

PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: PRODUÇÃO DE VALORES PÚBLICOS NO SERVIÇO DE JUSTIÇA

BRAZILIAN JUDICIARY: PRODUCTION OF PUBLIC VALUES IN THE JUSTICE SERVICE

Sandra Negri **1**
Cristiane Drebes Pedron **2**
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia **3**

Resumo: No Brasil os valores públicos, por essência, emergem da legislação. Foram identificados valores públicos gerais da administração pública e os valores exclusivos do Poder Judiciário brasileiro. A partir da revisão de literatura foi possível identificar que no serviço de justiça brasileiro são produzidos 21 valores públicos, dos quais 05 são valores gerais da administração pública e 16 são valores judiciais exclusivos. Os 16 valores públicos exclusivos do Poder Judiciário foram apresentados para experts que, em validação de face, reconheceram a existência e aplicabilidade desses valores. O artigo traz uma exposição teórica, discussão com validação de face por experts, reflexões conclusivas e indicação de estudos futuros. O estudo busca contribuir alertando que a produção de valores públicos judiciais fortalece a credibilidade do Poder Judiciário e a própria razão de ser do Estado Democrático de Direito brasileiro. **Palavras-chave:** Valores Públicos. Administração Pública. Valores Públicos Judiciais. Administração da Justiça.

Abstract: In Brazil, public values, in essence, emerge from legislation. General public values of the public administration and the exclusive values of the Brazilian Judiciary were identified. From the literature review, it was possible to identify that in the Brazilian justice service 21 public values are produced, of which 05 are general values of the public administration and 16 are exclusive judicial values. The 16 exclusive public values of the Judiciary were presented to experts who, in face validation, recognized their existence and applicability. The article brings a theoretical exposition, discussion with face validation by experts, concluding reflections and indication of future studies. We sought to contribute by alerting that the production of judicial public values strengthens the credibility of the Judiciary and the very reason for being of the Brazilian Democratic State of Law.

Keywords: Public Values. Public Administration. Public Judicial Values. Judiciary Administration.

Doutora em Administração pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Pesquisadora CNPq. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Direito do Araguaia (NUPEDIA-UFMT). Professora e pesquisadora na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4243015563182385>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3847-6456>.
E-mail: sandra.negri@ufmt.br

Doutora em Gestão (2009) pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), da Universidade de Lisboa, em Portugal. Mestre em Administração (2003) pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora dos programas de Pós-Graduação Stricto Sensu (UNINOVE). Editora da revista ALCANCE e IPTEC. Coordenadora de projetos de pesquisa financiados pelo CNPq. Pesquisadora da Universidade Federal de Mato Grosso (NUPEDIA-UFMT).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7649391782228457>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9920-3830>.
E-mail: cdpedron@gmail.com

Doutor em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) pela Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Licenciado em Estatística e Gestão de Informação pela Universidade Nova de Lisboa, Portugal. Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Professor e investigador da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), Portugal. Consultor da Direção-Geral da Política de Justiça, Ministério da Justiça de Portugal. Editor-Chefe da Revista Ciências e Políticas Públicas. Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), Portugal. Pesquisador na Universidade Federal de Mato Grosso - Brasil (NUPEDIA-UFMT).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9490708294738969>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3111-9843>.
E-mail: pedro.futuros@gmail.com

Introdução

O estudo da administração pública discute desde o papel do soberano até a produção de valores públicos produzidos na gestão do Estado e ou na prestação de serviços estatais (FERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ ; WALLE, 2019; VAN DER WAL, GRAAF ; LASTHUIZEN, 2008).

Valores públicos são abordados em várias áreas do conhecimento, sendo que recebem uma conceituação complexa, mas nem por isso menos valiosa e necessária para a administração pública (KAUFMAN, 2017; MINTROM & LUETJENS, 2019). A partir de Moore (1995), valor público passou a expressar o oferecimento de serviços públicos que respondam aos anseios legítimos do cidadão.

Valores no presente artigo são vistos na produção de serviços públicos e percebidos como princípios coletivos a serem defendidos pelo Estado na administração pública e, dentre os serviços oferecidos pelo Estado, o serviço de justiça (JORGENSEN & BOZEMAN, 2007).

No Brasil os valores públicos não são designados livremente pelos gestores estatais, nem mesmo pelos destinatários; mas emergem da legislação, devendo ser observados, simultaneamente, por todas as áreas do poder estatal. Os valores públicos gerais do Estado brasileiro estão inscritos no artigo 37 da Constituição Federal (CF): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). No entanto, na gestão do Poder Judiciário brasileiro, além dos valores públicos gerais inscritos na CF existem valores exclusivos do serviço de justiça.

O objetivo deste trabalho é identificar os valores públicos produzidos pelo Poder Judiciário brasileiro. Para alcançar o objetivo uma abordagem qualitativa da pesquisa científica (CROTTY, 1998) foi utilizada. A metodologia adotada foi a exploratória, consistindo em uma revisão de literatura e um conjunto de entrevistas com *experts*.

O artigo, além da introdução, contém uma explanação teórica sobre valores gerais da administração pública, bem como considerações sobre os valores exclusivos do Poder Judiciário. Depois, uma discussão em que *experts* ouvidos validaram a lista de valores públicos judiciais brasileiros e, em seguida, com as considerações finais foram indicados os estudos futuros.

Valores da administração pública do século XXI e a posição brasileira

A Teoria do Valor Público teve início com as reflexões de Mark Moore (1995), que por meio de dados teóricos e empíricos, propõe um modelo estratégico em forma de triângulo indicando como os gestores devem se posicionar na produção de valores públicos. O referido modelo contempla: (1) a definição de objetivos para a criação de valores públicos, (2) a comprovação de legitimidade, e (3) a posse de recursos para realizá-los (MOORE, 1995).

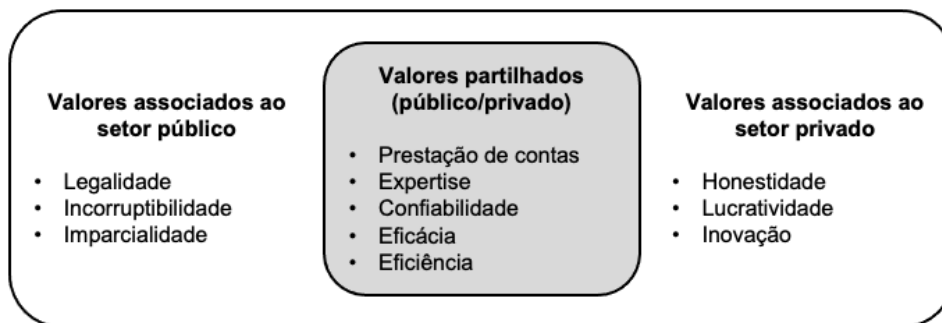
Para Moore (1995), o valor público oferece uma forma mais ampla de mensurar o desempenho dos gestores públicos e, desta maneira, obter uma análise total do impacto da ação de governo. Assim, o valor público é um elemento auxiliar nas decisões políticas e pode melhorar o relacionamento entre Estado e cidadãos, pois o objetivo final do trabalho dos gestores públicos é a produção de valores (MOORE, 1995).

Em regra, para os países democráticos liberais, somente o cidadão consegue determinar o que está no centro dos valores públicos. Isto significa que as posturas do Estado resultam da participação política, da criação de metas e do alcance dos bons resultados por meio da administração pública (MOORE, 1995).

Com o passar do tempo os estudos sobre valores públicos foram sendo refinados, sendo estabelecida a perspectiva de que os valores públicos somente podem ser observáveis por meio de ações administrativas e, desta forma, devem ser percebidos como qualidades humanas (VAN DER WAL et. al, 2006)

Em outra pesquisa, Van der Wal et al. (2008) constatou haver valores exclusivos do setor público, valores outros do setor privado, bem como um compartilhamento de valores para ambos os universos – público e privado (VAN DER WAL et. al, 2008), conforme indicados na Figura 1 a seguir.

Figura 1. Valores públicos exclusivos e os partilhados



Fonte: VAN DER WAL et. al (2008) e CORREIA ; BILHIM (2017).

Os valores exclusivos do setor público encontrados foram a legalidade, incorruptibilidade e imparcialidade. Enquanto aqueles partilhados foram: prestação de contas, expertise/perícia, confiabilidade, efetividade e eficiência (VAN DER WAL et. al, 2008).

Para Negri (2019), existem valores públicos universais que podem ser vistos como “bens imateriais coproduzidos entre Estado e cidadãos para proporcionar o respeito às normas, estabilidade social, qualidade dos serviços públicos e confiança na autoridade democraticamente cedida ao governo” (NEGRI, 2019, p. 98).

No Brasil, os valores públicos gerais *da administração são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determinados conforme o artigo 37 da CF (BRASIL, 1988)*. Importante esclarecer que na mesma CF brasileira são equivalentes os seguintes termos: “valores, objetivos e princípios públicos”, regularmente referindo-se à importância da boa governança (SILVA, 2009).

Os valores públicos do século XXI resultam da própria cadeia de gestão do Estado, fazendo emergir reconhecimento positivo da coletividade. Contudo, mesmo considerando que os valores públicos são perenes, eles não deixam de ser dinâmicos e passíveis de modificações com o passar do tempo, exatamente como ocorreu com os paradigmas que nortearam a administração pública no seu curso histórico (VAN DER WAL, 2017).

Valores públicos do Poder Judiciário

O Estado oferece serviços públicos para o fim de atender necessidades e interesses dos cidadãos. Um exemplo destes atendimentos está no serviço de justiça e, neste campo, fatores como: tempo, qualidade do serviço e satisfação do usuário são fundamentais para se obter a real percepção do valor público que devem emergir da prestação do serviço (PEDRO, 2014).

Os valores públicos exclusivos do Poder Judiciário brasileiro não são considerados nos estudos de Van der Wal et al. (2006), nem mesmo estão contidos naqueles indicados pelo artigo 37 da CF. Os valores públicos produzidos por meio do serviço de justiça oferecidos pelo Poder Judiciário brasileiro são retirados de comandos da Constituição Federal (CF) e do Código de Processo Civil (CPC).

Para Negri (2019), os valores públicos judiciais são caracterizados por serem “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” (NEGRI, 2019, p. 94). No Quadro 1 estão registrados os 16 valores judiciais públicos encontrados na legislação brasileira.

Quadro 1: Valores públicos judiciais retirados da legislação brasileira.

| Valores públicos judiciais (CF e CPC) | Significado sentido | Legislação brasileira |
|---|---|---|
| Assistência Judiciária Gratuita | Condição primeira para ingresso no judiciário, isenção de custas e despesas processuais, com direito a defensor (sem custo) | CF – art. 5º, LXXIV CPC – art. 98 |
| Boa-fé | Lealdade processual e respeito aos atores processuais | CPC – arts. 77,80,322 CPC – arts. 5º, 81, 489 |
| Contraditório e ampla defesa | Exigência que se dê ciência da existência do processo e dos atos que nele são praticados | CF – art. 5º, LV CPC – arts. 9º, 10, 335 |
| Cooperação | Desdobramento da boa-fé e da lealdade processual: exige-se que as partes colaborem para que o processo evolua adequadamente | CPC – arts. 6º, 77, 357 |
| Devido processo legal | Respeito às garantias processuais para decisão justa e célere | CF – art. 5º, LIV |
| Duplo grau de jurisdição | Existência de recursos e tribunais para julgamento em reexame | CF – arts. 5º, LV, 102, 105 |
| Duração razoável do processo | Obtenção dos melhores resultados com a máxima economia de esforços, despesas e tempo | CF – art. 5º, LXXVIII CPC – art. 4º |
| Efetividade | Produção de resultados jurídicos que promovam a tutela do direito no plano material | CF – art. 5º, XXXV CPC – art. 8º |
| Imparcialidade do juiz | Indicador de serenidade, respeito às normas, proatividade e boa condução do processo | CF – art. 5º, LIII, LIV CPC – arts. 144, 145 |
| Inafastabilidade do controle jurisdicional livre acesso / desacesso | Proíbe a lei de excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito | CF – art. 5º, XXXV CPC – art. 3º |
| Isonomia | Dar às partes tratamento igualitário e relação ao exercício de seus direitos e faculdades processuais | CF – art. 5º, <i>caput</i> , inciso I. CPC – art. 7º |
| Juiz natural | Vedação de criar-se tribunais ou juizes após o acontecimento do fato que aguarda julgamento | CF – art. 5º, XXXVII, LIII |
| Oralidade | Aproximação do julgador à provas, pessoas e lures relevantes ao processo | CPC – arts. 139, 217, 456 |
| Persuasão racional | Juiz apreciará a prova observando o que conste dos autos e indicará os motivos do convencimento. Trata-se de uma forma de fiscalização da atividade jurisdicional | CPC – arts. 371, 489 |
| Proibição da prova ilícita | Invalidez de qualquer prova obtida por meios ilícitos | CF – art. 5º, LVI CPC – art. 369 |
| Publicidade dos atos processuais | Possibilidade de fiscalizar a atividade jurisdicional | CF – arts. 5º, LX, 93, IX CPC – arts. 11, 189 |

Fonte: AUTORES (2019).

Conforme Quadro 1, os principais valores públicos do Poder Judiciário encontrados na legislação brasileira são: (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.

Discussão

A partir da identificação dos valores públicos ditados pela legislação brasileira, foram ouvidos, por meio de entrevistas, *experts* com a finalidade de validar, quando da realização do serviço de justiça, a lista de valores públicos encontrados na legislação. Por meio da validação realizada foi possível assegurar que os valores contidos no Quadro 1 eram, efetivamente, produzidos por gestores, atores processuais e colaboradores da justiça quando da execução dos trabalhos judiciais. Os *experts* que colaboraram com a validação de face são gestores do Poder Judiciário, neste artigo entendidos como os servidores estáveis no exercício de seus cargos.

A estabilidade para os trabalhadores do serviço público é atingida, como regra geral, a partir do terceiro ano de exercício, mas para os juizes é antecipada para o segundo ano de trabalho, significando que os trabalhadores não podem ser desligados por vontade exclusiva do superior hierárquico (BRASIL, 1988). Todos os gestores consultados, cinco juizes federais e uma diretora de secretaria são estáveis, contando entre cinco e vinte anos de trabalho judicial. No Quadro 2 são apresentadas as características dos entrevistados e das entrevistas.

Quadro 2: Perfil dos entrevistados e dados das entrevistas.

| Entrevistas | Unidade Judiciária | Data | Cargo/Função | Duração Entrevista | Páginas Degravadas |
|--------------|----------------------|-----------|--------------------------|--------------------|--------------------|
| E 1 | Barra do Garças - MT | 16-mai-18 | Juiz Federal do Trabalho | 00:15:06 | 6 |
| E 2 | Barra do Garças - MT | 16-mai-18 | Juiz Federal do Trabalho | 00:16:33 | 6 |
| E 3 | Barra do Garças - MT | 16-mai-18 | Diretora de Secretaria | 00:07:58 | 4 |
| E 4 | Ponta Grossa - PR | 18-mai-18 | Juiz Federal - Professor | 00:32:45 | 11 |
| E 5 | Guarapuava - PR | 18-mai-18 | Juiz Federal - Professor | 00:21:57 | 9 |
| E 6 | São Paulo - SP | 21-mai-18 | Juiz Federal | 00:55:53 | 11 |
| Total | | | | 02:30:12 | 47 |

Fonte: AUTORES (2020).

Com a validação de face foi possível confirmar que os 16 valores públicos indicados no Quadro 1 são, efetivamente, aplicáveis ao serviço de justiça oferecido pelo Poder Judiciário brasileiro. É *importante destacar que sob a perspectiva do usuário final do serviço de justiça*, o Poder Judiciário brasileiro ao materializar a prestação jurisdicional, produz valores públicos gerais contidos no artigo 37 da CF e os 16 valores públicos judiciais.

Considerações Finais

Com as reflexões trazida neste trabalho exploratório é possível concluir que no setor privado, a boa governança busca por boas estratégias que analisem as unidades de preço, custo e valor (PORTER ; KRAMER, 2011), e o mesmo ocorre com o setor público quando oferece serviços. No Brasil, o serviço de justiça oferecido pelo Poder Judiciário reflete os valores gerais da administração pública do artigo 37 da CF, mas possuem valores exclusivos, conforme Quadro 1.

O Poder Judiciário brasileiro além de oferecer, como atividade fim, a solução dos conflitos humanos, exerce atividade de gestão e produz valores públicos imprescindíveis para uma boa governança, auxiliando na qualidade do serviço da justiça. A produção de valores públicos judiciais fortalece a legitimidade e a credibilidade do Poder Judiciário brasileiro e, por consequência lógica, a própria razão de ser do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Para estudos futuros pretende-se *identificar, dentre os 16 valores públicos validados por experts, quais seriam os valores públicos produzidos eminentemente na gestão do Poder Judiciário e, desta forma, analisar o impacto sobre eficiência e eficácia do serviço de justiça. Isto porque*, seguindo as evidências colhidas nas entrevistas com os experts, somente com uma efetiva produção de valores públicos de gestão é que se torna possível melhorar a qualidade do serviço de justiça brasileiro.

Referências

BRASIL. (2018). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; BILHIM, João Abreu de Faria. Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 987-1004, 2017.

CROTTY, Michael. Introduction: The research process. **The foundations of social research: Meaning and perspective in the research process**, p. 1-17, 1998.

FERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, Marcos; VAN DE WALLE, Steven. Equity or efficiency? Explaining pub-

lic officials' values. **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 25-34, 2019.

JØRGENSEN, Torben Beck; BOZEMAN, Barry. Public values: An inventory. **Administration ; society**, v. 39, n. 3, p. 354-381, 2007.

KAUFMAN, H. **The limits of organizational change**. Routledge, 2017.

MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Creating public value: Tightening connections between policy design and public management. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, p. 170-190, 2017.

MOORE, Mark H. **Creating public value: Strategic management in government**. Harvard University Press, 1995.

NABATCHI, Tina. Public values frames in administration and governance. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 1, n. 1, p. 59-72, 2018.

NEGRI, Sandra. **A produção de valores públicos de gestão no poder judiciário brasileiro sob a ótica da teoria de Moore**. 2019. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

PEDRO, Ana Paula. Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum. **Kriterion: Revista de Filosofia**, v. 55, n. 130, p. 483-498, 2014.

PORTER, Michael. KRAMER, Mark. The big idea: Creating shared value. **Harvard Business Review**, v.89, p.62-77, January - February, 2011.

SILVA, Olmiro Ferreira. strong Indicativos Axiológicos e Respectivamente Hierarquizadores na Constituição Federal. **MOMENTUM**, v. 1, n. 7, p. 9-34, 2009.

VAN DER WAL, Zeger et al. Central values of government and business: Differences, similarities, and conflicts. **Public Administration Quarterly**, p. 314-364, 2006.

VAN DER WAL, Zeger; DE GRAAF, Gjalt; LASTHUIZEN, Karin. What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. **Public administration**, v. 86, n. 2, p. 465-482, 2008.

VAN DER WAL, Zeger. **The 21st century public manager**. Macmillan International Higher Education, 2017.

Recebido em 16 de abril de 2021
Aceito em 14 de junho de 2021