



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Criando valor público no Judiciário: o Sistema de Governança Organizacional do STF

Natália Bertolo Bonfim

[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do Setor Público

CRIANDO VALOR PÚBLICO NO JUDICIÁRIO: O SISTEMA DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL DO STF

Resumo

O artigo analisa o Sistema de Governança Organizacional (SIGOV) do Supremo Tribunal Federal à luz da teoria do valor público de Mark Moore. Tem como objetivo identificar se a teoria do valor público recepciona as práticas de gestão estruturadas pelo STF, com base na obra de Moore, “Criando valor público”, e na literatura sobre o tema. Conclui que o SIGOV satisfaz às três condições necessárias para que a criação de valor público seja bem-sucedida e sustentável: definição clara do valor público a ser alcançado; presença de entorno autorizativo; e capacidade operacional.

Palavras-chave: Valor público. Governança. Triângulo de Moore. Poder Judiciário. STF.

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a ampliação do rol de direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos, o Poder Judiciário brasileiro teve um aumento expressivo de demanda, superior à sua capacidade de processamento, resultando na morosidade e baixa eficácia de suas decisões.

Evidenciou-se a necessidade de se pensar estrategicamente e desenvolver uma estrutura gerencial que permitisse lidar adequadamente com os problemas e dificuldades acumulados ao longo de muitos anos, e algumas soluções para esta crise no Judiciário foram levantadas, tais como a adoção de práticas de gestão (OLIVEIRA, 2017), reforçadas pela elevação da eficiência a princípio constitucional da Administração Pública, pela criação do Conselho Nacional de Justiça e pela consolidação de um modelo de governança corporativa para o setor público pelo Tribunal de Contas da União.

Além de solucionar conflitos, o Poder Judiciário exerce atividade de gestão e produz valores públicos imprescindíveis para uma boa governança, auxiliando na qualidade do serviço da justiça (NEGRI; PEDRON, 2019). Para Mark Moore, o valor público é resultado do desempenho do governo e deve ser o objetivo dos gestores públicos. Não se trata apenas de atender às necessidades dos cidadãos, mas sim, promover resultados sociais ou econômicos valiosos.

Como órgão de cúpula do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal não poderia passar ao largo desta tendência, haja vista que presta serviço público de extrema relevância à sociedade: detém a última palavra sobre a interpretação e aplicação da Constituição. Para tanto, vem estruturando seu sistema de governança, estabelecendo

regras e mecanismos que visam melhorar a prestação dos serviços judiciais e possibilitar o maior controle da atuação da Corte pela sociedade.

Levando em consideração este contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o sistema de governança organizacional do STF à luz da teoria do valor público de Mark Moore. Busca-se responder à seguinte questão de pesquisa: o Sistema de Governança Organizacional do STF é capaz de criar valor público? Pretende-se, assim, contribuir para a análise da governança no Poder Judiciário e identificar se a teoria do valor público recepciona as práticas de gestão estruturadas pelo STF.

1 Reforma Gerencial brasileira

O Brasil lançou sua Reforma Gerencial em 1995, que foi formalizada com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Dentre os objetivos gerais do PDRAE estavam aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; e limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada (BRASIL, 1995).

A Emenda Constitucional nº 19/1988 elevou a eficiência a princípio da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), ratificando a ideia de que se deve buscar a melhor relação custo-benefício na prestação do serviço público, isto é, fazer o que é necessário com qualidade adequada ao menor custo possível.

Mas foi apenas em 2013 que se estruturou e consolidou um modelo de governança corporativa para o setor público, motivado pela atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), que publicou o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (BRASIL, 2020).

Em 2017, o governo transitório de Michel Temer publicou o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 9.163, que estende ao Legislativo e ao Judiciário as regras de governança.

Deste modo, a governança deixou de ser mera recomendação do TCU e passou a constituir um regramento harmônico para a administração pública brasileira, de aplicação imediata ao Poder Executivo, e que aguarda aprovação legislativa para ser aplicada ao Legislativo e ao Judiciário (NEGRI; PEDRON, 2019).

2 Concepção da Teoria do Valor Público

Com a obra de Mark Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, de 1995, a TVP atingiu um novo patamar no debate teórico sobre gestão pública.

O livro de Moore é um manual voltado a gestores públicos, elaborado a partir de cursos de treinamento coordenados pela *Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard e foi publicado sob o influxo do pensamento neoliberal que permeou a década de 1990, período em que houve uma “demonização” da figura do governo.

Se antes o governo era visto como o responsável por assegurar o bem-estar individual e coletivo e a justiça social, com o neoliberalismo passou a ser visto como um obstáculo à economia e ao progresso social, um setor improdutivo que se alimenta do valor que é criado, em grande parte, no setor privado. Aliado a isso, cresceu na sociedade a crença de que o governo é suscetível à corrupção, possibilitando que as ações governamentais sejam afetadas por motivos escusos. A solução, então, foi reduzir o papel do Estado, estendendo a lógica de mercado ao espaço vago (BAJPAI, 2016; BENINGTON; MOORE, 2011).

Neste contexto, desenvolveu-se a ideia de importar mecanismos do setor privado para o setor público para alcançar a eficiência na gestão pública, tais como enxergar os cidadãos como clientes da máquina pública, aperfeiçoar a mensuração de resultados e avaliar o desempenho dos servidores.

Era necessário, portanto, mudar o ponto de vista da sociedade sobre o governo e o que constitui uma gestão pública eficaz, e o livro de Moore foi, em parte, uma resposta a essas pressões. O argumento por trás de *Creating Public Value* era o de que cabia aos cidadãos decidir quais questões deveriam ser tratadas como de responsabilidade pública coletiva, a ser gerenciada pelo governo, e quais questões deveriam ser tratadas como de responsabilidade privada, a ser gerenciada por indivíduos através de mecanismos de mercado (BENINGTON; MOORE, 2011).

Assim sendo, a *teoria do valor público* (TVP) vem emergindo como novo paradigma da gestão pública pós-*New Public Management* (NPM), propondo que o gestor público tenha como objetivo a criação de valor público, assim como o gestor privado busca a criação de lucro ou valor financeiro.

A TVP parte do princípio de que não basta a mera prestação de serviços públicos pelo Estado; deve-se indagar se o serviço público prestado promove resultados sociais ou econômicos valiosos, isto é, se entrega valor público à sociedade.

3 Definindo “valor público”

A definição de valor público para Moore compreende a análise do papel dos gestores públicos.

A ideia central da TVP é que os gestores públicos devem criar valor público a partir dos bens que lhes são confiados pela coletividade. Deste modo, a criação de valor público deve ser o objetivo dos gestores públicos, assim como a criação de valor financeiro é o objetivo dos gestores privados.

Segundo Moore, o valor público resulta, principalmente, do desempenho do governo, e por isso pode ser entendido como o valor ou a importância que os cidadãos atribuem ao resultado de políticas governamentais e à manutenção da segurança e legitimidade do estado (XAVIER; HOPPEN; VEGA, 2019).

Alford e O’Flynn (2009) apresentam quatro significados de valor público:

1) valor público como paradigma: a TVP surge como novo paradigma de gestão pública pós-NPM. Argumentam os autores que a TVP se caracteriza pelas redes de relações, ou seja, os relacionamentos pessoais são formados no contexto de respeito mútuo e aprendizado compartilhado. Contrariamente, a NPM oferece uma visão consumista da natureza humana, guiada pela satisfação de interesses, necessidades e desejos individuais (BAJPAI, 2016);

2) valor público como retórica: o valor público é uma ferramenta retórica utilizada pelos gestores públicos para proteger os interesses setoriais dos burocratas e suas organizações;

3) valor público como narrativa: o valor público é uma história do mundo dos gestores públicos. Para que uma organização tenha sucesso na produção de valor, seus líderes devem ter uma história sobre qual o valor ou propósito que a organização está buscando;

4) valor público como performance: o valor público é utilizado como ferramenta para medir o desempenho do governo e guiar decisões políticas.

No Brasil, a definição legal de valor público encontra-se no Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O art. 2º, inc. II deste Decreto define valor público como “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

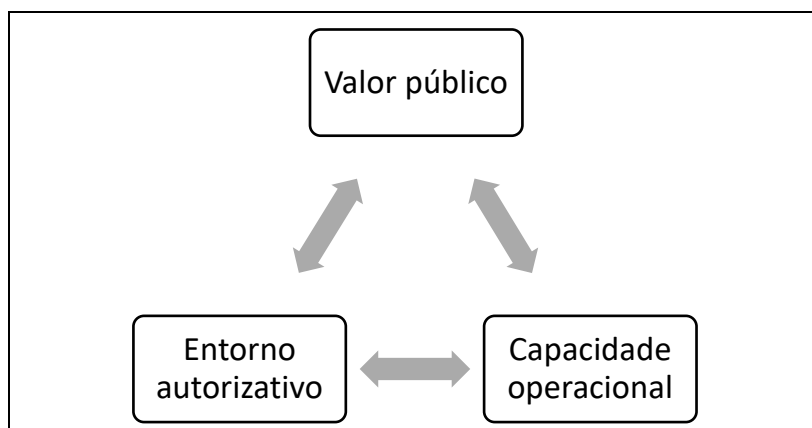
Assim, a definição de valor público abrange produtos e resultados gerados pelas organizações públicas que apresentam respostas às necessidades da sociedade. O valor público, portanto, é tido como algo que é valioso para as pessoas, não no sentido monetário, mas no sentido do interesse público ou bem comum (BAJPAI, 2016).

4 O “triângulo estratégico” de Moore

Para disciplinar a criação de valor público no governo, Moore elaborou um arcabouço conceitual denominado de *triângulo estratégico*, que reúne três procedimentos distintos, mas interdependentes, que formam as pontas do triângulo:

- a) definição do valor público a ser perseguido, ou seja, em que consiste, especificamente, o progresso, melhoria ou maior eficiência e eficácia que se espera como resultado de determinada ação;
- b) criação de um *entorno autorizativo*, formado por uma coalizão de partes interessadas dos setores público, privado e terceiros, inclusive políticos, cujo apoio é necessário para sustentar a ação a ser realizada;
- c) construção de capacidade operacional necessária para entregar o resultado desejado, aproveitando e mobilizando os recursos operacionais (isto é, recursos humanos, financeiros, tecnológicos etc.) internos ou externos à organização.

Figura 1: Triângulo estratégico de Moore



Fonte: Elaborado pela autora

A implicação prática do triângulo estratégico é que a criação de valor público deve satisfazer a três condições para que seja bem-sucedida e sustentável (BAJPAI, 2016):

1) os gestores públicos devem definir claramente o valor público em termos de resultados públicos após consultar os múltiplos interessados do entorno autorizativo. Se o valor público não for definido de maneira clara, o processo de criação de valor público irá falhar;

2) os gestores públicos devem mobilizar o apoio dos múltiplos interessados do entorno autorizativo a favor dos resultados públicos visados, ou suas ações não serão politicamente viáveis;

3) os gestores públicos devem mobilizar os recursos operacionais necessários para implementar os programas de criação de valor público.

Se estas três condições não forem satisfeitas, os gestores públicos deverão revisar as metas de geração de valor público, adotando as medidas corretivas que se fizerem necessárias.

5 Governança e valor público no Poder Judiciário

De acordo com o TCU, a governança pública organizacional “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Serve, portanto, para “aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm” (BRASIL, 2020).

De acordo com o Decreto nº 9.203, governança é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Como guia para atuação das organizações públicas, o Decreto estabelece princípios que funcionam como valores interdependentes: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Deste modo, a governança pública está relacionada aos mecanismos de controle nas organizações, utilizados para alcançar os resultados esperados pelos cidadãos, de maneira sustentável, gerando valor público.

No âmbito do Poder Judiciário, Akutsu e Guimarães (2012) sugerem que a governança judicial compreende seis dimensões: desempenho do sistema judicial, independência judicial, *accountability*, recursos estratégicos do Poder Judiciário, acessibilidade à Justiça e estrutura do Poder Judiciário. Concluem os autores que

[...] a efetividade da governança judicial depende do equilíbrio entre as dimensões "independência do Poder Judiciário" e "accountability", uma vez que a qualidade da prestação jurisdicional depende da independência dos juízes; não obstante, a independência, sem a *accountability*, pode levar à judicialização do poder político.

Guimarães et. al. (2018) observam que o grande desafio da governança judicial é solucionar o paradoxo do Judiciário brasileiro: como aumentar o acesso aos serviços judiciais e, paralelamente, atender a demanda por estes serviços. Ou seja, como descongestionar os tribunais, agilizar os processos judiciais e prover um serviço de qualidade sem deixar de atender a demanda adicional proveniente destas melhorias.

A questão da morosidade da justiça no Brasil foi um dos fatores que deu ensejo à celebração do "Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano", no ano de 2004. Neste documento, os chefes dos três Poderes do Estado sustentavam que “a morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático” (OAB-SP, [s. d.])

Dentre os compromissos fundamentais subscritos pelos chefes dos três Poderes incluíam-se a informatização e a produção de dados e indicadores estatísticos. Segundo aquele documento, “para que as políticas corretas sejam reforçadas, as equivocadas sejam retificadas e novas sejam elaboradas, é fundamental que todos os agentes estatais e sociais contem com conjunto organizado de informações sobre o funcionamento do Judiciário no Brasil”.

Em 2009, foi celebrado o “II Pacto republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”, que tinha, dentre seus objetivos, aprimorar a prestação jurisdicional, assumindo compromissos como: estruturar e apoiar as ações dos órgãos de controle interno e ouvidorias, no âmbito das instituições do Sistema de Justiça, com o objetivo de promover maior transparência e estimular a participação social; melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, possibilitando maior acesso e agilidade, mediante a informatização e desenvolvimento de programas de qualificação dos agentes e servidores do Sistema de Justiça; e viabilizar os recursos orçamentários necessários à implantação dos programas e ações previstos no Pacto.

Ao final do ano de 2004, através da Emenda Constitucional nº 45, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão do Poder Judiciário composto por quinze membros representantes dos tribunais, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade, responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

A partir de 2006, o CNJ passou a recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos ligados ao desempenho das organizações judiciárias brasileiras e, em 2007, desenvolveu o programa Justiça Aberta, que congrega dados das serventias judiciais e extrajudiciais da Justiça Estadual, iniciativas que buscam promover uma maior transparência na atuação do Poder Judiciário, permitindo a geração de diferentes análises para uma melhor compreensão da realidade e formulação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2017).

Em 2009, sob a influência da *Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)*, que trata da eficiência e funcionamento da justiça nos Estados-membros do Conselho da Europa, o CNJ deu início ao estabelecimento de metas nacionais, votadas e aprovadas pelos presidentes de todos os tribunais do país, reforçando os aspectos de centralização e uniformização do Judiciário (OLIVEIRA, 2017), mediante a Resolução nº 70/2009, que instituiu o Planejamento Estratégico Nacional.

Expirado o prazo de vigência do plano, o CNJ editou a Portaria nº 138/2013, que instituiu a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, à qual foram chamados todos os segmentos do Judiciário nacional para debater e apresentar propostas ao novo planejamento estratégico. Em 2016, o órgão editou a Resolução nº 221, instituindo princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Verifica-se, portanto, que estas iniciativas representam avanços do Poder Judiciário na busca pela eficiência e geração de valores públicos. Neste aspecto, Negri et. al. (2021) destacam que, além dos valores públicos gerais insculpidos no art. 37 da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), na gestão do Poder Judiciário existem valores exclusivos do serviço de justiça, retirados dos comandos da CF e do Código de Processo Civil (CPC).

Negri (2019) define valores públicos judiciais como “bens imateriais, coproduzidos e ditados pelo Estado, recepcionados pelo cidadão e materializados pelo Poder Judiciário brasileiro, para fazer cumprir as normas, promover a estabilidade social, a confiança no serviço estatal e realizar justiça”.

A autora identificou dezesseis valores públicos produzidos por meio do serviço de justiça oferecido pelo Poder Judiciário brasileiro: (1) assistência judiciária gratuita, (2) boa-fé (3) contraditório e ampla defesa, (4) cooperação, (5) devido processo legal, (6) duplo grau de jurisdição, (7) duração razoável do processo, (8) efetividade, (9) imparcialidade do juiz, (10) inafastabilidade da prestação jurisdicional/ livre acesso, (11) isonomia, (12) juiz natural, (13) oralidade, (14) persuasão racional do juiz, (15) proibição da prova ilícita, (16) publicidade dos atos processuais.

Negri concluiu que a teoria de Moore reconhece e recepciona os valores públicos exclusivos do Poder Judiciário brasileiro, pois:

a) existe entorno autorizativo para a geração de valores públicos, refletidos nos valor do juiz natural, devido ao processo legal, contraditório, à ampla defesa e ao duplo grau de jurisdição. Além disso, a governança do Poder Judiciário registra crescentes e importantes índices de eficiência administrativa;

b) por meio do CNJ, detém expertise para realizar uma boa governança, contando com ferramentas técnicas e jurídicas para otimizar o trâmite processual, congregando, nesse particular, os valores da duração razoável do processo e da efetividade;

c) se preocupa com a entrega do serviço de justiça no menor custo e preço, conforme as regras da governança pública, estampados na produção dos valores públicos judiciais da assistência judiciária gratuita e na publicidade dos atos processuais;

d) desenvolve suas funções a partir de um planejamento estratégico, favorecendo a coparticipação na tomada de decisões, aqui cabendo a produção dos valores judiciais da oralidade e da isonomia;

e) o destinatário da prestação dos serviços judiciais é a sociedade, nela contido o próprio Estado. A entrega do serviço de justiça é reflexo direto da produção do valor público judicial da inafastabilidade do controle jurisdicional/acesso e desacesso, imparcialidade do juiz e da persuasão racional;

f) no serviço de justiça, os gestores e cidadãos/jurisdicionados são racionalmente interdependentes, respeitam o custo-efetividade calcado em valores coletivamente esperados, reflexo da produção do valor público judicial, boa-fé e proibição da prova ilícita;

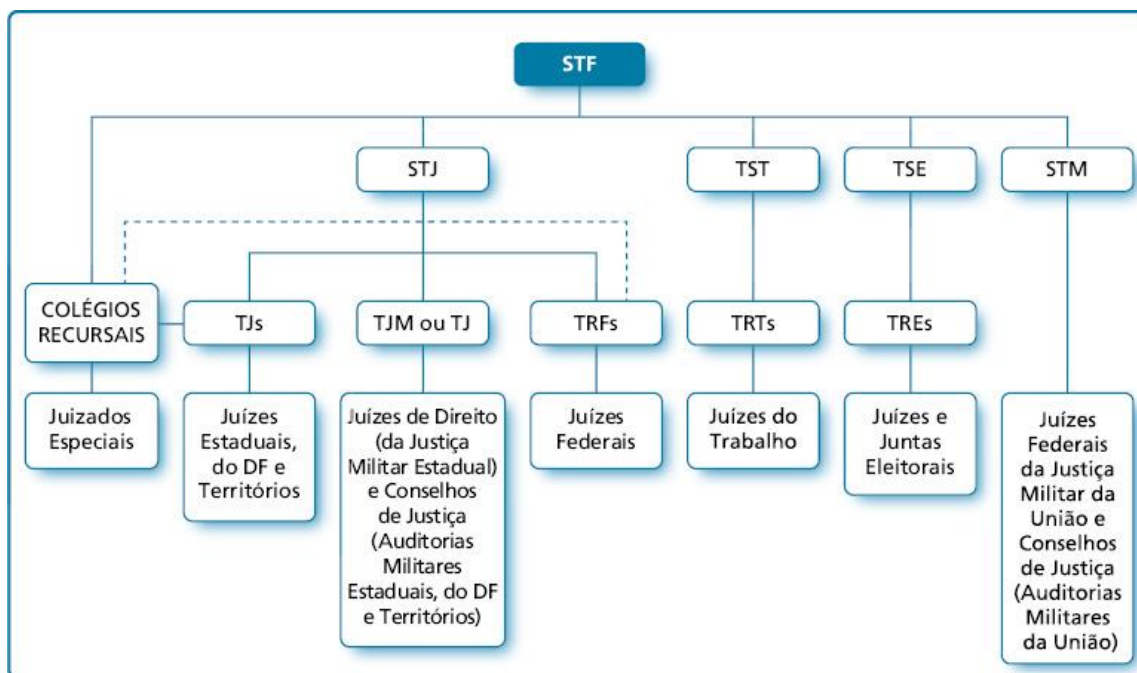
g) optou-se, sempre que possível, pela flexibilização de normas e procedimentos, contemplando a participação das partes na produção de atos processuais, contidas na produção do valor da cooperação, além de possibilitar à sociedade a fiscalização dos atos do Poder Judiciário.

6 O Sistema de Governança Organizacional (SIGOV) do STF

O Poder Judiciário brasileiro divide-se em cinco ramos: Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar, cada qual submetido hierarquicamente a um dos Tribunais Superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Superior Tribunal Militar (STM).

O órgão de cúpula do Poder Judiciário é o STF, a quem compete a guarda e defesa da CF. Apresenta-se, também, como órgão de cúpula administrativo, financeiro e de controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (disciplinar).

Figura 2: Organograma do Poder Judiciário



Fonte: LENZA, 2022

Como mencionado, o CNJ é o órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura e exerce a governança “macro”, irradiando determinações de gestão para todos os ramos da justiça, **exceto para o STF**; a governança “meso” ou intermediária, para os Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE, STM), que realizam a autogestão; e a governança “micro”, nas unidades judiciárias, localizadas na base do Poder Judiciário, também realizando autogestão (NEGRI; PEDRON, 2019).

Portanto, o STF não se submete às determinações de governança impostas pelo CNJ, tendo autonomia para estabelecer suas próprias regras. Desde 2009, o Tribunal adota o ciclo de planejamento estratégico como unidade temporal para organizar suas demandas. Um novo ciclo é firmado a cada quatro anos e orienta tanto a dinâmica interna quanto os diálogos institucionais da Corte (BRASIL, 2021).

O primeiro Planejamento Estratégico do Tribunal abrangeu o período de 2009 a 2013 e foi elaborado visando romper com a tendência, à época identificada, de descontinuidade dos projetos desenvolvidos. Posteriormente, veio o Ciclo Estratégico 2012-2014; no ciclo 2015-2020, foi executado o Plano Estratégico/STF – Rumo a 2020; e, pela Resolução nº 753, de 30/11/2021, o STF tornou público seu Plano Estratégico 2021-2025 – Um Plano de Todos (BRASIL, 2021).

Por meio da Resolução nº 638, de 07/06/2019, o STF instituiu sua Política de Gestão da Estratégia, a Política de Gestão de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Gestão de Programas e Projetos.

Esta Resolução trouxe como objetivos implementar mecanismos, instâncias e práticas de governança; definir a missão, visão, valores, objetivos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas do tribunal; aprovar e acompanhar a execução, o monitoramento e a avaliação do planejamento estratégico do tribunal, dentre outros.

Por intermédio da Resolução nº 755, de 13/12/2021, o STF implementou o Sistema de Governança Organizacional (SIGOV), mecanismo de liderança transversal para apoiar a definição e a implementação de iniciativas estruturantes relacionadas à Governança no Supremo Tribunal Federal.

O SIGOV estabelece a seguinte estrutura de governança do STF:

(i) Instâncias Superiores de Governança: Tribunal Pleno Administrativo e Comitê Executivo Superior (CES), composto pelos seguintes membros: Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal, Secretário-Geral da Presidência e Chefe de Gabinete da Presidência;

(ii) Alta Administração: gestores que integram o nível estratégico da organização, representado pelos Presidente do STF, Secretário-Geral da Presidência, Chefe de Gabinete e Diretor-Geral; e

(iii) Instâncias de Apoio à Governança: - Comitê de Governança Organizacional (CGO-STF), Comitê de Gestão da Estratégia (CGE-STF), Comitê de Riscos (CR-STF), Central do Cidadão (CIDA) e Auditoria Interna (AUDI).

Figura 3: Estrutura de governança



Fonte: STF, 2021

Para exercer a governança organizacional, o art. 6º da Resolução elenca os seguintes mecanismos:

(a) **liderança**, que busca assegurar que os integrantes da alta administração e das principais posições gerenciais do Tribunal sejam pessoas íntegras e capacitadas, comprometidas com a liderança de pessoas e funções organizacionais para o alcance dos resultados esperados pelas partes interessadas, práticas que envolvem, especialmente: definição de instâncias e responsabilidades; avaliação de desempenho de servidores e ocupantes de funções de direção e chefia; incentivo ao desenvolvimento da carreira de servidores; promoção de comportamentos éticos e íntegros por parte das autoridades e servidores do Tribunal; compartilhamento de metodologias de trabalho e boas práticas de governança;

(b) **estratégia**, integrando os recursos organizacionais às iniciativas e aos resultados previstos no plano estratégico para entrega de valor público às partes interessadas, envolvendo, especialmente: elaboração e formalização da estratégia organizacional; implantação de modelo transparente de gestão da estratégia; monitoramento do desempenho organizacional e avaliação dos resultados das políticas e planos institucionais; identificação, mapeamento e avaliação dos principais processos de trabalho; priorização das demandas e necessidades das partes interessadas; visão de longo prazo, com revisões periódicas para ajustes na estratégia; implantação de metodologia e

sistema de gestão de riscos; monitoramento do desempenho das principais funções organizacionais;

(c) **controle**, para detectar e corrigir desvios, envolvendo, especialmente: canais para o recebimento e o acompanhamento de denúncias e representações; prestação de contas; fortalecimento da transparência; avaliação da imagem da organização e da satisfação das partes interessadas; promoção e implementação de instrumentos de responsabilização de gestores e servidores; acompanhamento e cumprimento de determinações e recomendações dos órgãos de controle; atuação da Auditoria Interna para avaliar e melhorar a eficácia do gerenciamento de riscos, dos controles internos, da governança e dos processos de trabalho e garantia de condições para que a Auditoria Interna atue de forma independente.

A Resolução também indica as ações estruturantes iniciais do SIGOV:

I - elaboração de proposta de Política de Governança Organizacional pelo CGO-STF;

II - criação de novas instâncias de apoio à governança de forma planejada e motivada, a fim de garantir a gradual consolidação das rotinas e do fluxo do processo decisório no SIGOV;

III - elaboração e proposição de diretrizes e indicadores para o monitoramento do desempenho da gestão estratégica, tática e operacional, com a definição de papéis, responsabilidades, fluxos de comunicação e rotinas; e

IV - levantamento dos riscos principais associados às atividades do Tribunal.

Tendo em vista que o SIGOV estabelece a promoção de comportamentos éticos e íntegros por parte das autoridades e servidores do STF como um dos mecanismos de governança, o Tribunal instituiu seu Programa de Integridade, por intermédio da Resolução nº 757, de 15/12/2021, com o propósito de implementar um conjunto de medidas e ações institucionais sistematizadas voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de irregularidades administrativas, condutas ilícitas e desvios éticos.

Considerando a promoção da transparência imposta pelo SIGOV, a Corte instituiu a Política de Transparência, Dados Abertos e Prestação de Contas (Resolução nº 758, de 16/12/2021) e a Política de Privacidade e de Proteção de Dados Pessoais (Resolução nº 759, de 17/12/2021).

Por fim, em 01/07/2022, a Resolução nº 780 instituiu a Política de Governança do Supremo Tribunal Federal, instrumento formal e normativo que estabelece o Modelo de

Governança e prevê os princípios e diretrizes que orientam a Governança Organizacional na Corte.

São princípios orientadores da governança no STF: I - foco em resultados para o cidadão; II - integridade; III - transparência; IV - prestação de contas e responsabilidade; V - sustentabilidade e acessibilidade; VI - equidade, participação, colaboração e cooperação; VII - eficiência, eficácia e efetividade; VIII - capacidade de resposta; IX - confiabilidade; X - melhoria contínua com inovação; e XI - valorização das pessoas.

Os normativos acima citados demonstram a preocupação do órgão de cúpula do Poder Judiciário em gerar valor público, na medida em que estabelecem regras e mecanismos que buscam melhorar a prestação dos serviços judiciais e possibilitar o maior controle da atuação da Corte pela sociedade.

Assim sendo, verifica-se que o Sistema de Governança do STF é capaz de gerar valor público nos moldes do que preconiza a teoria de Mark Moore, pois:

1) há *definição clara* do valor público desejado, que é o de fomentar políticas de incentivo à boa governança, de forma que o comportamento dos gestores públicos seja dirigido seguindo os interesses da sociedade, aumentando a eficácia, eficiência e efetividade dos serviços judiciais. Para tanto, a Resolução prevê a adoção de mecanismos como a avaliação de desempenho e a promoção de comportamentos éticos e íntegros por parte das autoridades e servidores do Tribunal;

2) possui *entorno autorizativo* para tanto, contando com o apoio da alta administração, das principais posições gerenciais do Tribunal e de comitês internos de governança, contemplando, inclusive, a participação da sociedade através da Central do Cidadão (CIDA). Neste sentido, a Resolução estabelece que o planejamento estratégico da Corte deverá priorizar as demandas e necessidades das partes interessadas;

3) possui *capacidade operacional*, contando com os recursos humanos, tecnológicos e orçamentários necessários para entregar o resultado desejado, que são integrados às iniciativas previstas no plano estratégico da instituição. Para tanto, a Resolução prevê mecanismos como implantação de metodologia e sistema de gestão de riscos; implementação de instrumentos de responsabilização de gestores e servidores; e ressalta a importância da atuação da Auditoria Interna, de forma independente, para gerir os controles internos do Tribunal.

Considerações finais

O artigo analisou a governança no Poder Judiciário, especificamente, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, à luz da criação de valor público. Buscou-se identificar se o Sistema de Governança Organizacional do STF é capaz de criar valor público para a sociedade sob a ótica da teoria difundida por Mark Moore.

A questão de pesquisa foi respondida, na medida em que se constatou que o Sistema de Governança Organizacional do STF é recepcionado pela teoria de Moore, satisfazendo às três condições necessárias para que a criação de valor público seja bem-sucedida e sustentável: definição clara do valor público a ser alcançado; presença de entorno autorizativo; e capacidade operacional.

A morosidade do sistema de justiça e a baixa eficácia de suas decisões não são temas afetos apenas à teoria jurídica. É essencial que o estudo sobre a melhoria da eficácia nos órgãos do Poder Judiciário compreenda outros ramos da ciência, como a administração pública e a economia, mas, principalmente, que contemple a geração de valor público como principal aspecto da gestão pública, pois, apenas assim, é que será possível melhorar a qualidade dos serviços judiciais.

Referências bibliográficas

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 183–202, jun. 2012. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100008>.

ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. **International Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3–4, p. 171–191, 19 mar. 2009. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>.

BAJPAI, Arunoday. “Public value” as a normative framework: a comparative evaluation and recasting of administrative culture in India and Nepal. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 3, n. 6, 2016. DOI 10.22409/rcj.v3i6.137. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44669>. Acesso em: 1 dez. 2022.

BENINGTON, John; MOORE, Mark H. Public Value in Complex and Changing Times. In: BENINGTON, John; MOORE, Mark H. (orgs.). **Public Value**. London: Macmillan Education UK, 2011. p. 1–30. DOI 10.1007/978-0-230-36431-8_1. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-0-230-36431-8_1. Acesso em: 1 dez. 2022.

BRASIL. **Planejamento Estratégico 2021-2025 - Um Plano de Todos**. Brasília: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/PE2021_2025UmPlanodeTodos.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

_____. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

GUIMARÃES, Tomas Aquino; GOMES, Adalmir Oliveira; GUARIDO, Filho Edson Ronaldo. Administration of justice: an emerging research field. **RAUSP Management Journal**, v. 53, n. 3, p. 476–482, 1 jan. 2018. <https://doi.org/10.1108/RAUSP-04-2018-010>.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022(Coleção Esquematizado).

NEGRI, Sandra. **A produção de valores públicos de gestão no Poder Judiciário brasileiro sob a ótica da teoria de Moore**. 2019. Tese de doutorado – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://repositorio.uninove.br/xmlui/handle/123456789/1378>. Acesso em: 6 jan. 2023.

_____, Sandra; PEDRON, Cristiane; CORREIA, Pedro. Poder Judiciário Brasileiro: Produção de Valores Públicos no Serviço de Justiça. **Humanidades & Inovação**, v. 8, p. 17–22, 28 set. 2021.

_____, Sandra; PEDRON, Cristiane Drebes. Governança em valor público no poder judiciário brasileiro. 2019. **ENAJUS - Encontro de Administração da Justiça [...]**. Brasília: [s. n.], 2019. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2019/262.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

OAB-SP. Exposição de Motivos nº 204, de 15-12-2004: Proposta de formalização do “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”. [s. d.]. Disponível em: https://www2.oabsp.org.br/asp/clipping_jur/ClippingJurDetalheEmail.asp?id_noticias=16320. Acesso em: 6 jan. 2023.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público - ENAP**, v. 68, n. 3, p. 631-656, set. 2017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3074>. Acesso em: 6 jan. 2023.

XAVIER, Redvânia Vieira; HOPPEN, Norberto; VEGA, Pedro Garrido. Valor público na saúde: uma revisão sistemática sobre os valores criados. *In: XXII SEMEAD - SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO*, nov. 2019. [S. l.: s. n.], nov. 2019. Disponível em: <https://login.semead.com.br/22semead/anais/arquivos/827.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2022.