS1: “Os magistrados são, de fato, os membros. Os servidores são um serviço auxiliar deles (...) De fato, a vontade ou a opinião dos servidores, ao menos, é escanteada. Muitas decisões surgem em resoluções sem a construção conjunta com os servidores (...) Então, algumas decisões são tomadas sem ouvir os servidores.”

PS3: “Então eu vejo que o papel é muito de fazer a execução. Então é muito de fazer a coisa acontecer. Então nós somos os braços. E aí o poder decisório ele está muito ali, no topo, que aí são juízes. Aí tem uma diferença (...) Eu acho que isso é uma lacuna que precisa ser resolvido. Porque muitas das vezes a gente não participa do que está acontecendo.”

PS8: “Os servidores estão sempre ali na base da estrutura de funcionamento dos tribunais, de maneira geral, dos conselhos específicos, mas eu vejo um ator fundamental nessa engrenagem de funcionamento do poder judiciário.”

PSa4: “Então nós ainda estamos numa linha de montagem, digamos assim, em que você tem um espaço bastante hierarquizado.”

PS5: “Eu diria que, nesse sistema de governança, a atuação ativa do servidor é muito tímida, sendo bem honesto. Em que sentido? Se a gente encara a governança como um sistema que você direciona, que você controla, que você monitora, os servidores do tático e operacional, eles basicamente atuam na camada de gestão, desenvolvendo o que alta administração pautou e definiu (...) Então eu digo que há uma, como eu posso dizer, uma baixa participação do servidor público dentro do sistema de governança. Essa é a minha leitura.”

PC13: “Agora, evidentemente, nós temos quadros que são eleitos para a gestão dos tribunais. Repito, estes quadros, dentro da lógica da autogestão do poder da República, são quadros ligados à magistratura (...) O servidor integra o poder judiciário como um quadro funcional, mas não é membro do poder. Membro do poder são os magistrados.”

A fala de PC13 reforça essa distinção estrutural ao destacar que, no desenho de autogestão do Poder Judiciário brasileiro, os cargos de direção e representação são ocupados por magistrados, uma vez que são eles os “membros do poder”. Nessa configuração, os servidores integram o Judiciário como quadro funcional permanente, mas sem deter o poder político de condução das instituições.

Essa diferenciação, expressa com clareza na ideia de que “o servidor integra o Poder Judiciário como um quadro funcional, mas não é membro do poder”, explicita os limites formais e simbólicos da atuação da burocracia na alta administração. O trecho evidencia que a autoridade política e institucional está concentrada na magistratura, enquanto aos servidores cabe o papel de sustentar tecnicamente a execução e a gestão das políticas judiciais, conformando uma divisão de funções que estrutura a dinâmica interna dos tribunais e conselhos.

As falas apontam que, embora os servidores sejam amplamente reconhecidos como fundamentais para o funcionamento cotidiano do Judiciário, sua atuação permanece vinculada ao campo da execução, distante das instâncias de poder e deliberação. A expressão “serviço auxiliar”, mencionada por PS1, sintetiza uma visão estrutural em que o papel dos servidores é essencial, mas subordinado à autoridade dos magistrados.

A percepção expressa pelos entrevistados de que o Poder Judiciário ainda opera como uma “linha de montagem”, marcada por forte hierarquização, revela um traço cultural profundamente enraizado nas estruturas judiciais. Trata-se de um ambiente organizacional no qual a autoridade decisória é rigidamente concentrada nos níveis superiores, especialmente na magistratura, enquanto aos servidores cabe, majoritariamente, a execução técnica e operacional das decisões. Essa lógica hierárquica reproduz um modelo de organização do trabalho inspirado em cadeias verticais de comando, no qual a divisão entre quem decide e quem executa é nítida e pouco permeável. Como consequência, mesmo diante de elevada qualificação técnica e conhecimento acumulado, a atuação dos servidores tende a ser limitada em termos de influência estratégica, reforçando padrões culturais que dificultam práticas mais horizontais de governança, compartilhamento decisório e valorização da expertise burocrática no interior das instituições judiciais.

Nessa linha, emergiu dos participantes uma questão específica do CNJ: o aumento no número de magistrados, juízes auxiliares, que atuam nas diversas unidades e políticas desenvolvidas pelo órgão de governança.

PS3: “O que acontece (na unidade). A gente tem lá os diretores que são CJs. Só que a gente tem os juízes (auxiliares). Os juízes não ocupam esses cargos, mas quem manda é o juiz”.

PS6: “Eu vejo uma baixa participação, principalmente porque hoje, toda a parte administrativa e de governança é gerida por juízes auxiliares. Então, hoje tem um quadro. Um corpo de juízes auxiliares não são poucos (...) Antigamente a gente tinha mais participação. É assim é uma opção do órgão. (...) Mas eu vejo uma baixa participação nessa condução de políticas.”

PS7: “Porque é com esse negócio de ter cada vez mais magistrado vindo para gerir o órgão, então essa é a minha principal preocupação. Eu acho que se continuar nesse caminho, vai ficar cada vez mais difícil para os servidores terem alguma, de fato, alguma influência. E vai ficar difícil para o jurisdicionado também, porque vai ser cada vez menos gente lá na ponta, julgando. Então é uma tendência que me preocupa.”

PSa11: “Eu sei que nós não temos um papel decisório aqui no Conselho atualmente, não sei se um dia já tivemos. Eu sei que uma época, os servidores tiveram uma voz maior, porque antigamente nós não tínhamos um juiz para cada departamento. E hoje em dia, nós temos um juiz para cada departamento”

O número de juízes auxiliares cresceu de forma expressiva nos últimos 10 do Conselho Nacional de Justiça:

Tabela 1: Evolução no número de juízes auxiliares no CNJ (2015 e 2024)

Ano	Quantidade de juízes auxiliares
2015	6

2016	7
2017	14
2018	21
2019	29
2020	32
2021	31
2022	36
2023	44
2024	48

Fonte: Elaboração própria a partir Relatório de Gestão CNJ (2015 e 2024)

As entrevistas também revelam uma percepção recorrente sobre as mudanças na configuração da governança interna do CNJ, especialmente quanto ao aumento expressivo no número de juízes auxiliares que passaram a atuar nas unidades administrativas e nas políticas desenvolvidas pelo órgão. Esse movimento é percebido pelos participantes como uma transformação significativa na dinâmica interna do Conselho, com repercussões diretas sobre os espaços de atuação e influência dos servidores.

De acordo com PS3, mesmo nas unidades onde a direção formal é ocupada por servidores em cargos de chefia, “quem manda é o juiz”, evidenciando que a presença de magistrados auxiliares introduz uma instância adicional de autoridade dentro das estruturas administrativas. PS6 complementa essa percepção ao afirmar que “toda a parte administrativa e de governança é gerida por juízes auxiliares”, observando que essa configuração reduziu a participação dos servidores na condução de políticas, ainda que reconheça tratar-se de “uma opção do órgão”. A fala sugere que essa redistribuição de papéis representa uma escolha institucional deliberada, associada ao modelo de governança adotado, e não apenas a uma dinâmica espontânea de poder.

A fala de PS7 amplia essa crítica ao associar a magistralização⁴ do CNJ não apenas à diminuição do espaço decisório dos servidores, mas também à perda de efetividade da própria função jurisdicional. Ao observar que “se continuar nesse caminho, vai ficar cada vez mais difícil para os servidores terem alguma influência” e que isso também afetará “o jurisdicionado”, o participante evidencia uma percepção de que o predomínio de magistrados em funções administrativas gera um efeito de deslocamento institucional: a concentração de juízes em cargos de gestão retira tanto a pluralidade de perspectivas na governança quanto a força de trabalho voltada à atividade-fim de julgar.

PS11 reforça essa leitura ao mencionar que “hoje nós temos um juiz para cada departamento”, contrastando a situação atual com momentos anteriores em que “os servidores tiveram uma voz maior”. Essa comparação histórica aponta para uma redução progressiva da participação dos servidores na gestão de programas e políticas do CNJ, em paralelo à ampliação do corpo de juízes auxiliares. Os dados de força de trabalho confirmam essa tendência: o

⁴ O conceito de magistralização refere-se ao processo institucional pelo qual magistrados passam a ocupar funções administrativas, estratégicas ou de formulação de políticas no âmbito de tribunais e conselhos, afastando-se, total ou parcialmente, da atividade jurisdicional propriamente dita. Trata-se de um fenômeno associado à expansão das estruturas de governança do Poder Judiciário e ao desenvolvimento de políticas judiciárias que demandam coordenação institucional, gestão e formulação estratégica. No caso do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a multiplicação de programas e políticas judiciárias ao longo dos últimos anos ampliou significativamente a presença de juízes auxiliares atuando em funções administrativas e de assessoramento à alta administração. Esse movimento reflete a centralidade da magistratura na condução da governança judicial, mas também reconfigura os espaços de atuação da burocracia permanente e a distribuição de poder na estrutura organizacional.

número de magistrados auxiliares vinculados ao Conselho cresceu de 6 em 2015 para 48 em 2024, configurando uma expansão de oito vezes em menos de uma década.

Embora as entrevistas evidenciem uma estrutura hierarquizada e uma clara separação entre o poder político, concentrado na magistratura, e a execução técnica, desempenhada pelos servidores, também emergem percepções que apontam formas de participação e influência desses profissionais nos processos de governança e decisão.

Os relatos indicam que, apesar das barreiras institucionais e simbólicas, há espaços de interlocução que permitem a atuação dos servidores junto à alta administração de tribunais e conselhos, em dinâmicas que reúnem magistrados — enquanto membros e detentores do poder político do Judiciário — e servidores — responsáveis pelo suporte técnico e pela execução das políticas institucionais.

Esse conjunto de percepções abre o debate sobre a capacidade e os canais de participação e influência dos servidores na alta administração, revelando como a burocracia busca afirmar seu papel nas arenas estratégicas de decisão e na construção da governança do Poder Judiciário.

PS3: “E na hora de decidir muita coisa é decidida ali na mesa, servidor e juiz.”

PSa4: “Então, desse lugar em que eu estou, eu posso contribuir como servidora nesse sentido de fazer com que a evidência científica se coloque e o tomador de decisão possa se utilizar desse material para que ele tome as decisões da melhor maneira possível (...) Eu acho que esse tema de democratização, participação, de acesso, de influência na tomada de decisões. Eu acho que é um caminho que está se abrindo. Está se abrindo, porque com a entrada de magistrados mais novos, com uma formação diferente dessa formação mais ortodoxa mais antiga. Eu acho que há possibilidade de somar com conhecimentos e com práticas que sejam de fora do direito. E eu acho que isso transforma, modifica em alguma medida a forma como a gente pode fazer o poder judiciário e pode fazer a prestação jurisdicional.”

PS7: “Eu acho que está mudando. Sabe, se você me perguntasse isso lá por volta de dois mil e dezanove, dois mil e dezoito, eu te diria que a gente só carregava o piano. A gente era uma estrutura muito manda quem pode e obedece quem tem juízo (...) Só que eu tenho visto que tem vindo ultimamente representantes da alta administração, que estão mais propensas a escutar, escutar tecnicamente, pedir opinião, de fato tomar a decisão baseado nessas opiniões que escuta.”

PS8: “Acho que a intenção justamente é essa, que eu tenha servidores capazes de participar das grandes decisões, da elaboração de políticas públicas, etc (...) poderia agregar em muito a construção de políticas judiciárias de apoio às grandes decisões judiciárias nesse país, então o próprio fortalecimento do poder judiciário.”

PSa9: “Eu acho que no CNJ, ele ainda é um bom tribunal que ainda tem bastante participação nos servidores. Apesar de não estarmos na alta administração. Eu venho de um tribunal que muito mais difícil a participação de servidores. Então, assim, muitas vezes a gente nem participa do auxílio da tomada de decisão, que é uma coisa que aqui no CNJ já está consolidado.”

PSa10: “Então, o que a gente tem é porque é o seguinte: a gente tem servidores atuando junto com os tomadores de decisão fortes, alta cúpula (...) O servidor tem um poder de decisão muito grande ali, porque o conselheiro não dá conta de tudo. Então fica muita coisa na mão do servidor. Se esse servidor é da casa e puder influenciar, ele vai influenciar (...) Então eu acho que o servidor sempre pôde participar, sempre pôde participar, sempre pôde fazer parte das grandes decisões de levar as preocupações e da administração ouvir. O que a gente não tem, às vezes, é um atendimento a contento.”

PC13: “Agora, de fato, ao menos individualmente, repito, há servidores que têm um papel imenso, inclusive eu vou até utilizar essa expressão. Em alguns casos, até mesmo um papel dominante na alta administração, como são os diretores gerais em alguns lugares, os secretários gerais e por aí vai (...) Para complementar a outros que não têm um papel tão relevante, mas têm um papel relevantíssimo também como, por exemplo, diretores de recursos humanos, servidores que ficam responsáveis em alguns tribunais pelo próprio cumprimento das estratégias do Tribunal, servidores que, por exemplo, respondem pela chefia de toda a parte de orçamento. Esses são servidores que geralmente têm, digamos, uma influência muito grande no que diz respeito às altas administrações.”

Os participantes descrevem situações em que decisões estratégicas e operacionais são tomadas de forma compartilhada, evidenciando uma dinâmica de cooperação entre magistrados e servidores na condução das atividades institucionais.

Essa dimensão aparece de maneira direta na fala de PS3, ao afirmar que “muita coisa é decidida ali na mesa, servidor e juiz”, indicando que o processo decisório, ainda que formalmente concentrado na magistratura, é mediado por interações cotidianas que envolvem a expertise técnica da burocracia.

A fala de PSa4 amplia essa percepção ao destacar a contribuição dos servidores no processo decisório por meio da produção e do uso de evidências. Ao relatar sua atuação “no sentido de fazer com que a evidência científica se coloque e o tomador de decisão possa se utilizar desse material”, o participante demonstra que o papel da burocracia vai além da execução — envolve também a intermediação de conhecimento e de informações qualificadas que subsidiam decisões políticas e administrativas. Essa função, frequentemente desempenhada de forma discreta e técnica, revela uma participação indireta, porém substantiva dos servidores nos rumos da alta administração. Cabe destacar também da fala de PSa4 a necessidade de somar conhecimentos e práticas de fora do direito na construção de políticas públicas pelo CNJ.

A fala de PS7 indica um processo de mudança cultural no Judiciário, ao observar que, nos últimos anos, representantes da alta administração passaram a estar “mais propensos a escutar tecnicamente, pedir opinião e tomar decisões baseadas nessas opiniões”. Esse relato sugere o surgimento de práticas mais colaborativas e a valorização da escuta técnica, especialmente em um contexto de crescente complexidade institucional e tecnológica. A percepção de que “a gente só carregava o piano” no passado, mas que hoje há maior abertura, reforça a ideia de uma evolução gradual da cultura do órgão, na qual o conhecimento especializado dos servidores começa a ser reconhecido como um insumo relevante para a tomada de decisão.

As falas de PS8 e PSa9 reforçam essa percepção de aproximação entre servidores e instâncias decisórias, destacando o papel técnico e estratégico que a burocracia pode

desempenhar na formulação e condução das políticas judiciárias. Para PS8, é justamente a presença de servidores “capazes de participar das grandes decisões e da elaboração de políticas públicas” que potencializa o fortalecimento institucional do Judiciário.

Essa visão projeta a burocracia não apenas como executora, mas como coprodutora de valor público, capaz de contribuir com expertise e continuidade administrativa para decisões mais sólidas e sustentáveis. Na mesma direção, PSa9 reconhece que, embora os servidores ainda não integrem formalmente a alta administração, o CNJ representa um ambiente relativamente mais permeável à sua participação, se comparado a outros tribunais.

Esses relatos sugerem que, mesmo em um contexto hierarquizado, há indícios de evolução cultural e institucional, com a valorização crescente da competência técnica e da colaboração burocrática como pilares do aprimoramento da governança judicial.

Essa aproximação entre burocracia e cúpula decisória também se manifesta em situações práticas de trabalho. Como relata PSa10, “os conselheiros não dão conta de tudo”, e por isso “fica muita coisa na mão do servidor”. A fala revela a dependência funcional da alta administração em relação ao corpo técnico, que assume responsabilidades operacionais e gerenciais relevantes na execução de políticas e projetos. Ainda que a autoridade formal permaneça com os magistrados, os servidores ocupam posições estratégicas que lhes permitem influenciar decisões, orientar prioridades e formular alternativas administrativas.

Essa influência também é reconhecida por PC13, que aponta a existência de servidores com papel proeminente na alta administração, como diretores-gerais, secretários e chefes de áreas de planejamento, orçamento e gestão de pessoas. Segundo o participante, esses profissionais podem exercer “até mesmo um papel dominante” em determinados contextos decisórios, justamente pela amplitude de suas atribuições e pelo domínio técnico que possuem sobre a estrutura organizacional. Essa fala mostra que, embora a burocracia não detenha formalmente o poder político, ela participa ativamente do processo de governança por meio do exercício da competência técnica e da autoridade funcional que decorre de sua especialização.

O cargo de Diretor-Geral foi objeto de manifestação específica dos participantes, especialmente no que diz respeito à ocupação por servidor da casa pela primeira vez na história do CNJ:

PS1: ““Acho que o Diretor-Geral, de fato, precisaria ser servidor e servidor da casa. Deveria ser servidor da casa do próprio CNJ”

PSa10: “E na DG. Você hoje tem o primeiro servidor da casa.”

As falas indicam que essa função representa, dentro da estrutura de governança do Poder Judiciário, o ponto de interseção entre a autoridade política dos magistrados e a competência técnica da burocracia permanente. PS1 defende que o Diretor-Geral “deveria ser servidor da casa”, ressaltando a importância do conhecimento institucional acumulado para a condução das atividades estratégicas e administrativas.

A fala de PSa10 reforça essa percepção ao destacar que, atualmente, “a Diretoria-Geral é ocupada por um servidor da casa”, o que simboliza um avanço em termos de reconhecimento e valorização da burocracia interna.

Assim, servidores em cargos de direção e chefia possuem maior capacidade de influenciar e atuar na governança de tribunais e conselhos do Poder Judiciário. Aqui cabe destacar que no Poder Judiciário, a Lei nº 11.416/2006 determina que ao menos 50% dos cargos em comissão em cada órgão sejam exercidos por servidores de carreira, reforçando o caráter técnico e profissional da administração judicial.

Além dessas instâncias formais de gestão, os entrevistados também destacam novos canais de interlocução e mecanismos de participação institucionalizada, como fóruns temáticos, consultas públicas e grupos de trabalho, que vêm ampliando o espaço de escuta e colaboração da burocracia na governança dos tribunais e conselhos.

Essas diferentes perspectivas revelam um cenário em transformação, no qual a tradição hierárquica ainda coexiste com iniciativas de aproximação e valorização técnica, configurando um movimento gradual de abertura e reconhecimento do papel dos servidores na alta administração do Poder Judiciário.

Um exemplo expressivo desse movimento é a Resolução nº 194/2014, que institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. O normativo estabelece, em cada tribunal, a criação de comitês gestores regionais compostos por magistrados e servidores, com previsão de eleição pelos pares. Essa configuração representa mais do que uma medida administrativa: traduz uma mudança no modo de conceber a governança judicial, introduzindo princípios de representatividade e corresponsabilidade na condução das políticas judiciais.

Esse movimento pode ser interpretado à luz do conceito de governança colaborativa, formulado por Ansell e Gash (2008), segundo o qual a formulação e a implementação de políticas públicas podem ser aprimoradas por meio de processos de deliberação compartilhada entre múltiplos atores, baseados na confiança mútua, na transparência e na busca por consenso.

No contexto do Poder Judiciário, essa lógica manifesta-se na criação de fóruns, grupos de trabalho e comitês que reúnem magistrados e servidores em torno de pautas estratégicas, configurando arenas institucionais voltadas à troca de informações, à coordenação de decisões e ao aprendizado organizacional.

As respostas dos participantes indicam, contudo, que esse processo ainda se encontra em fase de consolidação. O que se observa é um cenário híbrido, em que a hierarquia e a separação formal de funções permanecem como elementos estruturantes da cultura organizacional, ao mesmo tempo em que se expandem espaços de diálogo, coprodução e reconhecimento técnico.

Essa coexistência reflete uma forma de governança em transição, na qual práticas colaborativas emergem sem eliminar completamente os traços hierárquicos característicos da burocracia judicial. Ainda que incipientes, essas iniciativas apontam para uma reconfiguração gradual da governança, marcada por maior interdependência entre atores e pela valorização da contribuição técnica dos servidores na condução institucional do Judiciário.

De modo geral, o debate sobre a participação dos servidores na alta administração revelou um conjunto de percepções heterogêneas e, por vezes, contrastantes. De um lado, as falas evidenciam a permanência de uma cultura organizacional hierarquizada, em que o poder político e institucional permanece concentrado na magistratura e a autonomia decisória dos servidores é limitada.

De outro, emergem indícios de transformação, com relatos que apontam para uma maior integração e diálogo entre magistrados e servidores, especialmente a partir da ocupação de cargos estratégicos — como diretorias-gerais, secretarias e chefias técnicas — por servidores de carreira, cuja atuação tem contribuído de forma relevante para a formulação e condução de políticas institucionais.

A partir das falas apresentadas, é possível compreender que a distribuição de papéis, responsabilidades e poder no interior do Poder Judiciário não é apenas uma questão normativa e administrativa, mas uma configuração institucional de governança, conforme argumentam Lynn, Heinrich e Hill (2000).

Para os autores, a governança pública deve ser entendida como um sistema configuracional, composto por múltiplos elementos interdependentes — estruturas formais, valores, normas, cultura e atores — que, em conjunto, definem como o poder é exercido, compartilhado e controlado nas organizações públicas. Essa abordagem evidencia que o desenho institucional não é neutro: ele molda a forma como as decisões são tomadas, os recursos são mobilizados e os resultados são alcançados.

Sob essa perspectiva, pensar o aprimoramento da governança do Poder Judiciário requer discutir como se distribuem autoridade, legitimidade e voz entre magistrados e servidores nas instâncias de direção e deliberação. A permanência de hierarquias e a concentração do poder político na magistratura refletem uma configuração institucional específica, que pode ser revista à luz das transformações recentes e das demandas por maior integração, *accountability* e colaboração.

Nesse contexto, é importante destacar que o próprio Conselho Nacional de Justiça tem desenvolvido políticas institucionais voltadas à ampliação da participação e da diversidade no Poder Judiciário, reconhecendo que a legitimidade da governança judicial também depende da representatividade de seus atores.

A Resolução CNJ nº 255, de 4 de setembro de 2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, constitui marco fundamental nesse processo, ao reconhecer a sub-representação das mulheres e estabelecer diretrizes para a promoção da equidade de gênero em cargos de gestão e decisão.

Complementarmente, a Resolução CNJ nº 490, de 8 de março de 2023, instituiu a Política Nacional de Equidade Racial do Poder Judiciário e criou o Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Equidade Racial (FONAER), consolidando um movimento institucional voltado à promoção da igualdade racial e ao enfrentamento do racismo estrutural. Essas iniciativas representam exemplos de políticas públicas institucionais orientadas ao fortalecimento da legitimidade democrática do sistema de Justiça, ao ampliar a inclusão de grupos historicamente sub-representados e reduzir as assimetrias de voz e poder existentes nas estruturas decisórias do Judiciário.

Assim, o debate sobre a criação de instâncias de representação e voz dos servidores, como uma cadeira no Conselho, a chefia da auditoria interna ou a constituição de um comitê de servidores, assume papel central, pois cada uma dessas possibilidades representa uma forma distinta de estruturar a participação da burocracia na alta administração — e, portanto, de repensar a própria arquitetura da governança judicial.

4.3 Cadeira de conselheiro(a)

Entre os temas abordados nas entrevistas, uma pergunta específica tratou a possibilidade de servidores terem representação com assento no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Embora essa hipótese dependa de modificação constitucional, a questão foi utilizada com o propósito de estimular a reflexão dos participantes sobre a configuração da governança do órgão e do Poder Judiciário.

As respostas obtidas permitem observar como servidores e conselheiros compreendem a estrutura de poder e os mecanismos de participação no âmbito do CNJ, evidenciando percepções sobre o equilíbrio entre a autoridade política exercida pela magistratura e o papel técnico da burocracia permanente. Ainda que a proposta não represente uma demanda institucional imediata, o debate se mostra relevante por apresentar como diferentes atores percebem os limites e as potencialidades de um modelo de governança mais inclusivo no Poder Judiciário.

PSa4: “Você ter uma cadeira, não para figurar como alguém que, por exemplo, está ali com a pauta sindical, mas estaria com uma pauta para pensar, governança e até governabilidade dos Tribunais. Da perspectiva desse trabalhador. Então eu acho que seria adequado. Mas do ponto de vista prático, eu fico me perguntando em que medida essa cadeira seria uma cadeira figurativa.”

PS5: “Então, considerando nessa percepção, o sistema de governança ideal, o que eu acho que é muito pouco provável que aconteça, uma forma de instanciar um pedaço desse sistema ideal seria justamente ter a figura dentro, enquanto conselheiro, sem dúvida, de um servidor público, também de um representante dos servidores porque aí ele teria um assento no Conselho de administração, que é o pleno no final das contas. Então eu acho que em termos de governança (...) um dos princípios na composição de um conselho de administração é essa diversidade. Eu acho que faria todo sentido de você ter também a figura de um conselheiro, representando servidores públicos dentro desse conselho administrativo. Efetivamente.”

PS8: “então teria que entrar no dilema constitucional inevitavelmente. Agora, em termos de, se isso fosse possível, houvesse um movimento de conseguir alterar isso e você ter um servidor fazendo parte do conselho, um conselheiro como servidor. Eu acho que seria ótimo por essa parte, mesmo que a gente comenta da participação cada vez maior do servidor (...) A gente vê alguns chefes de gabinete, aí, alguns que a gente conhece de conselheiros que são pessoas extremamente capacitadas, com currículo, inclusive de capacitação, que são capazes de estar ali nesse espaço. Agora, a gente sabe que é um espaço mais político.”

PSa9: “Acho que seria importante porque realmente a gente tem diversas categorias. Tem, advogado, tem magistrado, tem cidadão. E realmente acho que seria importante, porque a categoria de servidores do poder judiciário é uma categoria enorme, e a gente acaba muitas vezes, como eu falei, fornecendo subsídios auxiliando, mas não fazendo parte do processo decisório.”

PSa15: “Se eu acho que deveria ter um servidor assim. Acho que seria bom. Acho que daria, sim, uma voz ali também em matéria até de representatividade também. Principalmente porque o CNJ tem esse papel de formular políticas.”

PSa4 sintetiza uma das percepções mais relevantes sobre a presença de servidores no Plenário do Conselho Nacional de Justiça ao afirmar que a representação deveria “pensar a governança e até a governabilidade dos tribunais”, e não se limitar a uma pauta de natureza sindical.

A fala desloca o foco do debate da reivindicação corporativa para o fortalecimento institucional, indicando que a participação dos servidores na alta administração pode contribuir para aprimorar a qualidade das decisões e a legitimidade do próprio processo de governança. Essa perspectiva introduz um olhar voltado à efetividade e à racionalidade pública, sugerindo que a inserção de servidores nas instâncias decisórias possibilitaria articular experiência administrativa, conhecimento técnico e compromisso com os valores do serviço público.

Na mesma direção, PS5 relaciona a presença de servidores no CNJ ao princípio da diversidade, considerado essencial nos sistemas contemporâneos de governança. Para o participante, a composição ideal de um conselho administrativo deve refletir a pluralidade dos grupos que integram e sustentam a organização, razão pela qual “faria todo sentido ter também a figura de um conselheiro representando os servidores públicos”. Essa visão distingue o sistema ideal de governança, plural e inclusivo, do sistema real, ainda marcado por assimetrias de poder e baixa participação da burocracia.

Outros participantes reforçam esse argumento sob diferentes perspectivas. PS8 destaca o potencial de qualificação e contribuição técnica dos servidores que poderiam ocupar o cargo, mencionando que muitos já atuam como chefes de gabinete e assessores de conselheiros, demonstrando capacidade de deliberar e propor soluções em nível estratégico.

Para PSa9, a criação dessa cadeira também se justifica pela dimensão e importância institucional da categoria, que reúne milhares de profissionais responsáveis por subsidiar tecnicamente a tomada de decisões e pela execução das políticas judiciárias.

Por fim, PSa15 associa a proposta ao papel formulador de políticas do CNJ, observando que a presença de um servidor no Plenário ampliaria a representatividade do órgão e permitiria incorporar a perspectiva técnica da burocracia na definição das políticas nacionais do Judiciário.

Em conjunto, essas falas expressam uma concepção de participação que articula diversidade, qualificação técnica e legitimidade institucional como fundamentos de uma governança mais inclusiva. A cadeira de servidor no CNJ é, nesse sentido, concebida como um mecanismo de aperfeiçoamento do sistema de governança judicial, capaz de equilibrar autoridade política e expertise burocrática, ampliando o diálogo entre diferentes racionalidades institucionais e fortalecendo a capacidade do Conselho de formular e implementar políticas de forma mais representativa e responsiva.

Em contraposição às percepções que defendem a criação de uma cadeira de servidor no Plenário do CNJ como instrumento de democratização e fortalecimento institucional, alguns participantes manifestaram posições mais cautelosas ou contrárias à proposta.

Suas falas evidenciam preocupações relacionadas à definição do papel da burocracia técnica, à preservação do autogoverno da magistratura e à viabilidade prática de ampliar a estrutura decisória do Conselho.

PS2: “Mas eu acho que o papel do servidor é muito apoio. Muito nichado. Não sei se ele teria uma visão macro assim suficiente para atuar.”

PC13: “Então o Conselho Nacional de Justiça hoje, integra o Poder Judiciário com atribuições eminentemente administrativas, não jurisdicionais. Pois bem, nesse sentido é que, no final das contas, o que nós mais temos na composição do CNJ são magistrados. Houve a introdução de advogados, de membros do Ministério Público, dos membros indicados pelo Parlamento para, digamos, oxigenar e não permitir que este órgão de controle fosse excessivamente corporativo, mas, mesmo assim a maioria é formada por magistrados, o que mostra esta tônica de não ser um controle externo puro (...) É um Conselho formado eminentemente por membros da magistratura, portanto prevalece a lógica do autogoverno, como parece que tem de ser, embora com alguma oxigenação ali pela presença também de membros externos com mandatos.”

PSa14: “Eu acho que a gente não precisa de mais conselheiro. Acho que a gente já tem bastante cargo de poder aqui dentro do CNJ. A gente tem muitos juízes. A gente tem muitos conselheiros. A gente tem vários cargos administrativos que são exigidos por juízes e por servidores (...) Enfim, eu acho que a gente precisa de mais gente executando porque eu acho que a gente tem um corpo técnico pequeno para uma capacidade institucional gigante (...) Então eu não acho que a gente precisa de mais um manda chuva, entendeu?”

A fala de PS2 sintetiza o argumento da especialização funcional, ao afirmar que o papel do servidor é “muito apoio” e “nichado”, e que, portanto, não teria uma “visão macro suficiente para atuar”. A declaração traduz a crença em uma divisão de trabalho claramente demarcada entre quem formula e decide (a magistratura) e quem executa e apoia (a burocracia técnica).

Na mesma linha, PC13 aprofunda o argumento institucional ao destacar a lógica do autogoverno da magistratura como princípio fundante do Conselho Nacional de Justiça. Ao reconhecer a presença de advogados, membros do Ministério Público e indicados do Parlamento como uma forma de “oxigenar” o órgão e evitar o corporativismo, o participante ressalta que o CNJ é, por essência, “formado eminentemente por membros da magistratura”, o que asseguraria sua legitimidade e identidade institucional.

Por sua vez, PSa14 traz um contraponto de caráter pragmático e gerencial, argumentando que o CNJ já possui “bastante cargo de poder” e que a prioridade deveria ser o fortalecimento do corpo técnico e a ampliação da capacidade operacional. Para a participante, a criação de novas instâncias deliberativas — como uma cadeira adicional de conselheiro — poderia ampliar a sobrecarga de decisões e fragmentar a execução das políticas, num contexto em que “cada cadeira ocupada quer uma nova política, uma nova resolução”. Essa leitura desloca o debate da legitimidade política para a eficiência institucional, sugerindo que o aprimoramento da governança não depende da multiplicação de espaços de poder, mas da otimização das estruturas existentes e do fortalecimento da burocracia de apoio.

O conjunto das percepções analisadas revela que o debate sobre a presença de servidores no Plenário do CNJ ultrapassa a mera questão da representação corporativa e alcança o cerne da configuração institucional da governança judicial.

De um lado, as falas favoráveis enfatizam valores de diversidade, legitimidade e racionalidade técnica, defendendo que a integração da burocracia nas instâncias deliberativas poderia fortalecer a governabilidade e ampliar a representatividade no Poder Judiciário. De outro, as posições mais cautelosas ressaltam a necessidade de preservar a lógica do autogoverno da magistratura e de evitar a fragmentação decisória ou a sobreposição de papéis dentro de uma estrutura já complexa.

Essas visões contrastantes expressam uma tensão constitutiva da própria governança pública, tal como descrita por Lynn, Heinrich e Hill (2000): a distribuição de papéis, responsabilidades e poder em um sistema político-administrativo é resultado de escolhas institucionais que articulam autoridade, coordenação e *accountability*.

Assim, compreender e debater essas configurações é passo essencial para o aperfeiçoamento contínuo da governança judicial, orientando futuras discussões sobre mecanismos de participação, como a chefia da auditoria interna e a criação de comitês de servidores — espaços nos quais a busca por equilíbrio entre estabilidade e abertura se manifesta de forma concreta.

4.4 Chefia da auditoria interna

A auditoria interna constitui uma instância essencial de governança e de controle interno das organizações públicas, responsável por garantir que as decisões administrativas e operacionais estejam alinhadas aos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade, bem como sejam capazes de construir políticas públicas efetivas.

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 308/2020 define, em seu artigo 2º, que a auditoria interna é uma “atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, com o objetivo de agregar valor às operações da organização, de modo a auxiliar na concretização dos objetivos organizacionais, mediante avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança”. Essa definição expressa o caráter duplo da auditoria — avaliativo e consultivo — e reforça seu papel estratégico como componente estruturante da governança institucional.

Entre os princípios que sustentam essa função, destacam-se a objetividade e a independência, valores igualmente reconhecidos nas Normas Globais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, editadas pelo *Institute of Internal Auditors* (2024).

O Princípio 2 dessas normas estabelece que os auditores devem manter objetividade e isenção de julgamento em todas as atividades, evitando conflitos de interesse e assegurando que suas conclusões sejam baseadas em evidências. Já o Princípio 7 reforça que a auditoria interna deve ocupar uma posição de independência organizacional, com acesso direto à alta administração e aos órgãos de governança, e deve ser liderada por um profissional devidamente qualificado para exercer o cargo de chefe executivo da auditoria.

Esses parâmetros reforçam que a efetividade da auditoria interna depende da preservação de sua autonomia técnica e organizacional, garantindo que suas avaliações não estejam sujeitas a

influências hierárquicas ou políticas que possam comprometer a credibilidade e isenção de sua atuação.

No contexto do Poder Judiciário, essa discussão ganha relevância particular, à medida que a chefia da auditoria interna envolve tanto a dimensão técnica — vinculada às boas práticas globais — quanto a dimensão institucional — relacionada à forma como a independência é assegurada dentro de uma estrutura marcada pela predominância da magistratura.

Diante dessa relevância, foi formulada uma pergunta específica sobre o perfil que deveria exercer a chefia dessas unidades — se a função deveria ser exclusiva de servidores, exclusiva de magistrados, ou compartilhada entre ambos. Seguem transcrições:

PS1: “O que acontece quando o secretário de Auditoria é um servidor? Ele tem muita dificuldade de acessar o presidente do órgão. Isso ocorre na nossa realidade aqui do CNJ. O presidente é um ministro do Supremo e o servidor, quando é secretário, tem muita dificuldade de acessá-lo (...) Então esse seria o lado negativo de ter o servidor. Quando você tem um magistrado na Secretaria de Auditoria, ele tem acesso direto ao presidente.”

PS2: “Eu acho que até porque, pelo interesse público, pouco importa magistrado ou servidor. Acho que a gente tem que se pautar pelo interesse público.”

PS5: “Há um tempo atrás, acho que o próprio CNJ limitou a composição do secretário de auditoria do CNJ. Só apenas como magistrado. Isso aconteceu um tempo atrás (...) Há época, eu achei uma disfunção. Não havia sentido de você limitar (...) Eu acho que os servidores têm capacidade e precisam também atuar nessas instâncias de governança quando possível.”

PS7: “Eu vejo como parte de um movimento maior para colocar, na verdade, todas as áreas do Conselho, geridas por um magistrado (...) Parece que os diretores acabaram, que eles foram um pouquinho rebaixados a assessores desses magistrados.”

PSa10: “Porém, no CNJ, tem essa questão de ter um juiz para poder conversar com o Presidente (...) Eu acho ruim quando a gente tem a frase assim: Ah, é um juiz para poder os outros juízes escutarem, senão ele não escuta o servidor (...) Você tem a figura do juiz com o chefe. Mas você também tem um chefe servidor. É uma coisa meio híbrida para você tanto ter esse diálogo político quanto você ter uma parte técnica (...) O que eu já ouvi falar é que muita coisa passa o pano. Muita coisa não se leva para frente, tipo assim. Acúmulo de diárias E ajuda de custo que a gente está tendo agora. Juízes. Fazem esse acúmulo. Está lá na auditoria. A auditoria vai fazer alguma coisa. Então, talvez se. E aí tem relatório sobre isso? Tem, mas o que vai fazer? Vai levar para frente. Vai comprar essa briga. Ai não se cumpra porque você bota um juiz como chefe de uma área. Então assim existe essa complicação, e muita gente não quer mexer com isso aí. Botar um juiz é bom, mas pode ser ruim. Tem áreas que funciona.”

PC13: “Se for um magistrado, como geralmente, digamos, a expertise do magistrado não será essa, faculta-se a nomeação de um servidor como secretário adjunto para auxiliá-lo. Eu diria, na minha percepção pessoal, que o ideal seria esta conformação do parágrafo sétimo, o ideal pela seriedade das

auditorias, não que servidores não possam fazer isto, mas para envolver diretamente naquela lógica de autogestão, os próprios magistrados. Então acho que a formulação ideal seria um magistrado como secretário de auditoria e um servidor como secretário adjunto.”

PSa14: “Então, se ele tem esse empoderamento que é conferido pelo Presidente, se ele é de confiança e é empoderado para poder chegar lá e cutucar os problemas e levantar os problemas. Perfeito. Sabe, eu acho que independe o fato dele ser magistrado e servidor.”

As entrevistas revelam uma visão pragmática e equilibrada sobre o exercício da chefia da auditoria interna, reconhecendo tanto a natureza estratégica dessa função para a *accountability* e a governança, quanto as complexidades institucionais que envolvem sua ocupação por magistrados ou servidores.

De modo geral, a maioria dos participantes entende que a posição pode ser exercida por ambos os perfis (magistrados e servidores), desde que o ocupante apresente competência técnica, autonomia funcional e respaldo institucional para desempenhar suas atribuições de forma efetiva.

As falas apontam que a questão central não reside na origem do ocupante do cargo, mas nas condições estruturais e simbólicas que asseguram a independência e a efetividade da auditoria. PS2 sintetiza essa percepção ao afirmar que “pelo interesse público, pouco importa magistrado ou servidor”, destacando que o critério fundamental deve ser o compromisso com o interesse institucional e não a natureza do vínculo funcional.

Essa posição é reforçada por PSa14, ao defender que, independentemente da origem do chefe da auditoria, “o essencial é que tenha empoderamento conferido pelo Presidente para identificar e levantar problemas”. Ambas as falas refletem uma visão funcional e meritocrática, em que a legitimidade da função decorre da confiança, da competência e da autonomia, e não da carreira de origem.

Por outro lado, alguns entrevistados ressaltam vantagens e desvantagens práticas associadas a cada perfil. PS1 observa que servidores que ocupam o cargo enfrentam “dificuldade de acessar o presidente do órgão”, o que pode limitar a efetividade das ações de controle, enquanto magistrados, por sua posição institucional, teriam “acesso direto ao presidente”. Essa fala ilustra como o capital simbólico da magistratura se faz perceber nas relações hierárquicas e o trânsito de informações dentro das estruturas de governança do órgão.

Em contrapartida, PSa10 alerta para os riscos de comprometimento da imparcialidade quando a função é ocupada por um magistrado, relatando que, em alguns casos, “muita coisa não se leva para frente”, especialmente em situações sensíveis que envolvem outros juizes. A percepção é de que a presença de um magistrado pode facilitar o diálogo político, mas também criar barreiras à atuação isenta da auditoria.

Há também registros de críticas às restrições formais que já existiram quanto à ocupação do cargo. PS5 relembra que, durante certo período, a chefia da auditoria foi limitada a magistrados pela Resolução CNJ nº 422/2021⁵, posteriormente revogada, e classifica essa limitação como

⁵ Art. 6º No âmbito do CNJ, o Secretário de Auditoria será designado pelo Presidente do CNJ entre os magistrados requisitados e, nos demais tribunais, o referido cargo ou equivalente deverá ser facultativamente ocupado por magistrado.

“uma disfunção”, argumentando que “os servidores têm capacidade e precisam também atuar nessas instâncias de governança”.

A fala traduz uma defesa da profissionalização da burocracia técnica, sugerindo que a exclusividade de magistrados na chefia da auditoria representava um retrocesso institucional frente aos princípios de competência e imparcialidade.

Outros participantes destacam a tendência institucional de magistralização das funções administrativas no CNJ e nos tribunais. PS7 observa que há um “movimento maior para colocar todas as áreas do Conselho geridas por um magistrado”, o que teria rebaixado o protagonismo técnico dos diretores e servidores, transformando-os em “assessores desses magistrados”. Essa percepção indica que, além da discussão sobre a chefia da auditoria, há uma questão mais ampla de distribuição de poder, responsabilidades e confiança entre a magistratura e o corpo técnico burocrático.

Além das percepções que reconhecem a possibilidade de o cargo de chefia da auditoria interna ser ocupado tanto por magistrados quanto por servidores, também emergiram manifestações que defendem a atribuição exclusiva da função a servidores públicos.

PSa11: “Deveria ser de servidora. Eu não acho que cargo de juiz, porque envolve lei, envolve normativo, mas é uma coisa que o servidor está tão acostumado a fazer, a trabalhar, que, se pensar é até um desperdício colocar um juiz na área de auditoria (...) E eu acho que o juiz auxiliar do CNJ, ele deveria estar apoiando os projetos que são mais finalísticos, trazendo a experiência deles da base lá do que eles fazem para apoiar isso. Aqui a gente faz desse jeito. A gente tem que melhorar isso. Porque não está dando certo. E a auditoria? Você não precisa de um juiz para fazer isso, porque a auditoria é bem padronizada (...) O que eu vejo de prejuízo, na verdade, de ter um juiz auditor não é o problema dele ser juiz, mas é o problema da gente ter muito processo. E aí você tira um juiz da comarca para ser auditor no CNJ (...) Porque muitos dos nossos juízes aqui, eu só tenho o exemplo do CJ. Eles perdem a sua jurisdição. Eles ficam somente no CNJ. Poucos eles mantêm a jurisdição.”

PS12: “Sendo bem sincero, eu acho que magistrado não deveria ocupar esse tipo de atribuição, porque são atribuições diferentes. O papel do magistrado é julgar. Ele é a jurisdição. Ele tem outras competências diferentes dos servidores. A tecnicidade dele é outra. Então, assim eu sou da linha que entendo que deveria ser servidor, não magistrado, não só para o caso, por exemplo, da auditoria, mas em qualquer outra área administrativa.”

As falas de PSa11 e PS12 expressam com clareza essa visão. Para PSa11, “deveria ser de servidora”, pois a auditoria é uma função “padronizada” e “envolve normativos” com os quais os servidores estão “tão acostumados a trabalhar” que seria “um desperdício colocar um juiz na área de auditoria”.

O participante também argumenta que a presença de magistrados nessa função afasta juízes de suas atividades jurisdicionais, sem que isso necessariamente agregue valor técnico ao controle interno. A fala sugere que a experiência dos magistrados seria mais útil em funções finalísticas e de formulação de políticas, ao passo que a auditoria, como campo técnico,

demandaria um perfil administrativo e analítico — características mais consolidadas no corpo de servidores.

De forma convergente, PS12 sustenta que “magistrado não deveria ocupar esse tipo de atribuição”, uma vez que “o papel do magistrado é julgar” e sua formação é voltada à jurisdição, não à gestão administrativa. A fala reforça a ideia de diferenciação funcional entre os papéis de magistrados e servidores, entendendo que a alocação de juízes em funções administrativas “desvirtua” a natureza da magistratura e enfraquece a coerência do sistema de governança pública. O participante amplia esse raciocínio ao afirmar que tal entendimento não se restringe à auditoria, mas deveria valer para “qualquer outra área administrativa”, indicando uma visão mais ampla sobre a necessidade de valorização do corpo técnico como eixo de profissionalização da administração judiciária.

À luz da literatura especializada, o debate sobre a chefia da auditoria interna no Poder Judiciário deve ser compreendido sob a ótica da governança institucional e da integridade pública, e não como uma mera questão de escolha entre carreiras. Moreira (2019) sustenta que a chefia da auditoria interna é uma função de Estado, e não de confiança política, devendo ser exercida por servidor de carreira, com qualificação técnica e estabilidade funcional.

Essa condição é indispensável para que o exercício da função se mantenha isento de pressões hierárquicas e preserve a autonomia necessária à produção de avaliações objetivas e independentes.

O autor enfatiza que a estrutura hierárquica atualmente vigente no Poder Judiciário limita a imparcialidade da auditoria e enfraquece sua função de assessoramento da alta administração, uma vez que a subordinação direta à presidência dos tribunais coloca o auditor interno sob a influência do mesmo gestor cujos atos ele deve avaliar.

Assim, a ausência de independência estrutural e de cargos efetivos fragiliza a *accountability* interna e compromete a imparcialidade dos controles, reproduzindo práticas de subordinação hierárquica e criando riscos de captura institucional, que corroem a credibilidade do controle interno e reduzem sua capacidade de gerar valor público.

Na mesma direção, Silva (2023) argumenta que estruturas de poder e hierarquia mal desenhadas — em que a auditoria se subordina à alta gestão — produzem risco de auditoria e enfraquecem a integridade institucional. O autor demonstra que, quando o dirigente máximo exerce influência sobre o planejamento, a execução ou o reporte da auditoria, há um desequilíbrio estrutural que potencializa conflitos de interesse e reduz a objetividade da atuação do controle.

Transpondo esse argumento para o contexto do Poder Judiciário, a chefia da auditoria por magistrado está na margem do debate sobre o princípio de segregação de funções e gera um potencial conflito de interesse estrutural, pois concentra poder na magistratura colocando em dúvida a autonomia e independência da atuação da unidade de controle.

Além disso, Silva amplia o debate ao vincular autonomia e independência da auditoria à integridade organizacional e à legitimidade da gestão pública, destacando que a objetividade dos auditores é indissociável de uma cultura ética que previna conflitos de interesse e assegure transparência.

Assim, tanto Moreira (2019) quanto Silva (2023) convergem ao indicar que a efetividade da auditoria interna no Judiciário depende da consolidação de sua chefia como liderança técnica e autônoma, protegida de ingerências políticas e hierárquicas, e reconhecida como instrumento essencial de integridade e de boa governança institucional. No contexto do Judiciário, isso significa designar servidor(a) para a chefia da auditoria interna evidenciando dessa forma um separação entre quem conduz tribunais e conselhos (magistrados) e quem exerce a atividade de controle.

4.5 Comitê de Servidores

Entre as questões apresentadas aos participantes, foi proposta a criação de um comitê de servidores com atuação consultiva na governança de tribunais e conselhos, composto por membros eleitos pelos servidores e indicados pela alta administração. A proposta buscou explorar a percepção dos entrevistados sobre mecanismos institucionais de participação que pudessem fortalecer a governança do Poder Judiciário e ampliar o envolvimento da burocracia nas instâncias de deliberação estratégica.

O comitê teria como principal finalidade contribuir para o aprimoramento das práticas de governança e gestão, oferecendo subsídios técnicos em uma perspectiva consultiva. A ideia mostrou-se particularmente relevante no contexto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja estrutura de liderança é marcada por mandatos bienais, o que frequentemente impõe desafios à continuidade administrativa e à preservação da memória institucional. Assim, a proposta foi utilizada como instrumento para refletir sobre formas de integração entre servidores e alta administração no fortalecimento da governança organizacional.

As respostas dos participantes revelaram três eixos principais de percepção. O primeiro associa o comitê à lógica de representação de associações e sindicatos, refletindo preocupações quanto à sobreposição de papéis e à natureza política de sua atuação. O segundo eixo interpreta a proposta como uma oportunidade de ampliar a participação técnica e o diálogo entre servidores e lideranças, fortalecendo a dimensão colaborativa da governança. Já o terceiro eixo apresenta posições contrárias à criação do comitê, argumentando que a proposta poderia gerar redundâncias institucionais ou tensionar as competências das estruturas já existentes. Esses diferentes posicionamentos compõem um debate rico sobre participação, legitimidade e equilíbrio de poder no contexto da governança judicial.

PS2: “Eu acho que esse arranjo é muito parecido com o arranjo associativo e sindical.”

PS3: “Eu acho que isso é muito interessante. Ter um conselho formado por servidores, para que a gente tenha voz e a gente não dependa dos sindicatos.”

PS5: “A figura dessa instância do Conselho, do comitê de servidores, sem dúvida é fundamental, porque hoje, na prática, que exerce essa função de conselho de servidores são associações, os sindicatos, que a gente sabe que são também muito disfuncionais, e elas não têm uma configuração formal dentro da administração de tribunal do Conselho, etc. A partir do momento que você cria essa figura formal dentro do manual organizacional de um conselho em que, de fato tem um certo protagonismo. Eu acho que, sem

dúvida, isso não vai chegar no estado ideal de uma participação ativa na governança, mas já é um caminho. Já é meio caminho andado.”

PSa15: “No primeiro momento, eu fiquei pensando se isso não poderia se confundir um pouco com atividade de associação, né?”

As respostas agrupadas nesse primeiro eixo demonstram que a proposta de criação de um comitê de servidores foi frequentemente associada a formas tradicionais de representação coletiva, como associações e sindicatos.

Para alguns participantes, a semelhança com esses arranjos é imediata e suscita dúvidas sobre a natureza institucional e o papel consultivo do comitê. PS2 expressa essa percepção ao afirmar que o modelo “é muito parecido com o arranjo associativo e sindical”, sinalizando uma preocupação de que a proposta pudesse assumir contornos políticos ou reivindicatórios, desviando-se da lógica técnico-consultiva inicialmente apresentada.

Apesar dessa aproximação simbólica, outros entrevistados interpretaram o comitê não como uma repetição das estruturas representativas existentes, mas como uma alternativa institucional mais legítima e funcional. PS3 e PS5 destacam que a criação do comitê poderia justamente suprir a lacuna de participação técnica que as associações e sindicatos, por sua natureza e limitações, não conseguem ocupar. PS3 considera “muito interessante ter um conselho formado por servidores, para que a gente tenha voz e não dependa dos sindicatos”, sublinhando o desejo de autonomia institucional e participação qualificada, desvinculada de agendas corporativas.

PS5 reforça esse argumento ao afirmar que, na prática, “quem exerce essa função de conselho de servidores são as associações e os sindicatos”, mas reconhece que essas entidades são “muito disfuncionais” e “não têm uma configuração formal dentro da administração”. Para esse participante, a institucionalização do comitê dentro da estrutura de governança representaria um avanço importante, pois criaria um espaço formal e reconhecido para o diálogo entre servidores e alta administração. Embora reconheça que a proposta “não chegaria ao estado ideal de uma participação ativa na governança”, PS5 avalia que seria “meio caminho andado” na construção de um modelo mais inclusivo e cooperativo.

A fala de PSa15 também tangencia essa ambiguidade ao reconhecer que, “num primeiro momento”, a proposta pode “se confundir um pouco com atividade de associação”, mas sua observação sugere que essa confusão é mais perceptiva do que estrutural — ou seja, diz respeito à forma como as pessoas tendem a associar qualquer espaço coletivo de servidores a instâncias de representação sindical, ainda que o propósito seja técnico e institucional.

Em síntese, as falas reunidas nesse eixo revelam que a proposta de um comitê de servidores desperta tanto resistências simbólicas, ligadas ao medo de politização ou sobreposição de papéis, quanto expectativas positivas sobre a possibilidade de institucionalizar a participação da burocracia técnica na governança.

O debate mostra que, para muitos participantes, a diferença essencial entre o comitê e as entidades de classe estaria justamente em sua natureza administrativa e consultiva, voltada ao fortalecimento da governança e não à defesa corporativa, o que reforça a pertinência e o potencial inovador da proposta. Nessa linha cabe apresentar argumentos e perspectivas favoráveis à proposta.

PS1: “Então, apesar de os servidores não serem membros do Poder Judiciário, eles são parte orgânica da instituição. Então, de fato, eu acredito — e aí, claro, eu sou servidor, então talvez seja suspeito para dizer —, mas certamente acredito que os servidores deveriam ser ouvidos e ter um peso, alguma participação na governança da instituição. Certamente, eles deveriam ser ouvidos.”

PS3: “Não digo ser um conselheiro, porque eu acho que não é isso. Mas assim tem ali uma. Um comitê, alguma coisa assim. Ou um colegiado que tem uma voz. Tem uma pauta ali para estar discutindo com o ministro. Sem intermediários. Você está entendendo?”

PSa4: “talvez seja necessário, não só dentro do CNJ, mas dentro de todos os tribunais, ter instância, uma instância em que as pessoas soubessem do trabalho que se realiza ali e das necessidades de melhorias de todo o trabalho, então assim, por um lado, e, por outro lado, ser capaz de influenciar como os magistrados influenciam. Então, se você cria uma instância, um comitê de servidores, eles deveriam ter vez voz e voto, tal como um gabinete de um conselheiro tem. Eu acho que esse é que seria o verdadeiro poder, a verdadeira participação.”

PS5: “essa figura aí do comitê do conselho do comitê de servidores. Eu acho que é interessante. Eu acho que é uma forma estruturada e técnica de construir propostas, ideias para levar para tomar a decisão (...) isso já denota uma forma mais estratégica de representatividade e levar as pautas dos servidores para tomar a decisão da alta administração. Representar a governança como um todo. Então eu acho super válido.”

PS6: “Eu acho que sim. Vendo nessa perspectiva de criar interligação entre os servidores e a alta administração, e pela perspectiva daquilo que eu falei inicialmente, da manutenção do conhecimento do órgão. Faz sentido isso.”

PS7: “Eu acho legal a ideia de os servidores serem ouvidos e trabalhar na governança do órgão. Mas eu fico muito na dúvida realmente da efetividade desse comitê?”

PSa9: “É um eu acho que é importante ter um órgão central, mas eu acho que é importante que a gente também fosse inserido nesses órgãos nesses fóruns que às vezes são só de magistrados e que participam muito fortemente na tomada de decisão das políticas que vão ser implantadas naquelas áreas (...) Eles não têm um assento nesse fórum. Então eu acho que além de ter um órgão central, eu acho importante para fortalecer. Eu acho que a gente poderia também ter assento nesses colegiados de alto escalão de alta administração”

PS12: “Tem muitos servidores que são muito competentes e que poderiam estar contribuindo mais enquanto estivessem mais voz, pudessem apresentar diretamente as autoridades as suas ideias. Acho que tivesse uma abertura maior da alta administração, esse contato dos servidores com alta administração, isso fortaleceria o órgão como um todo (..) Acho que despertaria um sentimento de pertencimento”

PSa14: “Não vejo nenhum problema, mas eu acho que a gente consegue ter representatividade de outras formas.”

As falas reunidas neste eixo expressam apoio consistente à proposta de criação de um comitê de servidores, concebido como um mecanismo de integração entre a burocracia e a alta administração e como uma estratégia para qualificar a governança institucional. Para os participantes, a iniciativa representa uma forma concreta de dar voz e reconhecimento aos servidores, inserindo-os em um espaço formal de deliberação técnica e de diálogo com as lideranças.

PS1 sintetiza essa visão ao afirmar que, embora os servidores “não sejam membros do Poder Judiciário”, são “parte orgânica da instituição” e, portanto, “deveriam ser ouvidos e ter um peso na governança”. Essa percepção traduz a compreensão de que a legitimidade da governança judicial não se esgota na autoridade política dos magistrados, mas se sustenta também no conhecimento acumulado e na experiência da burocracia.

PS3 e PSa4 reforçam essa ideia ao defenderem que o comitê permitiria criar canais diretos de interlocução, “sem intermediários”, com as instâncias decisórias. Para PSa4, o espaço deve garantir não apenas voz, mas também capacidade de influência efetiva, equiparando sua atuação à de um “gabinete de conselheiro”, o que expressa a demanda por participação substantiva e não apenas consultiva.

Essa perspectiva também aparece na fala de PS5, que define o comitê como “uma forma estruturada e técnica de construir propostas e ideias para levar à alta administração”. A fala traduz uma compreensão do comitê como instrumento de governança colaborativa, voltado à construção de soluções institucionais em bases técnicas, e não como espaço de representação política ou corporativa.

Nesse sentido, o comitê seria uma instância de mediação entre o corpo técnico e as lideranças estratégicas, permitindo traduzir as experiências operacionais dos servidores em insumos para a tomada de decisão.

Outros participantes reforçam o potencial do comitê para promover a integração e a continuidade institucional. PS6 observa que a proposta faz sentido por “criar interligação entre os servidores e a alta administração”, especialmente diante da rotatividade de lideranças e da necessidade de preservar o conhecimento organizacional — questão recorrente nas entrevistas.

Já PSa9 amplia a reflexão ao sugerir que os servidores não apenas componham um órgão central, mas também tenham assento em fóruns e colegiados estratégicos atualmente restritos a magistrados, de modo a fortalecer a representatividade e a troca de perspectivas na formulação de políticas.

Embora as falas apresentadas manifestem apoio à proposta, algumas trazem ponderações sobre a efetividade da proposta. PS7, por exemplo, reconhece a importância de “os servidores serem ouvidos”, mas demonstra dúvida quanto à força prática e à autonomia real que o comitê teria. PSa14, por sua vez, expressa uma visão mais pragmática, afirmando que “a representatividade pode ser alcançada por outras formas”, o que sugere uma leitura segundo a qual os canais de interlocução existentes já permitem certo nível de participação, ainda que informal.

No conjunto, essas manifestações revelam aderência à proposta e indicam que os participantes a percebem como uma oportunidade para institucionalizar práticas de participação

técnica, promover maior equilíbrio entre saber político e saber administrativo, e fortalecer a cultura de governança participativa no Poder Judiciário.

Mesmo entre os que manifestam dúvidas, prevalece a ideia de que a criação de um comitê de servidores representaria um avanço simbólico e prático, capaz de valorizar o papel da burocracia e de consolidar uma visão mais colaborativa e moderna de gestão institucional.

Por fim, cabe apresentar perspectivas e argumentos contrários à proposta apresentada:

PS2: “Eu não sei se vale a pena criar um órgão só pela qualidade de ser servidor.”

PSa11: “Eu acho que talvez a solução não seja criar um comitê de servidor, mas nos comitês existentes ter servidor (...) Talvez pudesse ser mais interessante, mais viável, indicar que os comitês do CNJ também tivessem a participação de servidores. Eu não sei como eles são formulados. Eu sei que alguns têm e alguns não têm,”

PC13: “Não vejo espaço constitucional para isto. Pela mesma lógica do autogoverno, do exercício da administração, do poder judicial pelos membros do judiciário. Se for um conselho ou um comitê consultivo, isso pode ser interessante. Pode ser, de fato, uma ideia até promissora, ainda mais por esse gradiente de democracia que você antecipou. Isto me parece bem lúcido. Então, uma parte eleita pelos pares, uma outra parte indicada pelo Tribunal. O que eu pontuaria aqui é que exatamente a existência de um conselho de um comitê consultivo como este, poderia gerar algum ruído com relação aos que não teriam, digamos, essa instância de representação (...) Então talvez isto, que está na base da ideia, que é a participação dos servidores para que levem a sua vivência, a sua percepção, a sua visão de mundo, a sua experiência numa perspectiva consultiva, ela, de certa forma, já é atendida, é atendida parcialmente. Isso pode ser expandido? Aí eu digo: pode e deve, pode e deve, mas talvez seja melhor expandir isto tematicamente e não num comitê único que tenha esta função geral de opinar sobre tudo e qualquer coisa.”

As manifestações apresentaram posições contrárias ou céticas em relação à criação do comitê de servidores. Embora reconheçam o mérito da proposta em estimular o debate sobre participação e governança, esses participantes questionam sua viabilidade prática, pertinência institucional e adequação ao desenho constitucional do Poder Judiciário.

As falas expressam uma preocupação de que a criação de um novo órgão consultivo possa gerar sobreposição de funções, aumentar a complexidade administrativa e diluir as responsabilidades existentes sem necessariamente produzir ganhos efetivos de governança.

PS2 sintetiza essa postura mais pragmática ao afirmar que “não sei se vale a pena criar um órgão só pela qualidade de ser servidor”. Essa observação reflete uma visão segundo a qual o critério de composição — ser servidor — não seria suficiente, por si só, para justificar a criação de uma nova instância. Para esse participante, a participação dos servidores deve se pautar pela função, pela competência e pela contribuição técnica, e não apenas pela categoria ocupacional.

Na mesma direção, PSa11 propõe uma solução intermediária e pragmática ao sugerir que a ampliação da participação dos servidores poderia ocorrer não necessariamente pela criação de um novo comitê, mas pela inclusão sistemática de representantes da categoria nos comitês já

existentes. A fala expressa uma preocupação com a viabilidade administrativa e com a integração das perspectivas técnicas à governança sem sobrecarregar a estrutura institucional.

Ao afirmar que “talvez pudesse ser mais interessante, mais viável, indicar que os comitês do CNJ também tivessem a participação de servidores”, a participante revela uma compreensão madura da lógica de governança: a de que a efetividade participativa depende menos da proliferação de instâncias e mais da inserção qualificada de diferentes atores nas arenas decisórias.

Essa visão reforça a ideia de que a governança colaborativa pode ser aprimorada por meio de mecanismos inclusivos dentro das estruturas já consolidadas, capazes de aproximar a burocracia técnica da formulação de políticas e do processo decisório, sem romper com a arquitetura institucional vigente.

PC13, por sua vez, apresenta uma leitura institucional e constitucionalmente orientada, destacando que “não há espaço constitucional para isto”, tendo em vista a lógica do autogoverno judicial, em que as funções administrativas e deliberativas são exercidas pelos próprios membros do Poder Judiciário. O conselheiro reconhece, entretanto, que um comitê consultivo temático poderia ser “uma ideia promissora”, especialmente se voltado a temas específicos e delimitados, o que demonstra abertura a mecanismos de participação, desde que compatíveis com a arquitetura constitucional e com a estrutura decisória vigente.

Ele ressalta que a participação dos servidores “já é atendida parcialmente” por meio de diferentes canais informais ou grupos de trabalho, e que a prioridade deveria ser aperfeiçoar esses espaços existentes, em vez de criar uma instância única com atribuições amplas e difusas.

Essa leitura crítica aponta para uma distinção importante entre participação institucionalizada e participação dispersa: enquanto reconhecem que há espaço para ampliar o diálogo entre servidores e alta administração, os entrevistados contrários à proposta defendem que isso deve ocorrer de forma segmentada e funcional, por meio de comitês temáticos, fóruns técnicos ou canais de consulta estruturados, e não através de um órgão centralizado de representação.

De modo geral, as falas desse eixo expressam preocupações com a coerência institucional e a governabilidade, destacando que a expansão da participação precisa ser equilibrada com a preservação da clareza de papéis e da autoridade decisória.

Ainda assim, mesmo entre os que se opõem à proposta, é possível identificar convergência parcial com os demais eixos — especialmente na defesa de ampliar o diálogo e valorizar a expertise técnica dos servidores na construção da governança judicial. Logo, o contraponto apresentado por esses participantes não refuta a importância da participação dos servidores, mas propõe formas alternativas e graduais de concretizá-la dentro dos marcos normativos e organizacionais do Poder Judiciário.

A proposta de criação de um Conselho de Servidores pode ser interpretada à luz da perspectiva da governança deliberativa, tal como formulada por Hendriks (2009). A autora argumenta que as formas deliberativas de governança buscam criar espaços institucionais inclusivos, onde diferentes atores — governos, técnicos, gestores e cidadãos — possam deliberar coletivamente sobre problemas públicos, compartilhando informação, argumentos e responsabilidades.

Mais do que um mecanismo consultivo, a governança deliberativa propõe a transformação das relações de poder: substitui a lógica do “*power-over*”, baseada na autoridade e na hierarquia, por uma lógica de “*power-with*”, fundamentada na colaboração, na escuta e na construção compartilhada de sentido. Sob essa ótica, o Conselho de Servidores não representa uma ruptura com a estrutura de autogoverno do Judiciário, mas um arranjo consultivo voltado à integração entre autoridade política e expertise técnica, capaz de ampliar a legitimidade das decisões e fortalecer a aprendizagem institucional.

Essa lógica também se aproxima da *stewardship theory*, proposta por Davis, Schoorman e Donaldson (1997), segundo a qual o desempenho organizacional é aprimorado quando as relações internas se baseiam em confiança, compromisso e propósito compartilhado, e não apenas em controle e supervisão hierárquica. A teoria do *stewardship* compreende servidores e gestores como guardiões do interesse coletivo, motivados pela identificação com a missão institucional e pela responsabilidade pública.

Ao incorporar essa perspectiva, o Comitê de Servidores poderia funcionar como uma arena de corresponsabilidade e confiança mútua, na qual a burocracia e a magistratura compartilham o dever de aperfeiçoar a governança judicial. Assim, ao institucionalizar espaços permanentes de diálogo e cooperação, o Judiciário avançaria em direção a uma governança mais democrática, ética e responsiva, em que a voz da burocracia se converte em fonte legítima de conhecimento, compromisso e equilíbrio entre poder, participação e integridade pública.

5. Configuração, valores e práticas

A análise dos dados empíricos revela que a participação dos servidores na governança do Conselho Nacional de Justiça se configura a partir de uma tensão estruturante entre duas lógicas: de um lado, a racionalidade técnica da burocracia, que sustenta a continuidade administrativa, a memória institucional e a expertise operacional; de outro, a autoridade política da magistratura, que detém a legitimidade constitucional para conduzir o Poder Judiciário. Essa tensão não se resolve em síntese, mas se manifesta em arranjos híbridos, nos quais técnica e política coexistem em equilíbrio instável.

No plano formal, a participação dos servidores permanece circunscrita ao campo da execução. A lógica do autogoverno judicial reserva aos magistrados os cargos de direção e deliberação, enquanto aos servidores cabe operacionalizar decisões e sustentar a gestão cotidiana. Essa configuração expressa-se na distinção recorrente entre "membros do poder" e "quadro funcional", que delimita fronteiras simbólicas e institucionais entre quem decide e quem executa. Os servidores são reconhecidos como fundamentais, mas sua atuação é percebida como instrumental — são os "braços" que movem a instituição, não a "cabeça" que a dirige.

No entanto, a análise revela que essa separação formal é atravessada por práticas informais de participação e influência. Servidores em cargos estratégicos — diretorias, secretarias, chefias técnicas — exercem papel relevante na formulação de alternativas, na produção de evidências e na orientação de decisões. Essa influência não decorre de autoridade formal, mas de expertise acumulada, conhecimento institucional e relações de confiança construídas no cotidiano. A dependência funcional da alta administração em relação ao corpo técnico cria espaços de agência que, embora não institucionalizados, permitem à burocracia moldar políticas e práticas.

Essa configuração híbrida — participação formal restrita, influência informal significativa — revela um modelo de governança que opera em dois registros simultâneos. No registro oficial, prevalece a hierarquia e a concentração do poder decisório na magistratura. No registro prático, emergem dinâmicas de cooperação, negociação e coprodução que aproximam técnica e autoridade. A coexistência desses registros não é contraditória, mas constitutiva da governança judicial: expressa a necessidade de articular legitimidade política e competência técnica em arranjos que não se reduzem a nenhum dos polos.

Os valores organizacionais que sustentam essa configuração também se revelam ambíguos. A *accountability*, valor central da governança pública, manifesta-se de forma assimétrica no CNJ. Os mecanismos formais de controle e prestação de contas existem, mas sua efetividade é tensionada pela concentração de poder na magistratura e pela limitada participação dos servidores nas instâncias de fiscalização. A discussão sobre a chefia da auditoria interna ilustra esse dilema: quando ocupada por magistrados, a função ganha acesso político, mas arrisca perder independência técnica; quando ocupada por servidores, preserva-se a imparcialidade, mas enfrenta-se a dificuldade de interlocução com a cúpula. Essa tensão evidencia que a *accountability* no Judiciário não é apenas uma questão de desenho institucional, mas de correlação de forças e cultura organizacional.

O *ethos* profissional dos servidores, por sua vez, revela-se marcado por um senso de responsabilidade institucional que transcende a mera execução de tarefas. Os participantes da pesquisa demonstram compromisso com a continuidade das políticas, com a qualidade da prestação jurisdicional e com o aprimoramento da governança. Esse *ethos* não se traduz,

contudo, em reconhecimento formal ou em participação nas instâncias deliberativas. Há um descompasso entre a centralidade funcional dos servidores e sua marginalidade política, entre o que fazem e o que podem decidir. Essa assimetria alimenta percepções de subvalorização e reforça a demanda por maior participação.

A distribuição de poder no CNJ também se revela desigual e em transformação. O fenômeno da magistralização — a expansão do número de juízes auxiliares de 6 para 48 em menos de uma década — reconfigura os espaços de atuação e influência. Funções antes desempenhadas por servidores em cargos de chefia passam a ser ocupadas ou supervisionadas por magistrados, reduzindo a autonomia técnica e a capacidade de decisão da burocracia. Esse movimento não é neutro: expressa uma opção institucional por concentrar a gestão nas mãos da magistratura, reforçando a lógica do autogoverno e limitando a pluralidade de perspectivas na condução do órgão.

Ao mesmo tempo, emergem sinais de mudança cultural. Relatos de maior abertura ao diálogo técnico, de valorização da expertise dos servidores e de práticas colaborativas indicam que a cultura organizacional do CNJ não é estática. A ocupação da Diretoria-Geral por um servidor da casa pela primeira vez, a criação de comitês mistos em outras políticas do Judiciário e a disposição de alguns magistrados em "escutar tecnicamente" sugerem um processo gradual de reconhecimento da contribuição burocrática. Essas práticas, ainda que incipientes, apontam para a possibilidade de arranjos mais colaborativos.

Os dilemas identificados pela pesquisa são, portanto, estruturantes e não conjunturais. A hierarquia como traço cultural do Poder Judiciário não decorre apenas de normas ou organogramas, mas de uma construção histórica que associa autoridade à magistratura e execução aos servidores. A magistralização da gestão intensifica essa assimetria, ao deslocar o eixo decisório para os magistrados mesmo em funções administrativas. A condução da auditoria interna por magistrados — prática que a pesquisa identificou como problemática do ponto de vista da independência — exemplifica como a autoridade política pode se sobrepor à racionalidade técnica, comprometendo a credibilidade do controle interno.

A interpretação desses achados à luz do referencial teórico permite compreender a governança do CNJ como um sistema configuracional, nos termos de Lynn, Heinrich e Hill (2000). A distribuição de papéis, responsabilidades e poder entre magistrados e servidores não resulta de escolhas técnicas neutras, mas de configurações políticas que expressam valores, cultura e correlações de força. A distinção proposta por Olsen (2005) entre burocracia-instrumento e burocracia-instituição ilumina a dualidade observada: os servidores são simultaneamente percebidos como executores subordinados e como agentes capazes de influenciar a direção institucional. Essa tensão não é uma falha do sistema, mas sua característica constitutiva.

O modelo de governança que emerge dos achados é, portanto, híbrido e em transição. Híbrido porque combina hierarquia formal e colaboração informal, autoridade política e expertise técnica, autogoverno judicial e demandas por participação. Em transição porque as práticas observadas indicam movimento — ainda que lento e não linear — em direção a arranjos mais colaborativos. A questão que permanece aberta não é se os servidores devem participar mais, mas como institucionalizar essa participação de forma compatível com a arquitetura constitucional do Judiciário e com os valores de *accountability*, eficiência e legitimidade democrática.

As tensões identificadas — entre técnica e política, entre execução e deliberação, entre hierarquia e colaboração — não admitem resolução simples. A efetividade da governança judicial depende da capacidade de articular essas dimensões em arranjos que reconheçam tanto a autoridade da magistratura quanto a contribuição da burocracia. Essa articulação exige mais do que reformas normativas: requer transformação cultural, construção de confiança e redesenho de práticas que permitam à competência técnica dialogar com a autoridade política em condições de maior equilíbrio. Essas discussões revelam que não há consenso sobre o modelo ideal de participação, mas há reconhecimento generalizado de que os servidores devem ser ouvidos cada vez mais, seguem transcrições:

PS5: “Então a mensagem que eu dou é que a gente precisa, de fato, evoluir em direção de uma governança mais participativa, mais colaborativa. E, sem dúvida, os servidores têm toda a capacidade, ativo de conhecimento que possa contribuir para a evolução da melhoria da participação.”

PC13: “Sim, eu diria o seguinte: essa participação é essencial e importante. Servidores não só podem, como devem ser ouvidos e devem ser ouvidos cada vez mais. Disso eu não tenho dúvida, desta premissa: eu compartilho, comungo e inclusive no que me cabe luto para isto (...) A única discussão é qual o melhor modelo para essa expansão?”

PSa14: “Então acho que você precisa, sim, abrir espaço para todas as camadas e o servidor tem um papel absurdamente fundamental nisso, porque ele faz com que essa máquina mova. Ele está ali trabalhando a ponta (...) Portanto, elas precisam ser ouvidas e precisam participar do processo de formulação dos grandes desafios das grandes metas, dessa tentativa de resolução dos grandes problemas”

A questão, portanto, não é se deve haver maior participação, mas qual o melhor arranjo institucional para concretizá-la. Esse dilema emerge do eixo estruturante desta pesquisa: tensões entre burocracia-instrumento e burocracia-instituição.

Os achados desta pesquisa evidenciam que o CNJ representa um caso revelador dessas tensões. Como órgão de governança do Poder Judiciário, o Conselho concentra funções de coordenação, controle e formulação de políticas que dependem tanto da legitimidade da magistratura quanto da expertise dos servidores.

6. Considerações finais: implicações para a governança judicial

Esta pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: como conselheiros e servidores percebem a participação de servidores na governança de tribunais e conselhos do Poder Judiciário? A partir do estudo de caso do Conselho Nacional de Justiça, a investigação revelou que a participação dos servidores se configura em um modelo híbrido, marcado pela coexistência de restrições formais e influências informais. No plano institucional, os servidores permanecem excluídos das instâncias deliberativas, ocupando posição de execução técnica subordinada à autoridade política da magistratura. No plano prático, contudo, exercem influência significativa por meio da expertise acumulada, do conhecimento institucional e das relações de confiança construídas no cotidiano organizacional. Essa dualidade — participação formal restrita, influência informal substantiva — constitui o traço distintivo da governança judicial no contexto estudado.

Os limites dessa participação decorrem de uma configuração institucional que concentra o poder decisório na magistratura, reforçada pelo fenômeno da magistralização crescente das funções administrativas. As potencialidades, por sua vez, manifestam-se nos espaços de cooperação técnica, na ocupação de cargos estratégicos por servidores qualificados e nos sinais de mudança cultural que apontam para maior abertura ao diálogo e valorização da expertise burocrática. A pesquisa demonstra que a efetividade da governança judicial depende da capacidade de articular autoridade política e competência técnica em arranjos que reconheçam a contribuição de ambos os atores.

Do ponto de vista teórico, este estudo oferece quatro contribuições principais. Primeiro, demonstra empiricamente a aplicabilidade da distinção proposta por Olsen (2005) entre burocracia-instrumento e burocracia-instituição no contexto específico do Poder Judiciário brasileiro, revelando que essa tensão se manifesta concretamente nas percepções dos atores sobre seu papel, autoridade e legitimidade. Segundo, evidencia a relevância da perspectiva configuracional de governança (Lynn; Heinrich; Hill, 2000) para compreender os arranjos institucionais do Judiciário, demonstrando que a distribuição de papéis e poder entre magistrados e servidores resulta de configurações políticas, e não apenas de escolhas técnicas. Terceiro, articula conceitos de capacidades estatais, capacidades dinâmicas e governança colaborativa para analisar o papel da burocracia na alta administração judicial, oferecendo lente analítica capaz de captar simultaneamente as dimensões técnica, política e relacional da participação. Quarto, contribui para o debate sobre *accountability* e *ethos* democrático na gestão pública, evidenciando como a concentração de poder na magistratura tensiona os mecanismos de responsabilização horizontal no Judiciário.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa documenta percepções inéditas de servidores e conselheiro sobre participação na governança do CNJ, identificando tensões, avanços e possibilidades que não seriam captados por análises puramente normativas. A identificação do fenômeno da magistralização — com a expansão de 6 para 48 juízes auxiliares entre 2015 e 2024 — representa achado relevante sobre as transformações em curso na configuração da governança do órgão. A documentação de práticas emergentes de colaboração e os dados qualitativos sobre temas sensíveis, como a chefia da auditoria interna e a viabilidade de mecanismos formais de participação, fornecem subsídios empíricos para debates institucionais futuros.

Do ponto de vista prático, a pesquisa oferece contribuição concreta por meio da proposta de Comitê de Servidores, apresentada no Anexo II desta dissertação. A minuta de portaria elaborada representa um modelo institucional adaptável, desenhado a partir dos achados empíricos e alinhado às melhores práticas de governança democrática. O Comitê proposto constitui instância consultiva e propositiva, composta por seis membros — três eleitos pelos pares e três nomeados pela Presidência —, com mandato de dois anos e competências voltadas ao aprimoramento das práticas de governança, à promoção da participação dos servidores e ao fortalecimento da inovação e do aprendizado organizacional.

A proposta incorpora elementos que emergiram da análise empírica: a combinação de representatividade eleitoral e indicação técnica busca equilibrar legitimidade democrática e competência especializada; a previsão de vagas destinadas a servidores negros e com titulação *stricto sensu* dialoga com políticas de diversidade e qualificação; o caráter consultivo preserva a arquitetura constitucional do autogoverno judicial, ao mesmo tempo em que institucionaliza canal permanente de diálogo entre burocracia e alta administração. Trata-se de proposta pragmática, que não pretende alterar a distribuição formal de poder, mas criar espaço institucionalizado para que a expertise técnica dos servidores seja ouvida e considerada nos processos decisórios.

Este estudo possui limitações que devem ser consideradas na interpretação dos achados. Trata-se de estudo de caso único, focado no CNJ, cuja dinâmica pode diferir significativamente de outros tribunais. A amostra, composta por conveniência e orientada pelo critério de saturação, não captou a perspectiva de juízes auxiliares nem de servidores de outros órgãos judiciais. A participação de apenas um conselheiro limita o contraste de visões da alta administração. A condição de *insider researcher*, embora tenha facilitado o acesso e a compreensão do contexto, exigiu vigilância constante para evitar vieses interpretativos. Essas limitações não invalidam os achados, mas delimitam seu alcance e apontam para a necessidade de estudos complementares.

Os achados abrem múltiplas possibilidades para investigações futuras. A replicação deste estudo em diferentes contextos judiciais — tribunais estaduais, regionais federais, superiores e especializados — permitiria identificar variações e padrões na participação dos servidores. *Surveys* em larga escala poderiam mensurar quantitativamente percepções sobre participação, autonomia e reconhecimento. Estudos longitudinais acompanhariam a evolução das práticas de governança colaborativa ao longo de diferentes gestões. Pesquisas com recorte interseccional investigariam como gênero, raça e origem social afetam a participação e a voz dos servidores. Análises jurídicas examinariam a viabilidade constitucional de diferentes modelos de participação. Cada uma dessas agendas contribuiria para aprofundar a compreensão sobre governança judicial e participação burocrática no Brasil.

A participação dos servidores na governança do Poder Judiciário transcende questões administrativas ou gerenciais. Trata-se de debate que toca dimensões fundamentais do Estado Democrático de Direito: legitimidade das decisões públicas, *accountability* institucional, equilíbrio entre autoridade e competência, e capacidade do Estado de responder às demandas da sociedade. O Judiciário brasileiro enfrenta desafios históricos de confiança social e transparência, e a forma como articula — ou deixa de articular — as contribuições de seus diferentes atores têm implicações diretas sobre sua legitimidade e efetividade.

A governança efetiva não se constrói apenas com autoridade constitucional ou expertise técnica isoladamente, mas com arranjos institucionais capazes de fazer dialogar essas racionalidades complementares. Os servidores não são meros executores de decisões alheias: são portadores de conhecimento, memória e compromisso institucional que sustentam a continuidade e a qualidade da ação estatal. Reconhecer essa contribuição — e criar mecanismos para que ela seja ouvida — não enfraquece a autoridade da magistratura, mas a fortalece ao ampliar as bases de legitimidade e a qualidade das decisões.

Esta dissertação não oferece soluções definitivas, mas busca contribuir para um debate necessário sobre os arranjos institucionais de governança no Poder Judiciário. A proposta de Comitê de Servidores representa um caminho possível, não o único. O essencial é reconhecer que a governança judicial pode ser aprimorada pela institucionalização de espaços de diálogo, pela valorização da expertise técnica e pela construção de relações de confiança entre os atores que, cotidianamente, sustentam o funcionamento da Justiça brasileira. Se esta pesquisa contribuir para fomentar essa reflexão nas instituições judiciais, terá cumprido seu propósito.

7. Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. [S.l.]: Ipea : Enap, 2018.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 937–958, ago. 2015.

ALEMÃO, Ivan da Costa; BARROSO, Márcia Regina C. O que se espera de um juiz? **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 8, n. 1, 2013.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 1 out. 2008.

AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai (ORGS.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

BAUTISTA, Sandra Naranjo; MOSQUEIRA, Edgardo; LAFUENTE, Mariano. **Better Governments for Better Lives: Strengthening State Capacities for Strategic, Meritocratic, and Inclusive Management of Civil Service in Latin America and the Caribbean: Executive Summary**. Washington, D. C.: [S.n.]. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/better-governments-better-lives-strengthening-state-capacities-strategic-meritocratic-and-inclusive>>. Acesso em: 14 set. 2025.

BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5–19, jan. 2016.

BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. *In*: BEVIR, Mark (Org.). **The SAGE Handbook of Governance**. [S.l.]: SAGE Publications Ltd, 2011.

BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W.; WELLER, Patrick. Comparative governance: prospects and lessons. **Public Administration**, v. 81, n. 1, p. 191–210, 19 mar. 2003.

BINGHAM, Lisa Blomgren. Collaborative Governance. *In*: BEVIR, Mark (Org.). **The SAGE Handbook of Governance**. [S.l.]: SAGE Publications Ltd, 2011.

CARAZZA, Bruno. **O país dos privilégios. Volume 1: Os novos e velhos donos do poder.** [S.l.]: Companhia das letras, 2024. v. Volume 1

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** [S.l.]: Ipea : Enap, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 2018–12, p. 9–15, 2019.

CHISTENSEN, Robert K.; TSCHIRHART, Mary. Organization Theory. *In*: BEVIR, Mark (Org.). **The Sage handbook of Governance.** London: SAGE Publications Ltd, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual 2024.** Brasília: [S.n.]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/relatorio-anual-cnj-2024.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2025.** [S.l.: S.n.]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 31 out. 2025.

DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISAS. **Avaliação de um ano e três meses do presidente Lula.** [S.l.: S.n.]. Disponível em: <<https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2024/03/27/nc8n-wwvsvydsiivhyr5zpc-oel7zm6mv4wn3zluoxvqsztmhp5r3nvzd3uruwia9avkyl6upuzs3ag0mqnz8g.pdf>>. Acesso em: 6 maio. 2025.

DAVIS, James H.; SCHOORMAN, F. David; DONALDSON, Lex. Toward a Stewardship Theory of Management. **The Academy of Management Review**, v. 22, n. 1, p. 20, jan. 1997.

DELEON, Linda; DELEON, Peter. The Democratic Ethos and Public Management. **Administration & Society**, v. 34, n. 2, p. 229–250, 1 maio 2002.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147, abr. 1983.

DOMINGOS, Amanda; ROCHA, Virginia; MARCIANO, Palloma. A estrada dos tijolos amarelos: Desafios e sugestões para produzir pesquisas qualitativas mais transparentes. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 43, 2024.

ECKERSLEY, Peter *et al.* Accountability as a function of power relationships in public governance networks. **Public Administration**, v. 103, n. 3, p. 906–922, 8 set. 2025.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748, out. 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: a formação do patronato político brasileiro**. [S.l.]: Companhia das Letras, 2021.

FREITAS, PABLO F. P.; ODELIUS, CATARINA C. Work Design: características do trabalho de servidores do Superior Tribunal de Justiça. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 22, n. 3, 2021.

GOMES, Adalmir Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. The Relationship between Judicial Staff and Court Performance: Evidence from Brazilian State Courts. **International Journal for Court Administration**, v. 8, n. 1, p. 12, 31 out. 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael Amorim; ALBURQUERQUE, Pedro Melo. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. spe, p. 689–704, nov. 2021.

GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (ORGS.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. [S.l.]: ENAP, 2024.

HEINRICH, Carolyn J. Public Management. In: BEVIR, Mark (Org.). **The SAGE Handbook of Governance**. [S.l.]: SAGE Publications Ltd, 2011.

HENDRIKS, Carolyn M. Deliberative governance in the context of power. **Policy and Society**, v. 28, n. 3, p. 173–184, 1 out. 2009.

IPEC (INTELIGÊNCIA EM PESQUISA E CONSULTORIA). **Índice de Confiança Social (ICS)**. [S.l.: S.n.]. Disponível em: <<https://www.ipec-inteligencia.com.br/pesquisas/>>. Acesso em: 6 maio. 2025.

KATTEL, Rainer. Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. **Revista do Serviço Público**, v. 74, n. 1, p. 12–41, 30 mar. 2023.

LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SALLA, Ana Letícia. **Política e burocracia contemporâneo: o necessário equilíbrio entre técnica e política para a produção das políticas públicas**. Brasília: [S.n.]. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8092>>. Acesso em: 5 nov. 2025.

LYNN, L. E.; HEINRICH, C. J.; HILL, C. J. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 233–262, 1 abr. 2000.

MARONA, Marjorie. O TSE na linha de frente da democracia defensiva: a flor e a náusea. In: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai (Orgs.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

MOREIRA, Roberto Júnio dos Santos Moreira. **A necessidade de uma auditoria interna independente no âmbito do Poder Judiciário da União**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; AOYAMA, Pâmela Tieme Barbosa. Conselho Nacional de Justiça e a academia. **Biblioteca digital do CNJ**, 2017.

OLSEN, Johan P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1–24, 1 jan. 2005.

PETERS, B. Guy. Institutional Theory. *In*: BEVIR, Mark (Org.). **The Sage Handbook of Governance**. [S.l.: S.n.].

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; DE OLIVEIRA, Vanessa Elias (ORGS.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018.

PIRES, Roberto Rocha C. O trabalho da burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. [S.l.]: Ipea : Enap, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução: Berilo Vargas. [S.l.]: Zahar, 2020.

RHODES, R. A. W. Understanding Governance: Ten Years On. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 1 ago. 2007.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. O Judiciário como poder político no século XXI. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 38, p. 291–306, abr. 2000.

ROBL FILHO, Ilton Noberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability**. [S.l.]: Editora Saraiva, 2013.

ROCHA, Virginia. Da teoria à análise: Uma introdução ao uso de entrevistas individuais semiestruturadas na ciência política. **Revista Política Hoje**, p. 197–251, 8 abr. 2021.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, v. 10, n. 1, p. 01–62, maio 2004.

SILVA, Magno. Riscos de auditoria e conflitos de interesse na perspectiva dos órgãos de controle institucional. **Revista do TCU**, v. 152, p. 259–292, 2023.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade Estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, Janine *et al.* (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos : experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília : Ipea, 2020.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519–550, 27 dez. 2019.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas Globais de Auditoria Interna**. [S.l.: S.n.]. Disponível em: <<https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/editable-versions/global-internal-audit-standards-portuguese.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2025.

VIEGAS, Rafael Rodrigues *et al.* Accountability beyond Institutional Rules: How the Corporative Interests Affect the National Councils of Justice and of the Public Prosecutor's Service in Brazil. **Beijing Law Review**, v. 14, n. 03, p. 1229–1249, 2023.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução: Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.

Anexo I: Termo de consentimento livre e esclarecido

Título da Pesquisa: Participação dos servidores na governança de órgãos públicos: estudo de caso do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça.

Pesquisador responsável: Arthur Dias Avelino – Mestrando do Programa de Pós-Graduação Profissional em Governança e Desenvolvimento – Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Instituição de vinculação: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) / Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

1. Apresentação da pesquisa

Você está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa, que tem como objetivo compreender a percepção de conselheiros(as), magistrados(as) e servidores(as) sobre a participação de servidores(as) na alta administração e nos processos de governança de tribunais e conselhos do Poder Judiciário.

A pesquisa será realizada por meio de entrevistas qualitativas, gravadas em vídeo, com posterior transcrição. As informações coletadas serão analisadas apenas para fins acadêmicos, preservando o sigilo e a confidencialidade de todos os participantes.

2. Procedimentos

A entrevista será realizada de forma remota, por meio da plataforma Zoom, com duração aproximada de 40 a 60 minutos. O(a) participante terá a oportunidade de revisar sua transcrição e poderá fazer ajustes ou solicitar exclusão de trechos que considerar necessários.

3. Objetivo

Sua participação poderá contribuir para o aprimoramento das práticas de governança no Judiciário e para o fortalecimento do debate acadêmico sobre a administração pública.

4. Confidencialidade

Sua identidade será mantida em sigilo absoluto. As falas serão tratadas de forma anônima e apresentadas apenas em categorias analíticas, sem qualquer identificação nominal. Os arquivos de gravação e transcrição ficarão armazenados em ambiente seguro e acessíveis apenas ao pesquisador.

5. Voluntariedade

Sua participação é voluntária. Você pode recusar-se a participar ou desistir a qualquer momento, sem necessidade de justificativa e sem qualquer prejuízo para sua relação profissional com o CNJ ou demais instituições envolvidas.

6. Contato

Em caso de dúvidas, você pode entrar em contato com o pesquisador responsável:

Arthur Dias Avelino – arthur.davelino@gmail.com

Anexo II: Proposta de comitê de servidores(as)

MINUTA PORTARIA

Cria o Comitê de Servidores(as) e estabelece suas atribuições como instância interna de governança

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais,

CONSIDERANDO que os servidores públicos desempenham papel fundamental para o Estado, atuando em todas as políticas públicas e na garantia da continuidade institucional, sendo responsáveis pela promoção da legalidade, eficiência e transparência na Administração Pública;

CONSIDERANDO que a qualidade das políticas públicas e a efetividade da atuação do Estado dependem diretamente da capacidade técnica, do engajamento e da participação ativa dos servidores públicos, cuja atuação contribui para o desenvolvimento nacional em suas dimensões social, econômica, ambiental, política e institucional;

CONSIDERANDO a importância de fortalecer a governança democrática e participativa no âmbito do Poder Judiciário, garantindo espaços institucionais para que os servidores públicos possam contribuir ativamente na formulação, execução e aprimoramento de políticas institucionais, fortalecendo a legitimidade e a eficiência das decisões organizacionais; e

CONSIDERANDO a necessidade de inovação contínua, aprendizado organizacional e aprimoramento das práticas de governança e gestão no Conselho Nacional de Justiça, de modo a promover um ambiente de trabalho mais integrado, colaborativo e orientado para a melhoria dos serviços prestados à sociedade, conforme previsto no Plano Estratégico 2021-2026.

RESOLVE:

Capítulo I

Das Disposições Gerais

Art. 1º Fica instituído o Comitê de Servidores como instância interna de governança do Conselho Nacional de Justiça, nos termos da Portaria nº 74/2023, com a finalidade de promover o aprimoramento contínuo das práticas de governança e gestão organizacional, fortalecer a participação dos servidores nos processos de governança organizacional e contribuir para a inovação e a geração de valor público.

Art. 2º O Comitê de Servidores será composto por servidores eleitos e nomeados, conforme critérios estabelecidos nesta norma, garantindo ampla representatividade e diversidade na composição da unidade.

Capítulo II

Da composição do Comitê de Servidores

Art. 3º O Comitê de Servidores será composto por seis membros, sendo:

I - Três servidores eleitos; e

II - Três servidores nomeados pela Presidência do CNJ.

Art. 4º O processo eleitoral para a escolha dos membros eleitos será conduzido pela Secretaria de Gestão de Pessoas, nos seguintes termos:

I - Todos os(as) servidores(as) em exercício no CNJ poderão votar, independentemente do vínculo funcional;

a) cada servidor poderá votar em até três candidatos distintos.

II - Serão eleitos:

a) a mulher e o homem mais votados;

b) a terceira vaga será destinada ao(a) candidato(a) mais votado(a) subsequente, independentemente do gênero;

III - para concorrer à eleição, o(a) candidato(a) deverá:

a) ser servidor(a) do quadro efetivo do CNJ;

b) possuir, no mínimo, cinco anos de efetivo exercício no órgão até a data da eleição;

c) possuir título de pós-graduação;

Art. 5º As nomeações realizadas pela Presidência do CNJ observarão os seguintes critérios:

I - Uma vaga será destinada a servidor(a) negro(a);

II - Uma vaga será destinada a servidor(a) que possua título de pós-graduação *stricto sensu*;

III - Uma vaga será de livre nomeação.

Art. 6º O mandato dos membros do Comitê de Servidores será de dois anos, vedada a recondução. O servidor poderá voltar a integrar o Comitê após um intervalo de pelo menos um mandato.

§ 1º Os servidores eleitos irão atuar integralmente no Comitê de Servidores sem a percepção de gratificação;

§ 2º Os servidores nomeados pela presidência poderão exercer suas atribuições concomitantemente com suas atuais funções.

Capítulo III

Das competências do Comitê de Servidores

Art. 7º O Comitê de Servidores atuará como instância interna de governança, de caráter consultivo e propositivo, para promover o aprimoramento contínuo das práticas de governança e fortalecer a participação dos servidores na atuação organizacional.

Art. 8º São competências do Comitê de Servidores:

I – Receber sugestões de melhoria e aprimoramento das práticas de governança e gestão do órgão dos servidores do CNJ e atuar como canal de facilitação da inovação, do aprendizado organizacional e de criação de valor público;

II - Fomentar a participação democrática dos servidores nos processos institucionais, promovendo um ambiente organizacional mais colaborativo e inclusivo;

III - Propor e acompanhar iniciativas voltadas à inovação, à eficiência e à transparência na gestão organizacional do CNJ, contribuindo para a implementação de boas práticas administrativas e organizacionais;

IV - Atuar na promoção de uma cultura organizacional baseada na ética, na integridade e na valorização dos servidores, contribuindo para o fortalecimento dos princípios republicanos e da administração pública eficiente;

V - Incentivar práticas de capacitação e educação continuada, estimulando a qualificação dos servidores e a disseminação de conhecimento no ambiente organizacional;

VI - Acompanhar e sugerir aprimoramentos nas práticas de gestão de desempenho e desenvolvimento profissional dos servidores, promovendo debates e apresentando sugestões para a construção de mecanismos de avaliação que contribuam para o desenvolvimento das capacidades dos servidores e da organização;

VII - Atuar na gestão estratégica do órgão visando aprimorar as técnicas, processos e resultados organizacionais dos objetivos e iniciativas estratégicas do Conselho;

VIII - Exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pela Presidência e pelo Plenário que sejam compatíveis com sua finalidade e atribuições.

Art. 9º A atuação do Comitê de Servidores terá os seguintes documentos estruturantes:

I – Planejamento anual: documento que apresenta todas as iniciativas, estratégias, processos e projetos das instâncias interna de governança. Deve ser construído a partir de mecanismos de diálogo com as demais instâncias internas de governança e os servidores;

II – Relatório semestral de acompanhamento: relatório de acompanhamento das iniciativas, estratégias, processos e projetos a ser elaborado ao final do primeiro semestre do ano;

III – Relatório anual: relatório de avaliação e transparência das iniciativas, estratégias, processos e projeto conduzidos ao longo do ano, evidenciando o valor público e organizacional gerado decorrente da atuação da instância interna de governança;

IV – Atas das reuniões: as reuniões do Comitê de Servidores terão registro de ata que fará parte da documentação que evidencia a atuação da instância interna de governança;

V – Documentação das iniciativas e estratégias: todas as ações, iniciativas e estratégias implementadas pelo Comitê de Servidores deverá ser concebida com os adequados

instrumentos de planejamento, implementação e avaliação de modo a fortalecer a condução de políticas públicas baseadas em evidências;

VI – Demais documentos que evidenciam a atuação da instância interna de governança e a geração de valor público.

§ 1º O planejamento e relatório anual serão publicados no portal da transparência do CNJ.

§ 2º Os demais instrumentos serão publicados internamente nos canais organizacionais adequados

Capítulo IV

Das disposições finais

Art. 10º O Comitê de Servidores realizará reuniões ordinárias mensais, conforme calendário estabelecido em seu planejamento anual, para debater e deliberação sobre suas ações, estratégias e iniciativas.

§ 1º As reuniões serão abertas à participação dos servidores do CNJ, garantindo transparência e ampliando o diálogo sobre temas de interesse institucional, respeitado os devidos sigilos necessários e o código de conduta dos servidores do CNJ, Portaria nº 56/2018.

§ 2º O Comitê poderá convocar reuniões extraordinárias, mediante solicitação da maioria de seus membros ou por demanda da Presidência do CNJ, sempre que houver necessidade de tratar de temas urgentes ou estratégicos.

Art. 11º Os servidores integrantes do Comitê de Servidores deverão participar de programas de capacitação e treinamento continuado, totalizando 60 horas anuais, visando ao aprimoramento de suas competências em governança, gestão, ética, integridade, inovação e em temas necessários para o adequado exercício de suas atividades.

Parágrafo único. A Secretaria de Gestão de Pessoas será responsável por desenvolver o programa de capacitação dos membros do Comitê de Servidores.

Art. 12º As unidades administrativas do CNJ deverão colaborar com a atuação do Comitê de Servidores, fornecendo as informações e colaboração necessária ao desempenho de suas atividades, observadas as diretrizes institucionais e a legislação aplicável.

§ 1º O Comitê poderá solicitar informações e documentos às unidades administrativas do CNJ, desde que compatíveis com suas atribuições e respeitados os limites de sigilo e confidencialidade.

§ 2º Cabe à Diretoria-Geral prover os recursos físicos, financeiros e humanos para o adequado funcionamento do Comitê de Servidores

Art. 13º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Luiz Edson Fachin