

# ESTUDOS SOBRE DESIGN PARA A INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO

Coordenadora  
Luciane Amaral Corrêa Münch

## AUTORES



ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM  
AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES  
BRUNA TAFARELO  
CARMEN LÚCIA RODRIGUES RAMAJO  
CLAUDIA CATAFESTA  
CLAUDIO CAMARGO DOS SANTOS  
CRISTINA DE ALBUQUERQUE VIEIRA  
CRISTIANA MARTINS GUALBERTO RIBEIRO  
DANIELA BANDEIRA DE FREITAS  
DANIELLA PRADO  
EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO  
EUNICE MARIA BATISTA PRADO  
FABIANE BORGES SARAIVA  
FABIO FRESCA  
FÁTIMA AURORA GUEDES AFONSO ARCHANGELO  
GLORIA CHRISTINA DE SOUZA CARDOZO  
GONÇALO BRANDÃO DE SOUSA  
ÍTALA COLNAGHI BONASSINI SCHMITDT  
JAQUELINE REIS CARACAS  
JAYDER RAMOS DE ARAÚJO  
JOÃO THIAGO DE FRANÇA GUERRA  
JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES  
KELLY GASPAS DUARTE NEVES  
LEONARDO RESENDE MARTINS  
LIVIA LÚCIA OLIVEIRA BORBA  
MARCELA SANTANA LOBO  
MARIANA REZENDE FERREIRA YOSHIDA  
MÁRCIA AMARAL CORRÊA UGHINI VILLARROEL  
MELYNA MACHADO MESCOUTO FIALHO  
MICHELLE AMORIM SANCHO SOUZA DINIZ  
PAULO CÉSAR MOY ANAÏSSE  
PEDRO ENRICO DE OLIVEIRA  
RAFAEL LIMA DA COSTA  
RAFAEL SOUZA CARDOZO  
RODRIGO MAIA DA FONTE  
RODRIGO MARTINS FARIA  
TATHIANE MENEZES DA ROCHA PINTO



Escola Nacional  
de Formação  
e Aperfeiçoamento  
de Magistrados

### **Conselho Superior da Enfam**

Mauro Campbell Marques (Presidente)

**Diretor-Geral da Enfam**

Ministro Raul Araújo

**Vice-Diretor da Enfam**

Ministro Og Fernandes

**Diretor do CEJ do Conselho da Justiça Federal**

Ministro Antonio Carlos Ferreira

**Superior Tribunal de Justiça (STJ)**

Ministra Isabel Gallotti

**Superior Tribunal de Justiça (STJ)**

Desembargadora Federal Therezinha Cazerta

**Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3)**

Desembargador José Maria Câmara Junior

**Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)**

Desembargador Roberto Carvalho Veloso

**Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)**

Juíza Renata Gil de Alcantara Videira

**Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)**

---

Juiz Federal Cássio André Borges dos Santos

**Secretário-Geral**

Fabiano da Rosa Tesolin

**Secretário Executivo**

### **Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – Mestrado**

Professor Samuel Meira Brasil  
Júnior (Desembargador TJES)

**Coordenador Acadêmico**

Professora Taís Schilling Ferraz  
(Desembargadora Federal TRF4)

**Vice-Coordenadora Acadêmica**

# ESTUDOS SOBRE DESIGN PARA A INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO

Coordenadora  
Luciane Amaral Corrêa Münch

## AUTORES

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM	JAYDER RAMOS DE ARAÚJO
AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES	JOÃO THIAGO DE FRANÇA GUERRA
BRUNA TAFARELO	JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES
CARMEN LÚCIA RODRIGUES RAMAJO	KELLY GASPAR DUARTE NEVES
CLAUDIA CATAFESTA	LEONARDO RESENDE MARTINS
CLAUDIO CAMARGO DOS SANTOS	LIVIA LÚCIA OLIVEIRA BORBA
CRISTINA DE ALBUQUERQUE VIEIRA	MARCELA SANTANA LOBO
CRISTIANA MARTINS GUALBERTO RIBEIRO	MARIANA REZENDE FERREIRA YOSHIDA
DANIELA BANDEIRA DE FREITAS	MÁRCIA AMARAL CORRÊA UGHINI VILLARROEL
DANIELLA PRADO	MELLYNA MACHADO MESCOUTO FIALHO
EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO	MICHELLE AMORIM SANCHO SOUZA DINIZ
EUNICE MARIA BATISTA PRADO	PAULO CÉSAR MOY ANAÏSSE
FABIANE BORGES SARAIVA	PEDRO ENRICO DE OLIVEIRA
FABIO FRESCA	RAFAEL LIMA DA COSTA
FÁTIMA AURORA GUEDES AFONSO ARCHANGELO	RAFAEL SOUZA CARDOZO
GLORIA CHRISTINA DE SOUZA CARDOZO	RODRIGO MAIA DA FONTE
GONÇALO BRANDÃO DE SOUSA	RODRIGO MARTINS FARIA
ÍTALA COLNAGHI BONASSINI SCHMIDT	TATHIANE MENEZES DA ROCHA PINTO
JAQUELINE REIS CARACAS	

### **Editoria**

Fabiano da Rosa Tesolin  
Lorena Caroline Lyra de Oliveira

### **Revisão Bibliográfica**

Karoline dos Santos Rodrigues  
Maria Fernanda Pereira Neves Leite Silva

### **Revisão textual**

Gabriel Gomes Vieira  
Luciana Silva Cantanhede Lobo  
Mariana Ribeiro Reino da Silva  
Yasmin Correia de Barros

### **Projeto Gráfico Miolo**

André Luís Pires de Carvalho

### **Projeto Gráfico Capa**

Wanderson Oliveira dos Reis

### **Créditos Institucionais**

Biblioteca Ministro Oscar Saraiva - SED/STJ  
Seção de Serviços Gráficos - SAD/CJF

### **Tiragem**

150 exemplares

### **Distribuição gratuita**

Impressa em 2023

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons  
Atribuição  
4.0 Internacional.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte e indicada a autoria do texto.



Esta publicação foi produzida de acordo com a política de sustentabilidade e está disponível também em versão eletrônica.

### **Endereço:**

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam  
SCES – Trecho 3, Polo 8, Lote 9, 1º andar  
Brasília-DF, Brasil. CEP 70.200-003  
[www.enfam.jus.br](http://www.enfam.jus.br)

A publicação deste livro é proveniente da produção intelectual de alunos e professores do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – PPGPD/Enfam. Os conceitos e as opiniões expressos nesta obra são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, a posição da Enfam.

### Ficha catalográfica

---

E82d

Estudos sobre design para a inovação no judiciário / coordenadora: Luciane Amaral Corrêa Münch ; autores: Adriana Sant'Anna Coningham ... [et al.].  
— Brasília : Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2023.  
324 p. : il. color.

ISBN 978-65-88022-28-3

1. Poder judiciário, coletânea, Brasil. 2. Poder judiciário, inovação, Brasil. I. Münch, Luciane Amaral Corrêa.

---

CDU 347.9(81)

## 1 APRESENTAÇÃO

Em sintonia com o movimento global de inovação no setor público, o Poder Judiciário brasileiro também busca formas de inovar, como, por exemplo, a criação da Política de Gestão da Inovação, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, por meio da Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021. Esse ato normativo definiu como inovação a “implementação de ideias que criam uma forma de atuação e geram valor para o Poder Judiciário”, o que pode se dar pelo desenvolvimento “de novos produtos, serviços, processos de trabalho” ou de novas soluções, diferentes e eficazes, para “problemas complexos encontrados no desenvolvimento” de suas atividades (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021). Em 2016, a Justiça Federal da Seção Judiciária de São Paulo havia instituído o iJuspLab, iniciativa que desencadeou a criação de vários laboratórios de inovação no âmbito dos tribunais brasileiros (SÃO PAULO, 2016). Em seguida, o CNJ instituiu, por meio da Portaria n. 119/2019, (revogada pela Resolução n. 395/2021), o Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS, relacionado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

O conceito trazido pela Resolução n. 395 reflete a ideia de que a inovação se relaciona com a criação do artificial, daquilo que ainda não existe. Tal noção se amolda à definição de *design* apresentado por Richard Buchanan, como uma disciplina voltada à concepção e ao planejamento do artificial (BUCHANAN, 1992). Por tal motivo, diz-se que a linguagem do *design* é a linguagem da inovação (HERNÁNDEZ *et al.*, 2018).

A partir da implementação de uma política de inovação no Poder Judiciário, fez-se necessária a capacitação para o *design* enquanto linguagem da inovação. Desde sua criação, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam assumiu papel relevante na formação judicial, e, em 2020, criou o Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário para juízes. Entre muitas iniciativas formativas voltadas à capacitação para a inovação, inseriu-se, no mestrado, uma disciplina voltada à inovação e ao *design* organizacional do Poder Judiciário.

Os estudos aqui apresentados foram produzidos ao longo de dois semestres da disciplina Inovação e Design Organizacional do Poder Judiciário. O primeiro deles foi desenvolvido em 2021 e o segundo, em 2022. Os temas escolhidos pelos alunos são relacionados às atividades práticas da magistratura e, portanto, às inquietações e às dificuldades por eles vivenciadas no cotidiano. A seleção de tópicos significativos para o contexto de cada um possibilitou aos discentes aplicar os conhecimentos teóricos aprendidos tanto no planejamento e na criação do artificial quanto na avaliação, sob a ótica do *design*, de inovações existentes no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

## 2 DESIGN SCIENCE RESEARCH – DSR PARA INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO

Conforme Dresch, Lacerda e Antunes Júnior (2015), a Design Science Research – DSR é uma abordagem metodológica que se ocupa da criação de artefatos úteis a propósitos humanos. Herbert Simon, em sua obra seminal *The Sciences of the Artificial* (SIMON, 2019), conceituou Design Science diferenciando o natural do artificial e inspirando a distinção entre ciência tradicional e Design Science (DRESCH; LACERDA; ANTUNES JÚNIOR, 2015).

Enquanto metodologia de pesquisa, a DSR tem foco no *design* e visa criar conhecimento sobre como realizar o processo de *design* para um determinado problema. De acordo com Dresch, Lacerda e Antunes Júnior (2015), a Design Science Research tem como objetivo desenvolver e desenhar soluções que aprimorem os sistemas existentes, solucionem problemas ou criem novos artefatos que contribuam para o melhor desempenho humano.

Santos, Koerich e Alperstedt (2018) revisaram os principais trabalhos sobre DSR para definir as etapas frequentes identificadas pelos diversos autores: escolha do problema de campo; análise e diagnóstico; revisão sistemática; síntese da pesquisa; proposições de artefatos; desenvolvimento do artefato; avaliação do artefato; sistematização das aprendizagens e reflexões; e comunicação dos resultados da pesquisa. Dentre as principais proposições para validação de

pesquisas de DSR, destacam-se os critérios definidos por Hevner (HEVNER *et al.*, 2004) e outros: criação de um novo artefato; relevância do problema; avaliação do artefato; contribuição da pesquisa; rigor da pesquisa; *design* como processo de pesquisa; e comunicação da pesquisa (DRESCH; LACERDA; ANTUNES JÚNIOR, 2015).

O estudo da DSR, portanto, é fundamental para que se desenvolvam processos de *design* consistentes, aptos a criar artefatos que respondam à complexidade dos problemas que buscam solucionar, com mecanismos eficazes de monitoramento e comunicação. Consequentemente, a educação para o *design* se torna vital para a realização de uma política de inovação dentro do Poder Judiciário brasileiro.

Entre os Princípios da Conduta Judicial de Bangalore (NAÇÕES UNIDAS, 2008), encontra-se o princípio da competência e diligência, verdadeiro dever ético que impõe deveres tanto ao juiz quanto aos tribunais (PRADO; MÜNCH; VILLARROEL, 2022). Se, por um lado, devem os juízes investir em aprimorar suas competências técnicas e socioemocionais, necessárias ao desempenho de suas funções, por outro, devem os tribunais proporcionar-lhes treinamento adequado (PRADO; MÜNCH; VILLARROEL, 2022). À vista disso, buscou-se, na disciplina de Inovação e Design Organizacional do Poder Judiciário, tanto possibilitar experimentações com o desenvolvimento de novos artefatos quanto avaliar os existentes no âmbito do Poder Judiciário brasileiro à luz dos princípios da Design Science. Este livro contém o resultado dessas experimentações, feitos por duas turmas, cada uma ao longo de um semestre, em 2021 e em 2022.

O objetivo dos estudos apresentados foi permitir aos alunos aplicar os conhecimentos teóricos sobre DSR, de forma a incorporar a abordagem e o pensamento do *design* às suas competências como criadores de artefatos, sejam eles novos produtos, serviços, processos de trabalho, ou novas soluções para os problemas encontrados no desenvolvimento de suas atividades. Não houve, nos estudos, a pretensão de esgotar quaisquer dos temas tratados, o que seria muito difícil no curto período de que dispunham os alunos para desenvolvê-los. Entretanto, eles apresentam a aplicação do pensamento do *design* a cada um dos temas escolhidos.

Finalmente, o desenvolvimento dos estudos apresentados não teria sido possível sem a coordenação ativa das oficinas pelas juízas federais: Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3; Daniela Tocchetto Cavalheiro, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4; Simone Barbisan Fortes, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4; e Giovanna Mayer, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4.

### 3 APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS

Este livro está dividido em quatro partes, e cada uma envolve um tema comum abordado pelos estudos: infância e juventude; violência contra a mulher; *design* organizacional do Poder Judiciário; e *design* de processos.

Na primeira parte, dois estudos na área de infância e juventude se relacionam com diferentes partes do processo de Design Science Research. O primeiro estudo foi feito em 2021, e o segundo, em 2022.

No Capítulo 1, apresenta-se diagnóstico sobre a educação recebida nos centros socioeducativos de Londrina – PR e Ribeirão das Neves – MG, o qual demonstra a insuficiência e o distanciamento do contexto e dos anseios dos adolescentes. A partir de conversas com adolescentes internados, realizadas por meio de círculos de diálogo e de entrevistas com profissionais que com eles atuam, sugere-se a construção de uma nova abordagem pedagógica, que leve em consideração o contexto e os anseios dos adolescentes, de forma a se tornar realmente significativa para eles.

No Capítulo 2, discute-se a necessidade de se conferir suporte emocional, e não apenas profissional, a adolescentes em situação de vulnerabilidade familiar, pois, ao atingirem a maioridade, devem se desligar das instituições de acolhimento. Por meio de uma abordagem de Design Thinking, apresenta-se diagnóstico inicial formulado a partir de levantamento bibliográfico e pesquisa no Estado de Mato Grosso do Sul, que demonstra a carência de ação coordenada e multifatorial voltada a permitir aos adolescentes construir um projeto de vida. A partir de oficinas de ideação, sugere-se a construção de protocolos para o



desligamento, que contemplem não apenas aspectos profissionais, mas também a autonomia emocional, preparando os adolescentes para uma vida independente, capaz de romper o ciclo de vulnerabilidade.

A segunda parte deste livro engloba dois estudos relacionados com o tema da violência contra a mulher. O primeiro foi realizado em 2021, e o segundo, em 2022.

O Capítulo 3 apresenta proposta de justiça restaurativa para o atendimento de ofensores e de vítimas de violência doméstica, no âmbito das audiências de custódia, desenvolvida por meio de oficinas de Design Thinking. Focada em situações em que o ofensor e a vítima têm filhos em comum, propõe uma estrutura que contemple psicólogos, facilitadores de Justiça Restaurativa, educadores e assistentes sociais, para buscar reeducar o ofensor, empoderar as vítimas, visando ao restabelecimento de relações saudáveis e convivência familiar.

Por sua vez, o Capítulo 4 discute o problema do feminicídio, com foco no Estado do Maranhão, mais especificamente na cidade de Caxias, escolhida pela alta incidência do problema. Apresenta dois protótipos, desenvolvidos por meio da abordagem do Design Thinking, para aumentar o acesso das mulheres a serviços de proteção. O primeiro, denominado “Se não você, quem? Fale e salve vidas”, destina-se a promover a capacitação de profissionais responsáveis pelo atendimento de saúde de mulheres vítimas de violência, para fins de implementar notificação compulsória da violência às autoridades competentes. O segundo, Feira de serviços: hoje é sobre você, mulher, contempla proposta de feira de serviços itinerante, com a participação dos diversos serviços de atendimento a mulheres em situação de violência, juntamente com palestras e outras atividades para que esses se tornem conhecidos da população.

Na terceira parte, reúnem-se quatro estudos que versam sobre *design* organizacional do Poder Judiciário. Dois deles (Capítulos 5 e 7) foram realizados em 2021, e os outros dois (Capítulos 6 e 8), em 2022.

No Capítulo 5, discute-se o desequilíbrio entre a demanda processual e a força de trabalho existente no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região. O estudo apresenta um cardápio de ideias para solucionar o problema, produzido a partir de uma abordagem de Design Thinking que envolveu prévia coleta de dados por meio de entrevistas com grupo focal de diretores de secretaria da região,

bem como pesquisa sobre formas alternativas de *design* organizacional adotadas por outros tribunais federais. As soluções idealizadas foram a implantação de equipes flexíveis; a reunião das secretarias de varas em uma estrutura única; a alocação de certas tarefas em outras estruturas que não as varas; a redefinição de competências, atendendo a critérios de especialização, regionalização e equalização da carga processual.

No Capítulo 6, analisa-se a ferramenta de gestão por competências do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios à luz de uma abordagem de Design Thinking. Confrontando o processo de implementação daquela ferramenta inovadora, bem como sua estrutura e mecanismos de monitoramento, com a metodologia do *design*, apresenta oportunidades de aprimoramento que podem ser levadas em consideração em vários outros projetos no Poder Judiciário brasileiro.

Por sua vez, o Capítulo 7 se preocupa com as estruturas de governança propostas pelo CNJ aos tribunais de justiça estaduais, buscando formas de aumentar sua transparência e relevância. Constatando a amplitude de tais estruturas, os autores verificaram que, não obstante haver interesse por parte dos juízes de participar das estruturas sugeridas, ainda desconhecem parte das existentes. A partir da pesquisa realizada, propõe-se mudança na comunicação institucional para divulgar, de forma mais efetiva, as estruturas existentes. Igualmente, sugere-se que os magistrados e os servidores tenham oportunidades de capacitação relacionada à governança e a competências para o consumo de dados de maneira crítica, para que possam efetivamente se engajar em ações de acompanhamento e gestão no Poder Judiciário.

Na sequência, o Capítulo 8 trata da análise da política implementada por meio dos Núcleos de Justiça 4.O, elaborada à luz da abordagem do Design Science Research. Inicialmente, o estudo apresenta um panorama da implantação daqueles núcleos nos tribunais estaduais do país. Em seguida, oferece análise qualitativa das estruturas em operação nos tribunais de justiça de Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal – o primeiro, escolhido pelo avançado estágio de implantação dos núcleos dentre os tribunais de médio porte, e o segundo, por suas características de tribunal de vanguarda, tendo sido o primeiro lugar no

Prêmio CNJ de Qualidade 2021, no eixo dados e tecnologia. A partir das análises efetuadas, os autores concluíram pela necessidade de aperfeiçoamento da política, em especial quanto à necessidade de incorporação e melhoria de indicadores que permitam monitorar os resultados daquela para os fins a que se destina.

Em sua quarta e última parte, o livro aborda o Design de Processos e apresenta estudo desenvolvido em 2022, relacionado às execuções fiscais no âmbito dos tribunais estaduais.

No Capítulo 9, os autores analisaram um artefato implementado em Santa Maria – RS, denominado Anexo Fiscal. Tal anexo se destina à cobrança judicial de tributos municipais e envolve maior participação do Poder Executivo na cobrança judicial da dívida, traduzindo-se em iniciativa de cooperação interinstitucional. A partir de entrevistas com servidores do juízo e do município, verificaram satisfação com o artefato, cuja implementação desencadeou não apenas a racionalização dos serviços judiciais e o aumento da receita municipal, como também a maior aproximação entre os entes envolvidos para fins de cooperação.

Os estudos apresentados revelam que há, no Poder Judiciário brasileiro, oportunidades de aprimoramento dos processos de inovação, em especial por meio do estímulo a uma cultura do *design* no âmbito da instituição. Nessa perspectiva, é relevante o papel da Enfam, enquanto formadora de magistrados, no sentido de proporcionar a eles debruçar-se sobre o tema a partir de suas experiências práticas, gerando novos conhecimentos.

**Luciane Amaral Corrêa Münch**

## REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1259312021060960c0bb3333a4f.pdf>. Acesso em: 31 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria n. 119, de 21 de agosto de 2019**. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Liods e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986>. Acesso em: 31 maio 2023.

BUCHANAN, Richard. Wicked problems in Design Thinking. **Design Issues**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992.

DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel P.; ANTUNES JÚNIOR, José A. V. **Design Science Research**. A method for science and technology advancement. Suíça: Springer, 2015.

HERNÁNDEZ, Ricardo J. *et al.*, Design, the language of innovation: a review of the Design Studies literature. **She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation**, Shanghai, v. 4, n. 3, p. 249-274, 2018.

HEVNER, Alan. R. *et al.* Design Science in information systems research. **MIS Quarterly**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 75-105, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório Contra Drogas e Crime. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução de Marlon da Silva Malha e Ariane Emílio Kloth. Brasília, DF: CJF, 2008.

PRADO, Eunice M. B.; MÜNCH, Luciane A. Corrêa; VILLARROEL, Márcia A. Corrêa Ughini. "Sob controle do usuário": formação dos juízes brasileiros para o uso ético da IA no Judiciário. *Direito Público*, Brasília, DF, v. 18, n. 100, p. 327-348, 2022.

SANTOS, Grazielli Faria Zimmer; KOERICH, Grazielle Ventura; ALPERSTEDT, Graziela Dias. A contribuição da design research para a resolução de problemas complexos na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n.5, p. 956-970, 2018.

SÃO PAULO. Seção Judiciária de São Paulo. Portaria n. 10, de 31 de maio de 2016. Inicia o Programa de Gestão da Inovação (iNovaJusp) e institui o Laboratório de Gestão e Inovação (iJuspLab) da Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo. **Diário eletrônico**: n. 99, 2016. Disponível em: [https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/memoria/010\\_portaria-2016-10\\_ijusplab.pdf](https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/memoria/010_portaria-2016-10_ijusplab.pdf). Acesso em: 31 maio 2023.

SIMON, Herbert A. **The sciences of the artificial**. 3. ed. Cambridge: MIT Press, 2019.



# SUMÁRIO

---

## **17**    **PARTE I: INFÂNCIA E JUVENTUDE**

### **19**    **A CONTRIBUIÇÃO DO DESIGN THINKING PARA O APRENDIZADO TRANSFORMADOR NOS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS DE INTERNAÇÃO**

CLAUDIA CATAFESTA, CRISTINA DE ALBUQUERQUE VIEIRA, GLORIA CHRISTINA DE SOUZA CARDOZO, LÍVIA LÚCIA OLIVEIRA BORBA, RAFAEL SOUZA CARDOZO

### **45**    **CURTO-CIRCUITO INSTITUCIONAL: COMO GARANTIR AOS ADOLESCENTES ACOLHIDOS UM PROCESSO DE DESLIGAMENTO COMPATÍVEL COM A PROTEÇÃO INTEGRAL NO PERCURSO RUMO À MAIORIDADE**

CRISTIANA MARTINS GUALBERTO RIBEIRO, KELLY GASPAS DUARTE NEVES, MELLYNA MACHADO MESCOUTO FIALHO

## **75**    **PARTE II: VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

### **77**    **PROJETO RESTAURANDO RELAÇÕES: PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE PROJETO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ÂMBITO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA VOLTADAS AO ATENDIMENTO DE OFENSORES E VÍTIMAS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

CARMEN LÚCIA RODRIGUES RAMAJO, CLAUDIO CAMARGO DOS SANTOS, DANIELA BANDEIRA DE FREITAS

### **125**    **“SE NÃO VOCÊ, QUEM?” POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO FEMINICÍDIO**

DANIELLA PRADO, ÍTALA COLNAGHI BONASSINI SCHMIDT, MARCELA SANTANA LOBO

## **149** PARTE III: DESIGN ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

### **151** O DESEQUILÍBRIO ENTRE CAPACIDADE DE TRABALHO E DEMANDA PROCESSUAL COMO *WICKED PROBLEM*: DESIGN THINKING APLICADO A UMA PROPOSTA DE REDESIGN ORGANIZACIONAL NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO, EUNICE MARIA BATISTA PRADO,  
LEONARDO RESENDE MARTINS, MICHELLE AMORIM SANCHO SOUZA DINIZ,  
RODRIGO MAIA DA FONTE

### **205** INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO: A NOVA FERRAMENTA DO TJDFE DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

JAYDER RAMOS DE ARAÚJO, FÁTIMA AURORA GUEDES AFONSO ARCHANGELO,  
TATHIANE MENEZES DA ROCHA PINTO, PAULO CÉSAR MOY ANAÏSSÉ,  
FABIO FRESCA, LUCIANE AMARAL CORRÊA MÜNCH

### **237** ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO PODER JUDICIÁRIO: INVESTIGANDO POSSIBILIDADES DE CONCRETIZAÇÃO POR MEIO DO DESIGN SISTÊMICO

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM, AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES,  
JOÃO THIAGO DE FRANÇA GUERRA, PEDRO ENRICO DE OLIVEIRA

### **281** NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0 E A INOVAÇÃO NO DESIGN ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO: PESQUISA EMPÍRICA SOBRE A EFICIÊNCIA DO PROGRAMA

BRUNA TAFARELO, GONÇALO BRANDÃO DE SOUSA, JAQUELINE REIS CARACAS,  
RAFAEL LIMA DA COSTA

## **329** PARTE IV: DESIGN DE PROCESSOS

### **331** INOVAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO E EFETIVIDADE DO EXECUTIVO FISCAL: O CASO DO ANEXO FISCAL DA COMARCA DE SANTA MARIA/RS

FABIANE BORGES SARAIVA, JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES,  
MARIANA REZENDE FERREIRA YOSHIDA, RODRIGO MARTINS FARIA



**PARTE I:**

**INFÂNCIA E JUVENTUDE**



## A CONTRIBUIÇÃO DO DESIGN THINKING PARA O APRENDIZADO TRANSFORMADOR NOS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS DE INTERNAÇÃO

CLAUDIA CATAFESTA\*

CRISTINA DE ALBUQUERQUE VIEIRA\*\*

GLORIA CHRISTINA DE SOUZA CARDOZO\*\*\*

LÍVIA LÚCIA OLIVEIRA BORBA\*\*\*\*

RAFAEL SOUZA CARDOZO\*\*\*\*\*

### RESUMO

O presente artigo visa realizar uma análise crítica acerca da educação oferecida nas unidades de internação do sistema socioeducativo, bem como propor soluções construídas por meio da metodologia do Design Thinking. Para tanto, é apresentada a trajetória percorrida pelos autores para o delineamento do *wicked problem*, definido como a aprendizagem no âmbito do cumprimento da medida socioeducativa de internação. Em seguida, é descrito o percurso

---

\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Paraná. Mestra em Direito e Poder Judiciário pelo Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\* Juíza federal substituta do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Mestra em Direito e Poder Judiciário pelo Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\*\* Pedagoga do Sistema de Atendimento Socioeducativo do Paraná – Cense Londrina II.

\*\*\*\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Mestra em Direito e Poder Judiciário pelo Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\*\*\*\* Juiz de direito do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Mestre em Direito e Poder Judiciário pelo Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam).

desenvolvido durante a preparação e a oficina de inovação, com o apoio das técnicas de Design Thinking. Ao final, sugere-se a elaboração de um plano pedagógico específico para as unidades de internação, mediante a aplicação de metodologias ativas e práticas restaurativas.

**Palavras-chave:** *wicked problem*; Design Thinking; educação no sistema socioeducativo; necessidades socioemocionais; metodologias ativas e práticas restaurativas.

## **ABSTRACT**

This article carries out a critical analysis of the education provided in juvenile detention units of the Brazilian juvenile detention system, and proposes solutions built through the Design Thinking methodology. It tackles the wicked problem of juvenile learning during/in the context of internment, demonstrating the complete design journey from problem definition to ideation. At the end, it suggests the elaboration of a specific pedagogical plan for interned youth, which involves the application of active methodologies and restorative practices.

**Keywords:** wicked problem; Design Thinking; education in the socio-educational system; socio-emotional needs; active methodologies and restorative practices.

## **SUMÁRIO**

1 Introdução. 2 O Poder Judiciário e o sistema socioeducativo: a educação na socioeducação como *wicked problem*. 3 O Design Thinking e os impactos gerados nos centros socioeducativos de Londrina – PR e Ribeirão das Neves – MG. 4 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A formação educacional oferecida em centros socioeducativos de internação pode ser vista como um problema complexo, ambíguo e incerto, que exige uma política pública inovadora, em contraposição às tradicionais respostas burocráticas, focadas no cumprimento de regras preestabelecidas. Tal afirmação está amparada no fato de que os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa aportam nas unidades em diferentes estágios de aprendizagem e trajetória na educação básica, apresentando, em geral, defasagem de idade quanto à fase escolar regular. Ademais, a rotatividade ocorrida em razão da especificidade de cada medida de internação indica ser necessário um enfoque que busque a efetividade da medida socioeducativa de internação, em consonância com a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a Lei n. 12.594/2012 (BRASIL, 2012), a qual instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase.

Segundo o art. 205 da Constituição Federal de 1988, a educação “é direito de todos e dever do Estado e da família”, servindo os arts. 226 a 229 da Carta Magna como noção fundamental à peculiar condição de seres humanos em processo de desenvolvimento (BRASIL, [2016]). Em consonância com esse paradigma constitucional, apresenta-se o ECA, que contempla os direitos desses e regulamenta os parâmetros constitucionais, além de expressar as diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, proclamando a doutrina da proteção integral das crianças e dos adolescentes.

Na proposição deste trabalho, dentre as diversas dimensões que perpassam o cumprimento de medidas socioeducativas, foi escolhida a educação, entendida como a de maior potencial transformador de adolescentes nessa condição. A proposta exigiu apoio externo de profissionais da área da educação e dos próprios adolescentes destinatários da solução para mapear e decodificar o problema por meio de diferentes lentes, além de permitir o surgimento de propostas de soluções criativas, inovadoras e aplicáveis.

O presente estudo visa apontar estratégias viáveis, construídas a partir da identificação do problema e da utilização da metodologia Design Thinking, com foco em uma formação integral e estruturante, cujo objetivo é capacitar o adolescente a repensar a trajetória infracional por intermédio da educação. Para tanto, inicialmente serão estabelecidas as bases teóricas e normativas da socioeducação. Em seguida, será apresentado o percurso da identificação do *wicked problem*, por meio dos círculos de diálogo e do Design Thinking. Ao final, o estudo propõe soluções identificadas nesse trajeto, que incluem mudanças culturais e novas perspectivas para o sistema educacional nas unidades de internação, com o objetivo de desenvolver uma aprendizagem que faça sentido para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, levando em conta suas vulnerabilidades sociais e socioemocionais.

## 2 O PODER JUDICIÁRIO E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: A EDUCAÇÃO NA SOCIOEDUCAÇÃO COMO *WICKED PROBLEM*

Em 1960, Horst Rittel definiu os *wicked problems* como problemas sociais mal definidos, em que há vários clientes e tomadores de decisões com valores conflitantes, com ramificações confusas em todo o sistema (BUCHANAN, 1992). O termo nasceu do contraponto com *tame problems*, os quais são identificados como problemas controláveis e de relações causais simples, que podem ser resolvidos por métodos analíticos (RITTEL; WEBBER, 1973).

Em 1973, Horst W. J. Rittel e Melvin M. Webber apresentaram as seguintes características de um *wicked problem*: a) não há uma formulação definitiva, uma vez que as informações dependem da compreensão subjetiva do problema; b) não há regra de parada, ou seja, pode-se sempre tentar fazer melhor e encontrar outra solução, até mesmo mais adequada; c) as soluções não devem ser entendidas como verdadeiras ou falsas, mas como boas ou ruins; d) não existe teste definitivo e imediato para a solução, porque, uma vez implementada, é necessário observar as ondas de consequências e verificar todas as suas repercussões em um espaço de tempo; e) cada solução é uma “operação única”, e cada tentativa implementada

conta significativamente; f) não há um conjunto descritivo de soluções potenciais ou de operações descritivas que podem ser incorporadas ao plano; g) cada *wicked problem* é único, pois, apesar das semelhanças entre o problema atual e o anterior, sempre haverá um marco distintivo; h) cada *wicked problem* pode ser considerado sintoma de outro problema, em que a busca de sua causalidade revela um problema originário do qual é sintoma; i) inúmeras são as explicações para um *wicked problem*, e a escolha de uma delas impacta na natureza do problema e em sua resolução; e j) aqueles que executam um *wicked problem*, isto é, os planejadores, são responsáveis pelas consequências de suas ações (RITTEL; WEBBER, 1973).

Extraí-se dessas características que o *wicked problem* se refere a problemas complexos e desafiadores ligados a políticas públicas e sociais cuja solução não perpassa um único caminho, e demanda um planejamento baseado na atuação conjunta, colaborativa e responsável. Consistem em questões que demandam a atenção do Poder Público, de natureza de constantes metamorfoses, que, além da complexidade, incorporam atributos de escala maciça, urgência e densas interações entre vários subsistemas de políticas públicas, por envolverem uma rede sistêmica de interações.

Na esfera socioeducativa, os objetivos das medidas sociais e de educação (responsabilização, desaprovação da conduta e integração social) e os princípios que direcionam a sua execução (brevidade, excepcionalidade da intervenção e proporcionalidade) normalmente não fazem parte da proposta metodológica do ensino ofertado nas unidades de internação, pautado pela entrega de conteúdo e sem foco nas necessidades socioemocionais dos adolescentes. Em seus estudos sobre as práticas do sistema nacional de atendimento socioeducativo, Cardozo (2015) identificou contradições e condicionantes na execução dos processos de responsabilização de adolescentes aos quais se atribui o cometimento de ato infracional. A pesquisadora relacionou a articulação das esferas públicas e privadas à construção/implementação das políticas de atendimento demandadas para o trabalho com adolescentes e, em suas conclusões analíticas, discriminou três categorias para as quais se coloca, ainda, o desafio da construção de uma proposta pedagógica: a) individualização do atendimento x massificação;

b) construção da política de atendimento, participação e controle social; e c) formação dos(as) trabalhadores(as) do sistema socioeducativo.

Além disso, é preciso reconhecer que a doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta às questões afetas ao adolescente, introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988 (art. 227) e, de forma mais clara, pelo ECA (Lei n. 8.069/1990), exige o seu reconhecimento como protagonista de sua própria trajetória e da construção de seu plano individual de atendimento. Tendo em vista a sua situação peculiar de sujeito em desenvolvimento, é necessário um olhar voltado à responsabilização e à integração social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, em contraposição à postura punitivista.

Nesse sentido, as normativas internacionais de tratamento da delinquência juvenil (especialmente as Regras de Beijing, as Diretrizes de Riad e a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente) e a adoção da doutrina da proteção integral passaram a ditar a nova forma de responsabilizar adolescentes, aos quais se imputa a prática infracional, reconhecendo-os como sujeitos que possuem direitos, e não como objetos da tutela do Estado, ou seja, a eles devem ser garantidos os direitos fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Os problemas relacionados à educação voltada para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, compreendida neste artigo como socioeducação, são complexos e de escopo e escala indeterminados. Os desafios são ainda maiores quando se faz um recorte para a medida socioeducativa de internação, que é a mais gravosa.

O ECA prevê a internação em estabelecimento educacional para os adolescentes que praticaram atos infracionais equiparados a crimes cometidos com violência e grave ameaça à pessoa, que reiteraram no cometimento de infrações graves ou que, reiteradamente, descumprem medida socioeducativa anteriormente imposta (BRASIL, 1990).

No entanto, as entidades de execução da medida de internação, em sua grande maioria, afastam-se da perspectiva educacional e priorizam o uso de ações



de segurança, em detrimento de atividades pedagógicas, assemelhando-se a unidades prisionais, com os mesmos e graves problemas, tais como a superlotação.

Apesar de todas as normativas nacionais e internacionais acima identificadas, nota-se uma desconexão entre o sistema de ensino ofertado ao público socioeducativo e os seus reais desejos e necessidades. Na concepção de Paulo Freire, “[...] ensinar não é transferir conhecimentos; mas criar as possibilidades para sua própria produção ou a sua construção” (FREIRE, 2003, p. 47). É importante que o educador consiga estar próximo da realidade de seu educando, a fim de que possa compreender suas peculiaridades e, assim, juntos, construam meios que favoreçam a emancipação e a transformação por meio da troca e da interação. Esse é, também, um dos objetivos da medida socioeducativa, cujo foco está na educação, e que aparece como instrumento de transformação das realidades dos adolescentes que a ela estão submetidos.

Embora a escolarização, ao lado da profissionalização, deva ser uma das bases fundamentais dos programas de internação, de acordo com pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em 2012, o índice de adolescentes não alfabetizados é de 8%, enquanto 86% dos adolescentes entrevistados não concluiu o ensino fundamental, sendo maior o percentual daqueles em que a 5ª e a 6ª séries – atuais 6º e 7º anos – foram as últimas cursadas. Destaca-se, ainda, da referida pesquisa, que apenas 72% dos adolescentes que cumprem medida de internação frequentam a escola diariamente, sendo esse índice ainda menor nas regiões Norte e Nordeste, onde mais de 50% dos socioeducandos não frequentam a escola regularmente (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

A escola é uma comunidade intensa, dinâmica e viva; que trabalha permanentemente com as relações humanas e com o convívio entre pares; que ensina, em contextos reais, a olhar para cada um em sua individualidade; e constrói e desenvolve habilidades socioemocionais, o respeito ao outro, a tolerância, a empatia, a solidariedade, a ética e tantas outras qualidades e comportamentos. Nesse aspecto, a escola intramuros, das unidades socioeducativas, não pode se distanciar dessa concepção, uma vez que o art. 1º da Lei do Sinase é claro ao estabelecer, como objetivo de qualquer medida socioeducativa, “[...] a integração

social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento” (BRASIL, 2012).

Ainda quanto ao aspecto educacional, a pesquisa do CNJ revelou que as unidades socioeducativas de internação não possuem, em sua arquitetura, espaços para a consecução dos objetivos preconizados pelo ECA e pelo Sinase, em especial, a socioeducação. Isso porque, em 49% das unidades, não há biblioteca; em 69%, as salas de aula não são equipadas com recursos audiovisuais; enquanto que 42% não possuem sala de informática. Os recursos humanos também são escassos, de modo que apenas 69% das unidades contam com profissionais da pedagogia (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

O art. 123 do ECA prevê, expressamente, que, durante o período de internação, as atividades pedagógicas sejam obrigatórias. Mesmo diante dessa imposição legislativa, os dados coletados pelo CNJ mostram que 12% dos estabelecimentos de internação não disponibilizam atividade educacional alguma, e aqueles que oferecem atividade pedagógica, fazem-no de forma genérica, por meio de cursos, oficinas e reforço escolar (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

Vislumbra-se a hipótese de carência de unidades de internação com projeto político-pedagógico que contemple as necessidades dos adolescentes privados de liberdade, bem como em condição de centralidade na execução da medida socioeducativa e em seu atendimento, de forma a possibilitar o envolvimento do adolescente como efetivo sujeito de direito. As necessidades pedagógicas são renegadas a segundo plano, não contemplando os interesses, a cultura, as especificidades e o histórico de vida desses adolescentes.

O cenário também não é promissor quando se fala em profissionalização, outro pilar das medidas socioeducativas, o qual, assim como a educação, configura-se como um elemento de mudança, transformação social e propulsor da independência do adolescente e preditivo de reincidência. A esse respeito, a pesquisa apontou que apenas 61% dos estabelecimentos oferecem cursos profissionalizantes aos socioeducandos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

Durante a pandemia de Covid-19, a situação da socioeducação se agravou e, segundo relatório realizado pelo CNJ, em somente 30% das unidades da Federação, as atividades de educação formal (aulas/escolarização) continuaram

a ser disponibilizadas aos socioeducandos. Quando se trata de profissionalização, o número é ainda menor, pois as atividades de aprendizagem foram ofertadas em apenas 22% dos estados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

Face ao exposto, compreende-se a socioeducação – mais especificamente a educação na medida socioeducativa de internação – como um *wicked problem*, que exige planejamento interdisciplinar, inovador e com a participação de diversos *stakeholders*, em que as metodologias ágeis e ativas, em especial o Design Thinking, tenham papel crucial em seu desenvolvimento. Assim, o próximo item discute estratégias para a formação integral do socioeducando, por meio da análise dos centros socioeducativos de Londrina – PR e Ribeirão das Neves – MG, os quais constituem os campos desta pesquisa.

### 3 O DESIGN THINKING E OS IMPACTOS GERADOS NOS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS DE LONDRINA – PR E RIBEIRÃO DAS NEVES – MG

Após o reconhecimento da educação nas unidades de internação como um problema a ser enfrentado, e visando definir os contornos do *wicked problem*, foram realizadas reuniões preparatórias com três profissionais da educação, com o objetivo de oportunizar um diálogo interdisciplinar.

Em 31 de março de 2021, o grupo se reuniu virtualmente com Francisco Celso Leitão Freitas, professor de História na Unidade de Internação de Santa Maria – DF e criador do projeto Ressocialização, Autonomia e Protagonismo – RAP. Na ocasião, o docente destacou que, quando começou a dar aulas no sistema socioeducativo, em 2015, percebeu que os alunos não se enxergavam nas histórias contadas nos livros didáticos. Contudo, a identificação era instantânea quando a eles eram apresentadas letras de RAP. Francisco afirmou que é necessário captar a atenção do adolescente no primeiro contato, devido aos diferentes estágios pedagógicos em que se encontram e à rotatividade no centro socioeducativo.

O trabalho desenvolvido nesse centro de internação do Distrito Federal tem como foco promover uma educação que faça sentido para os adolescentes, o que foi efetivado a partir da musicalidade e da poesia do RAP, entendidos como ferramentas pedagógicas emancipadoras e capazes de promover os valores das culturas de paz e dos direitos humanos com suas vinculações históricas. Francisco Freitas ressaltou que um dos maiores obstáculos à ampliação de projetos que partem da realidade dos socioeducandos é a cultura punitivista que, embora se contraponha às disposições do ECA, ainda é presente nas unidades.

O segundo encontro virtual ocorreu no dia 12 de abril de 2021, com a pedagoga Martinha Clarete Dutra dos Santos, que assim descreveu o cenário atual da socioeducação: a) não há intervenção dos próprios educandos no processo de aprendizagem; b) os professores se preocupam, exclusivamente, com os conteúdos a serem ensinados; c) o currículo não é apropriado para o sistema socioeducativo; e d) o olhar é essencialmente punitivista. Martinha Santos afirmou que o currículo deve ser adaptado à realidade social, comunitária e etária de cada unidade, e deve estar sempre em movimento. Pedagogicamente, o ideal é conhecer o foco/destinatário, antes de elaborar o projeto pedagógico. Somente assim seria possível construir um projeto inclusivo, empático, respeitoso e instigante. A pedagoga salientou a importância de pensar em um projeto político-pedagógico dos centros socioeducativos, a fim de que se institucionalize o formato de construção coletiva (professores e alunos).

O terceiro diálogo mantido pelo grupo ocorreu no dia 22 de abril de 2021 e contou com a participação do diretor do Departamento Socioeducativo do Estado do Paraná, David Antônio Pancotti, e da pedagoga do departamento, Andrea de Lima Kravetz. Os profissionais esclareceram que o Estado do Paraná está realizando um estudo para a mudança da proposta pedagógica oferecida nos centros socioeducativos de internação, buscando a efetividade da medida socioeducativa. Afirmaram que a proposta de alteração está sendo discutida internamente e será apresentada à Secretaria Estadual de Educação para a análise de eventuais flexibilizações do plano educacional vigente.

A partir dos relatos dos profissionais da área de educação, foi possível constatar que a base curricular não pode ser reduzida a conteúdo, devendo o

currículo ser adaptado às realidades social, comunitária e etária e às outras peculiaridades de cada unidade de internação. A Base Nacional Curricular Comum – BNCC existe para fornecer diretrizes aos currículos a serem construídos, não podendo servir de cópia para todas as frentes de ensino, na medida em que cada unidade tem autonomia para formatar o seu currículo. De acordo com o conhecimento e a experiência desses profissionais, a construção do currículo deve se desenvolver de forma coletiva, com a participação de alunos, professores e demais envolvidos, além de partir do enfoque de interesse do discente, com propósito exclusivamente cognitivo e com a pretensão de, assim, preparar o jovem para os desafios futuros da vida profissional.

Após as reuniões, o *wicked problem* foi desenhado da seguinte forma: construção de um projeto de ensino adaptado às necessidades dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação, bem como à realidade do sistema socioeducativo, cujo objetivo é a reconfiguração do indivíduo em sociedade por meio do aprendizado colaborativo.

Partindo do foco no ser humano, um dos princípios norteadores do Design Thinking, buscando conhecer melhor os estudantes que se encontram na socioeducação e suas reais necessidades, o grupo entendeu ser fundamental escutar o que os próprios adolescentes, destinatários finais da intervenção, tinham a dizer sobre esse *wicked problem* e as eventuais soluções a serem construídas. Essa necessidade foi identificada com a ajuda da professora Daniela Tocchetto Cavalheiro, juíza federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF-4, e responsável por conduzir a oficina de Design Thinking com os autores.

O grupo entendeu que entrevistas diretas com os adolescentes poderiam não ser efetivas, uma vez que eles poderiam demonstrar receio de falar a juízes sobre seus desejos. A saída encontrada foi realizar um círculo de diálogo, utilizando a metodologia dos círculos de construção de paz, idealizada por Pranis (2010), que favorece um espaço seguro, horizontal e democrático de fala para todos, além da escuta ativa; e do exercício da empatia, a fim de que fosse possível uma fala respeitosa e real sobre o que é esperado da educação nos centros socioeducativos.

Assim, no dia 18 de maio de 2021, foi realizado um círculo de diálogo virtual, que contou com a participação de quatro adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, sendo dois do Centro Socioeducativo de Ribeirão das Neves – MG – CSERN – e dois do Centro Socioeducativo de Londrina – PR – Cense Londrina 1, além de uma pedagoga do Cense 1 e dos magistrados integrantes do grupo. No encontro, os adolescentes puderam manifestar suas inconformidades com a educação fornecida nos centros socioeducativos, o que possibilitou que fosse feita uma “radiografia” da problemática mais fidedigna com a realidade e mais próxima da ideia de construção do processo de conhecimento/aprendizado colaborativo entre docentes e discentes.

Figura 1 – Registro do círculo de diálogo realizado no dia 18 de maio de 2021



Fonte: elaboração própria.

E o que quatro juízes, quatro adolescentes de duas regiões diferentes do país e uma pedagoga têm em comum? O desejo de construir um projeto pedagógico mais adequado para as unidades socioeducativas, a partir da humanização dos atendimentos e do posicionamento do adolescente no centro da construção da política pública de educação.

Algumas reflexões e pedidos importantes foram extraídos do encontro, os quais podem ser assim resumidos: os adolescentes anseiam por aulas mais

dinâmicas, mudança na metodologia de ensino, abordagem de temas que façam sentido para eles, como aulas sobre o ECA e sobre algo que reflita sobre suas vivências. Também indicaram que estudar é fundamental para a vida e que alguns professores dão resposta para as perguntas quando o aluno não entende, em vez de explicarem a matéria. Um dos adolescentes disse: “Lá fora não vai ter resposta pronta”.

Afirmaram que gostariam que fossem realizadas atividades externas para conhecer cidades, museus, esportes coletivos; que querem o aumento do salário dos professores; que fossem ministrados conteúdos relacionados ao cotidiano, tais como arte ou como se relacionar, cozinhar, costurar; que o aprendizado fosse mais concreto; que houvesse melhoria na forma de apresentar o conteúdo; que lhes fosse perguntado: “Como estão se sentindo?”; que fossem dadas aulas práticas relacionadas ao conteúdo estudado; que tivessem mais visitas e mais convivência; que pudessem usar roupa normal, que houvesse aula presencial, aula diferente; que pudessem conviver com outros alunos, praticar natação, andar de bicicleta, patins, ter aulas de capoeira.

O círculo permitiu, portanto, a obtenção de relatos tão genuínos por parte dos adolescentes que até mesmo a pedagoga presente se surpreendeu com as respostas, tendo sido destacado por eles, “na parte da escola” fornecida pelas unidades de internação, que não querem “respostas prontas”, comprometidas apenas com o exaurimento do conteúdo e desconectadas de um verdadeiro processo de ensino e aprendizagem. Foi dito por eles, também que participar de atividades esportivas, ter espaços de convivência e de manifestações artísticas, além de outras oportunidades de interação, é tão importante quanto a aula.

As impressões do grupo acerca da realidade atual foram as seguintes: a) sistema de educação que segue o modelo tradicional conteudista, sem a adaptação ao contexto socioeducativo; b) currículos engessados e sem individualização à realidade de cada unidade de internação; c) ausência de inclusão e de participação colaborativa no processo de ensino e aprendizagem; d) olhar exclusivamente punitivista, pouco preocupado com a reinserção no convívio familiar e comunitário; e) falta de conhecimento sobre noções básicas de Direito afetas

ao sistema socioeducativo; e f) desconsideração do interesse do adolescente no processo de construção do projeto de ensino.

Após as reuniões preparatórias e a realização do círculo de diálogo, foi realizada, em 25 de maio de 2021, uma oficina de Design Thinking, conduzida pela Juíza Federal Daniela Tocchetto Cavalheiro, que colaborou de forma decisiva com o processo. De posse das premissas estruturais do problema e do delineamento de possíveis soluções – alcançados após ter sido ultrapassado, sempre em grupo, um consistente caminho de identificação da *persona*, de redefinição do *wicked problem*, de moldura das evidências e de ideação das possibilidades resolutivas, pautado na metodologia do *Design Thinking* –, os autores conseguiram ultrapassar a seara das boas ideias e da boa intenção para encontrar alternativas concretas ao plano de educação dos sistemas socioeducativos conectadas com o contexto, com as necessidades e com os objetivos constitucionais e legais das medidas socioeducativas e dos princípios que orientam a sua execução.

Na primeira etapa da oficina de Design Thinking, o grupo teve a oportunidade de estruturar detalhadamente a noção do problema, mediante a corporificação de uma *persona* destinatária do serviço educacional atual, tendo sido identificadas questões como carência de política pública com foco no socioeducando e suas necessidades; projeto pedagógico não adaptado à realidade desses alunos; ausência de engajamento de todos os atores e atrizes do sistema socioeducativo no processo de construção do plano pedagógico de ensino; desmotivação e descrença, por parte dos alunos, nas medidas socioeducativas; desrespeito à condição de pessoas em desenvolvimento; preconceito; defesa de uma cultura essencialmente punitivista; retorno à vida em sociedade em situação emocional mais frágil do que aquela vivida antes de ingressar na unidade de internação; dentre outros pontos.



Figura 2 – Construção da persona pelos autores



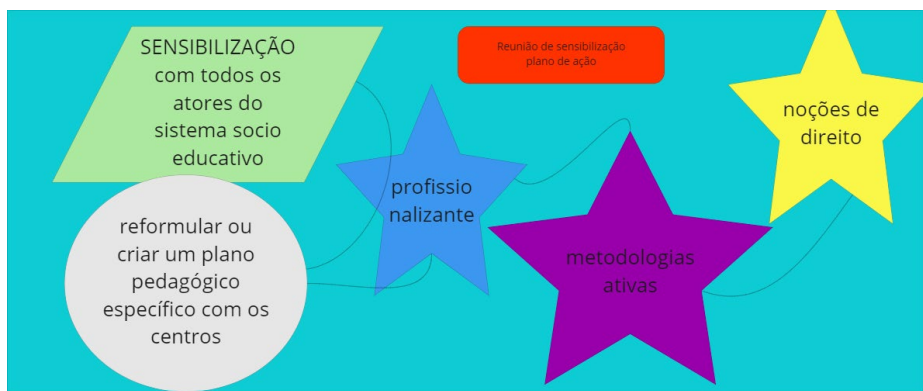
Fonte: elaboração própria.

Na sequência, com base nas evidências, foi estruturada a fase da ideação, na qual o grupo apresentou propostas norteadoras para a criação de um sistema de educação compatível com a medida socioeducativa de internação. Para tanto, os caminhos idealizados foram: estimular o protagonismo do adolescente; criar ambiente de aula mais atrativo nas unidades de internação; construir plano de ensino a partir dos interesses dos adolescentes; desenvolver aulas práticas com base na realidade vivenciada pelos alunos; estimular as atividades escolares externas; possibilitar aulas sobre noções básicas de Direito com enfoque nas leis do ECA e do Sinase; estimular a realização de atividades baseadas na metodologia dos Círculos de Construção de Paz (PRANIS, 2010), a fim de dar voz às necessidades e aos interesses do jovem de forma segura e respeitosa; e potencializar a realização de atividades esportivas e artísticas nos currículos escolares etc.

Após dar os primeiros passos nesse desiderato, foi dado início a parcerias interinstitucionais com o Ministério Público, a Defensoria Pública, pedagogos e coordenadores dos Centros de Internação de Londrina – PR e de Ribeirão das

Neves – MG, com esforços envidados esforços para a sensibilização da Secretaria de Educação e de outros atores essenciais à concretização desse projeto.

**Figura 3** – Planos de ação construídos pelos autores para materializar as soluções construídas



Fonte: elaboração própria.

A metodologia dos Círculos de Construção de Paz, idealizada por Kay Pranis (2010), além de poder contribuir para a construção de novas propostas pedagógicas para os centros socioeducativos e para novos planos de ensino a serem ofertados, como aulas aos socioeducandos por docentes que atuam no atendimento escolar, segundo as diretrizes do projeto, também está sendo adotada, para as fases de sensibilização dos atores e de elaboração de parcerias interinstitucionais, visto que estimula, por meio da organização em círculo horizontal e da palavra, a escuta ativa entre os participantes e o respeito ao conteúdo e ao momento de fala de cada um, permitindo que todos possam expressar suas angústias e receios quanto à aprendizagem proposta, com a certeza da confidencialidade, e que, de maneira mais fluida, haja a troca de ideias e a construção de soluções, com a assunção de responsabilidades conscientes.

Os círculos de construção de paz promovem uma melhoria na forma de se relacionar com as pessoas no ambiente escolar, assim como na maneira de lidar com os conflitos. Ao trabalhar valores humanos, como o respeito, a empatia, a confiança, a amabilidade – utilizando o bastão da palavra, que permite que todos sejam vistos, que ninguém fique invisível, que todos tenham a oportunidade de participar e, assim, tenham vez e voz –, acredita-se que o círculo de construção de paz cria um espaço seguro e educativo para que a aprendizagem da boa convivência humana seja vivenciada e aprendida.

A escola do novo milênio não deve se restringir à criação de competências cognitivas nos alunos, mas deve desenvolver, também, competências socioemocionais, as quais, em conjunto, espelham a união do saber em si com o saber fazer, o saber ser e o saber conviver, essenciais para a formação integral do ser humano (ANTÃO, 2013). O caminho para um plano educacional que desenvolva todas essas competências se inicia com uma abordagem centrada no estudante, pois, quando ele é visto e ouvido, passa a se interessar pela própria aprendizagem, assim como pela socialização dos saberes (ANTÃO, 2013). Por isso, as metodologias ativas, que contam com a colaboração e a participação dos alunos e suas vivências no processo de construção do conhecimento, são tão úteis nesse amplo espectro de formação.

A fim de concretizar o sistema de educação intramuros para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, propõem-se as seguintes estratégias de implementação: a) realização de reuniões de sensibilização com todos os atores do sistema socioeducativo; b) reformulação da proposta pedagógica e do atendimento escolar a partir dos interesses, das necessidades e das vivências dos adolescentes internados; c) aplicação de metodologias ativas no plano pedagógico; e d) oferecimento de noções de Direito e de qualificação e aprendizagem profissional que dialoguem com interesses e projetos futuros dos sujeitos de aprendizagem.

O Centro Socioeducativo de Ribeirão das Neves, a partir do presente trabalho e do diálogo entre o corpo diretivo da unidade com atores que compõem o Sistema de Justiça desse município, iniciou um conjunto de ações que visam à adoção da Justiça Restaurativa e das práticas restaurativas como base e norte

no desenvolvimento da socioeducação oferecida por essa instituição. A diretriz concebida é a de que as práticas restaurativas se assentam, de forma transversal, a todos os eixos de execução das medidas socioeducativas, promovendo o desenvolvimento do processo de responsabilização previsto no art. 1º da Lei do Sinase ante a prática de ato infracional.

Nesse sentido, inicialmente, foi realizado um círculo de diálogo e fortalecimento de vínculos entre os profissionais que atuam diretamente na unidade; em seguida, foi feito um círculo de diálogo com todos os adolescentes da unidade. A próxima ação será a realização de um seminário pré-paradigmático com todos os coordenadores e supervisores de segurança socioeducativa e com membros das equipes técnica e administrativa da unidade. O objetivo é alcançar toda a comunidade educativa nessa primeira fase, para seguir e desenvolver frentes de atuação a partir de cada um dos eixos de execução da medida socioeducativa de internação.

A Justiça Restaurativa e os círculos de construção de paz constituem-se como uma possibilidade favorecedora da interação entre educandos e educadores. Saliente-se que as práticas restaurativas estão entre os princípios orientadores da execução das medidas socioeducativas, conforme o art. 35, incisos II e III, da Lei do Sinase, uma vez que constituem, segundo o art. 1º da Resolução n. 225 do CNJ, publicada em 31 de maio de 2016, “um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Por meio do Decreto n. 7.037/2009, o Governo Federal reconheceu a importância da implementação das práticas restaurativas nas escolas ao aprovar o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. A norma traçou, como um dos objetivos estratégicos do programa, o desenvolvimento de “ações nacionais de elaboração de estratégias de mediação de conflitos e de Justiça Restaurativa nas escolas” (BRASIL, 2009).

A implementação dos círculos de construção de paz, como estratégia de atuação metodológica nas unidades de internação socioeducativa, tem o potencial

de permitir a criação de um contexto de fala e escuta, de reflexão e diálogo, no qual se aprende a olhar internamente e a entender o outro, sua forma de pensar e agir, estabelecendo espaços seguros para a construção do saber e para o acolhimento dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação.

## 4 CONCLUSÃO

No presente artigo, a inadequação do atendimento escolar ofertado aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa nas unidades de internação em relação aos objetivos legais das medidas socioeducativas, em especial a ressocialização, a desaprovação da conduta e a integração social, ganhou contornos de *wicked problem* e desafiou os autores a criarem soluções para além da atuação do sistema de justiça, tendo em vista o macrodesafio do Poder Judiciário: a atuação para a transformação social.

O Judiciário, por meio da Resolução n. 325/2020 do CNJ, estipulou macrodesafios para o sexênio 2021-2026, destacando-se, entre eles, o de “[...] atuar conjuntamente com os demais poderes para solucionar irregularidades no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas [...]”, tornando a necessidade de ventilação e de enfrentamento do tema “educação”, nesse ambiente de internação de adolescentes, não apenas primordial, mas atual e premente (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

Além de vulneráveis emocionalmente, os adolescentes em cumprimento de medida de internação carecem da melhor articulação entre Estado, família e sociedade/comunidade para garantia de seu desenvolvimento integral por meio da convivência, conforme o art. 227 da Constituição Federal. Na atenção a essa demanda, a atuação dos profissionais que executam a política de socioeducação, entre os quais se destacam os educadores que se encontram em posição de centralidade no atendimento, conforme o Plano 36 Nacional de Atendimento Socioeducativo (BRASIL, 2013), é fundamental para criar referências

para o adolescente e projetar relacionamentos mais saudáveis e um horizonte autossustentável de convívio social.

Por isso, a valorização de suas origens e o fortalecimento da identidade e da autoestima por meio de uma proposta pedagógica plural e inclusiva construída mediante a participação e o protagonismo juvenil, são tão necessários para a criação de vínculos verdadeiros e para a projeção de futuros adultos seguros, estrutural e emocionalmente, inspirados por uma educação transformadora de vidas, em razão do olhar acolhedor, respeitoso e inclusivo de um educador que constrói a sua prática pedagógica a partir do interesse, das necessidades e das vivências do educando, permitindo que o conhecimento, mais do que acumular conteúdo, gere a transformação individual e social desses jovens líderes do futuro.

É fundamental superar a visão reducionista do papel da educação, que privilegia a dimensão cognitiva e a entrega do conteúdo. Para além dessa função, a educação humanizadora visa à formação e ao desenvolvimento por meio do acolhimento do adolescente e do seu reconhecimento como sujeito ativo e participativo da aprendizagem. Assim, a escola, como espaço de aprendizagem e de formação humana, deve fortalecer-se na prática de vivências de autoconhecimento e do respeito às diferenças e diversidades, tornando a medida judicial de internação mais eficaz e contribuindo para a transformação social que se espera da intervenção do sistema de justiça.

## REFERÊNCIAS

ANTÃO, Renata Cristina do Nascimento. **O direito à educação do adolescente em situação de privação de liberdade**. 2013. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-12022014-145037/publico/O\\_direito\\_a\\_educ\\_dos\\_jov\\_em\\_privacao\\_de\\_liberdadeABNT\\_FINAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-12022014-145037/publico/O_direito_a_educ_dos_jov_em_privacao_de_liberdadeABNT_FINAL.pdf). Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-7037-21-dezembro-2009-598951-publicacaooriginal-121386-pe.html>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**: diretrizes e eixos operativos para o Sinase. Brasília, DF: Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

BUCHANAN, Richard. Wicked problems in Design Thinking. **Design issues**, Cambridge, v. 8, n. 2, p. 5-22, 1992.

CARDOZO, Glória Christina de Souza. **Privado, político e público**: condicionantes e contradições nas práticas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. 2015. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça presente**: relatório anual. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio\\_Justi%C3%A7aPresente2019\\_v2.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio_Justi%C3%A7aPresente2019_v2.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Panorama Nacional**: a execução de medidas socioeducativas de internação. Programa Justiça ao Jovem. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama\\_nacional\\_doj\\_web.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama_nacional_doj_web.pdf). Acesso em: 9 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório de monitoramento da Covid-19 e da Recomendação 62/CNJ nos sistemas penitenciário e de medidas socioeducativas II**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio\\_II\\_Covid\\_web\\_0909.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio_II_Covid_web_0909.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 9 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Panorama de execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**. Brasília, DF: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12521-panorama-de-execucao-dos-programas-socioeducativos-de-internacao-e-semiliberdade><https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12521-panorama-de-execucao-dos-programas-socioeducativos-de-internacao-e-semiliberdade>. Acesso em: 25 jun. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Brasília: UNICEF Brasil, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 9 jun. 2022.

HOLANDA, Cristiane Carvalho. **O desenvolvimento das competências socioemocionais na educação biocêntrica, na aprendizagem cooperativa e nos círculos de construção de paz a partir de uma narrativa autobiográfica**. 2020. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

LOPES, Karyn Martinelli; FLEURY, André Leme; ZANCUL, Eduardo de Senzi. Distribuição de propostas de projetos de inovação: fatores de decisão de alocação entre equipes de DFSS e Design Thinking. **Revista Produção Online**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 801-821, 2016. Disponível em: <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/2034>. Acesso em: 9 jun. 2022.

PRANIS, Kay. **Processos circulares de construção de paz**. Tradução Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2010.

RITTEL, Horst. W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/BF01405730>. Acesso em: 9 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Princípios de Riad)**. [S. l.]: ONU, 1990. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2018/04/principios-orientadores-de-riad.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Regras da Organização das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing)**. Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985. Curitiba, PR: Ministério Público do Estado do Paraná, [1985]. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1074>. Acesso em: 9 jun. 2022.



## **CURTO-CIRCUITO INSTITUCIONAL: COMO GARANTIR AOS ADOLESCENTES ACOLHIDOS UM PROCESSO DE DESLIGAMENTO COMPATÍVEL COM A PROTEÇÃO INTEGRAL NO PERCURSO RUMO À MAIORIDADE**

CRISTIANA MARTINS GUALBERTO RIBEIRO\*

KELLY GASPAR DUARTE NEVES\*\*

MELYNA MACHADO MESCOUTO FIALHO\*\*\*

### **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo explorar as intervenções que devem ser articuladas pelo Poder Judiciário para que as instituições de acolhimento possam assegurar maior autonomia emocional aos adolescentes em processo de

---

\* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (1997). Juíza do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. Tem experiência na área dos juizados especiais, com ênfase em Direito do Consumidor. Atualmente é juíza auxiliar da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG.

\*\* Aluna do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam (2021). Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Votuporanga (2004). Especialista em Gestão Judiciária pela UFMS (2017-2019). Formadora da Enfam (2019). Integrante do Laboratório de Inovação do TJMS – LabJus. Coordenadora Pedagógica da Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul – Ejud/TJMS. É Juíza de direito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul – TJMS.

\*\*\* Mestranda em Direito e Poder Judiciário na Enfam (2021). Integrante do grupo de pesquisa Ética e Justiça: os desafios para a democratização do Poder Judiciário numa sociedade de desigualdades e discriminações – GEPDI 1, da Enfam. Graduada em Direito pela Universidade Católica de Goiás – PUC-GO (2006). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Juíza de direito no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul – TJMS.

desligamento, com quebra do ciclo de vulnerabilidade da família de origem e não exclusivamente profissional. Os princípios da proteção integral e do respeito à condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento revelam a necessidade de considerarmos que os adolescentes devem ser vistos como tal, com as potencialidades e fragilidades próprias de sua idade, com direito a serem acolhidos de forma que se desenvolvam plenamente, garantindo-lhes condições à construção firme e segura de sua autonomia. A função exercida pelo Poder Judiciário nos processos envolvendo crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade familiar vão além da tarefa tradicional de julgar, cabendo ao(à) magistrado(a), com o apoio de equipe multidisciplinar, buscar os meios mais adequados para resguardar os interesses do(a) jovem acolhido(a). A busca das diretrizes foi feita com aplicação da metodologia de Design Thinking, pelo método Duplo Diamante. Os dados foram coletados mediante levantamento bibliográfico e documental com o propósito de investigar o conhecimento científico acerca do fenômeno de desacolhimento em razão da maioridade, seguido de questionário (*survey*) enviado aos profissionais que atuam nas varas da infância e da juventude do Estado de Mato Grosso do Sul, bem como à equipe da rede municipal.

**Palavras-chave:** Poder Judiciário; políticas públicas; acolhimento institucional; maioridade; desligamento obrigatório; autonomia.

## **ABSTRACT**

This article aims to explore the interventions that must be articulated by the Judiciary so that shelter institutions can ensure greater emotional autonomy for adolescents in the process of separation, breaking the cycle of vulnerability of the family of origin and not exclusively professional. The principle of integral protection and the principle of respect for the peculiar condition of a person in the process of development reveal the need to consider that

adolescents must be seen as such, with the strengths and weaknesses of their age, with the right to be welcomed in a to fully develop, guaranteeing them conditions for the firm and secure construction of their autonomy. The role played by the Judiciary in cases involving children and adolescents in situations of family vulnerability go beyond the traditional task of judging, and it is up to the magistrate, with the support of a multidisciplinary team, to seek the most appropriate means to protect the interests of the young person being welcomed. The search for guidelines was carried out using the Design Thinking methodology, using the double diamond method. Data were collected through a bibliographic and documentary survey with the purpose of investigating the scientific knowledge about the phenomenon of non-acceptance due to the age of majority, followed by a questionnaire (survey) sent to professionals who work in the childhood and youth courts of the State of Mato Grosso do Sul, as well as the municipal network team.

**Keywords:** Judiciary; public policy; institutional reception; majority; mandatory termination; autonomy.

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A doutrina da proteção integral e a desinstitucionalização obrigatória pela maioria. 3 A abordagem do Design Thinking na busca da resolução de *wicked problems*. 4 Percurso metodológico; 4.1 Pesquisa bibliográfica; 4.2 Pesquisa documental. 5 Resultados obtidos; 5.1 *Survey* – questionário estruturado; 5.2 Análise do questionário estruturado. 6 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 introduziu no sistema brasileiro a doutrina da proteção integral, para a interpretação de direitos e violações que envolvem crianças e adolescentes (Capítulo VII), superando o modelo anterior, regido pela doutrina da situação irregular, que limitava o âmbito de atuação do Poder Público. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, de 1990, veio então adequar o sistema normativo interno às novas premissas introduzidas constitucionalmente, que previam a proteção integral, com responsabilidade compartilhada da família, do Estado e da sociedade.

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes foi concebido como uma medida de proteção prevista no art. 101, VII, do ECA, a ser aplicada excepcionalmente nas hipóteses em que se constatar ameaça ou violação de direitos, seja por vulnerabilidade social ou pessoal (BENETTI; BRINO, 2016). Por ter como propósito a proteção, muito se discute sobre a forma mais adequada de se gerir o serviço de acolhimento, a fim de reduzir seus impactos sobre a trajetória de vida de crianças e adolescentes. É um serviço público complexo, especializado, de natureza provisória, cabendo ao Poder Judiciário reinserir as crianças e os adolescentes abrigados na família de origem, extensa ou substituta (GOMIDE *et al.*, 2018).

As entidades que desenvolvem programas de acolhimento institucional executam políticas públicas de assistência social e são fiscalizadas pelos atores que integram o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, em especial o Poder Judiciário e o Ministério Público. Por isso, além de estarem vinculadas ao cumprimento de regras técnicas, como as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, emanadas pelo Poder Executivo, atuam em parceria intersetorial (BRASIL, 2005).

Peters (1986) define a política pública como somatório das atividades dos governos, que agem diretamente ou mediante delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Mead (1995) acompanha esse entendimento dizendo que a política



pública é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

Theodor Lowi (1972) apresentou importante tipologia acerca da política pública, dividindo-a em quatro grandes gêneros: 1) políticas distributivas, caracterizadas por deliberações do governo que não levam em consideração a limitação de recursos e repercutem mais na esfera individual do que na esfera coletiva; 2) políticas regulatórias, consistentes em ações mais visíveis e que incidem sobre a criação e a fiscalização de normas que assegurem o bem comum; 3) políticas redistributivas, que alcançam um volume maior de indivíduos, e têm a finalidade de destinar serviços ou bens à parcela determinada da população com recursos oriundos de outros grupos, também determinados; e, por fim, 4) políticas constitutivas, que estão acima das demais e se relacionam com a distribuição de competências e procedimentos.

De acordo com Oliveira e Milnitsky-Sapiro (2007), no Brasil, não obstante o incremento nas últimas décadas para a elaboração de um sistema de políticas redistributivas, nas políticas sociais universais ainda temos um déficit em relação às necessidades da população, o que traz impactos nas políticas destinadas a assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros.

A complexidade do serviço de acolhimento institucional está em constante discussão, ante a necessidade de mantê-lo sempre compatível com a doutrina da proteção integral, que deve guiar as ações estatais de intervenção. Nesse contexto, apresenta-se como um fator relevante de inquietação a aproximação do período de desligamento institucional, em especial, quando motivado pela maioria. Ele representa, tecnicamente, o fim do serviço para aqueles que o executam, assim como para os que monitoram seu desenvolvimento. E, para o jovem, esse desligamento pode representar a constatação de que as ações de intervenção junto à sua família de origem não foram bem-sucedidas, assim como eventual tentativa de encaminhamento para adoção. Ademais, esse momento também pontua a passagem de um período de intenso controle e dependência, para a falsa sensação de liberdade que a maioria proporciona.

Nesse contexto disfuncional, que se concentra em polos diametralmente opostos, a intensa proteção e a ausência dela, discute-se sobre as marcas deixadas pelo acolhimento institucional, e de que forma os adolescentes são preparados para o exercício de sua autonomia plena.

Este trabalho tem como objetivo, por meio do Design Thinking, investigar como ocorre o processo de desacolhimento dos adolescentes que completam 18 anos, relativamente à preparação para autonomia e independência, não somente no aspecto profissional, mas na capacidade de não retornar para o ciclo de vulnerabilidade da família de origem – que culminou no acolhimento institucional –, e indicar ferramentas que podem ser empregadas nas varas da infância para superar a violação aos direitos garantidos por tratados internacionais de direitos humanos, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Estatuto da Juventude.

As questões centrais que direcionaram a pesquisa foram: 1) De que forma os serviços de acolhimento preparam os adolescentes para o desligamento das instituições em razão da maioridade? 2) As ações escolhidas são suficientes para a garantia de proteção integral, voltada à vida autônoma em comunidade? 3) Qual é o papel do Poder Judiciário na busca por essa autonomia? 4) Quais são as possíveis soluções para essa demanda?

Inicialmente, contextualizam-se os direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil e o papel do Poder Judiciário na sua garantia. Em seguida, conceitua-se a metodologia de Design Thinking e sua importância para a solução da falta de uma política pública para formação da autonomia do jovem desabrigado. A seguir, parte-se para a descrição da pesquisa empírica (*survey*) realizada com os profissionais psicossociais que atuam nas varas da infância e juventude do Estado de Mato Grosso do Sul e com as equipes das respectivas redes municipais, aferindo-se a sua estruturação e se projetos são capazes de produzir os resultados almejados. E por fim, as conclusões.

## 2 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA PELA MAIORIDADE

Crianças e adolescentes integram um grupo social que permaneceu ignorado por um longo período pela comunidade científica, à margem dos interesses dos adultos a quem estariam conectados, à espera da passagem do tempo e da transformação que os levaria a ocupar verdadeiramente um espaço na sociedade (SILVA; NUNES, 2002). Até que esse dia então chegasse, caberia a crianças e adolescentes absorver, como um objeto passivo de educação, tudo que lhes fosse necessário e adequado para agir como um adulto, assumindo seu papel na comunidade.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se uma nova era para crianças e adolescentes brasileiros, com a positivação da doutrina da proteção integral no art. 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, art. 227 – Redação dada pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010).

Ao comentar sobre os direitos estabelecidos no artigo em referência, José Gomes Canotilho, Gilmar Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck (2018, p. 2231), citando Maria Celina Bodin de Moraes e Ana Carolina Brochado Teixeira, defendem que o constituinte deu às crianças e aos adolescentes tratamento como sujeitos de direitos, destacando que “a doutrina da proteção integral do menor,

adotada pela Constituição de 1988, entende que a criança e o adolescente têm liberdades que precisam ser efetivadas”.

No plano infraconstitucional, foi elaborada a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, a qual ostentou grandes alterações nas diretrizes da política de atenção à criança e ao adolescente, como ressaltaram Edson Silva e Ângelo Motti (2001, p. 27):

As crianças e adolescentes não são mais considerados menores ou incapazes, mas pessoas em desenvolvimento para se tornarem protagonistas e sujeitos de direitos e passarem a assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade, em função do pleno desenvolvimento de sua personalidade, para crescer no seio da família em um ambiente de felicidade, amor e compreensão, preparando-os para uma vida independente na sociedade, de acordo com os ideais dos direitos humanos e com o espírito de paz, dignidade, tolerância, liberdade, igualdade e solidariedade.

De fundamental importância, a previsão contida no Capítulo III, que contempla o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, que é tão importante quanto o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à liberdade. É importante destacar que o art. 226 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) disciplina ser a família a base da sociedade brasileira, competindo aos pais o dever de assistir, criar e educar os filhos menores.

Todavia, quando a família viola esses direitos, os arts. 22 e 24 do ECA preveem a medida extrema de suspensão do poder familiar, com o acolhimento institucional, a partir de um diagnóstico elaborado por equipe multidisciplinar composta por psicólogo, assistente social e em articulação com a Justiça da

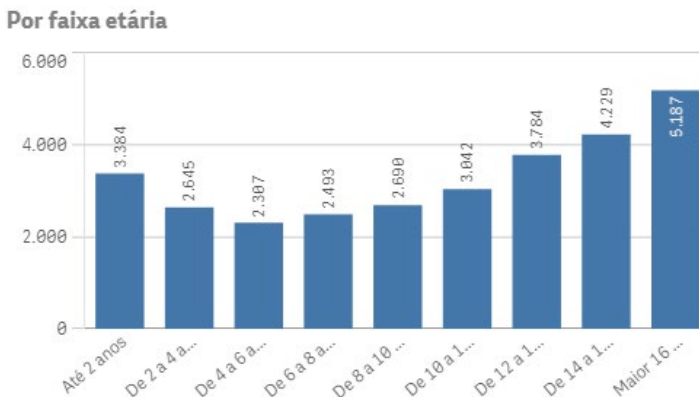
Infância e da Juventude e o Ministério Público. Esse acolhimento institucional visa resguardar os interesses das crianças e dos adolescentes (BRASIL, 1990).

Para proteger crianças e adolescentes faz-se necessário, muitas vezes, afastá-los do ambiente familiar e violar seu direito fundamental à convivência familiar e comunitária, com a aplicação da medida de proteção consistente no acolhimento institucional. Nesses casos, em busca da reconstrução da vida familiar, a criança e o adolescente são encaminhados para um lugar temporário, com atmosfera de residência, também conhecido como abrigo institucional ou casa lar (CARVALHO, 1995).

Trata-se de medida protetiva excepcional, com curto prazo de duração, tendo-se em vista o objetivo precípuo de promover o retorno ao convívio familiar e comunitário na família de origem, ou, em caso de esgotamento das possibilidades de retorno, o encaminhamento para família substituta. O acolhimento institucional, em suas diferentes modalidades, tem o objetivo de garantir a proteção integral de crianças e adolescentes com vínculos familiares rompidos ou fragilizados.

Entretanto, conforme o painel de monitoramento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, os dados estatísticos revelam que muitos adolescentes permanecem abrigados após os 16 anos:

**Gráfico 1** – Monitoramento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento do Conselho Nacional de Justiça



Fonte: Conselho Nacional de Justiça ([20--]).

Assim, ainda que, desde 1990, o Brasil tenha uma legislação que estrutura o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, observando sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, garantindo-lhes proteção integral a ser oferecida pela família, pela sociedade e pelo Estado, a aplicação da lei nem sempre dialoga com a realidade, existindo, na prática, a permanência de violação a esses direitos. Essa violação atinge, inclusive, o direito de o jovem acolhido até os 18 anos ter assistência integral para a formação de sua autonomia, e não apenas uma formação profissional.

Não obstante o PNCFC, responsável pela reordenação dos programas de acolhimento institucional no ano de 2006, tenha entre suas diretrizes o fortalecimento da autonomia do adolescente na elaboração de seu projeto de vida, com participação ativa do jovem e espaços de escuta, a literatura especializada revela que o adolescente que completa a maioridade em uma instituição de acolhimento apresenta desvantagens em relação ao adolescente que viveu com sua família de origem (HUDSON; NANDY, 2012, p. 178). A permanência por longo lapso temporal em acolhimento institucional tem sido apontada como um fator de instabilidade para a formação integral das crianças e dos adolescentes.

O PNCFC trouxe, entre suas metas, a previsão de ações voltadas à preparação de adolescentes para autonomia, todas com uma perspectiva em rede, envolvendo diferentes setores da sociedade civil. No entanto, estudos acerca da temática revelam a grande distância entre o planejamento legal e a realidade, caracterizada pela falência das políticas de proteção e o não cumprimento da função do acolhimento, nos moldes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (MARTINEZ; SOARES-SILVA, 2008).

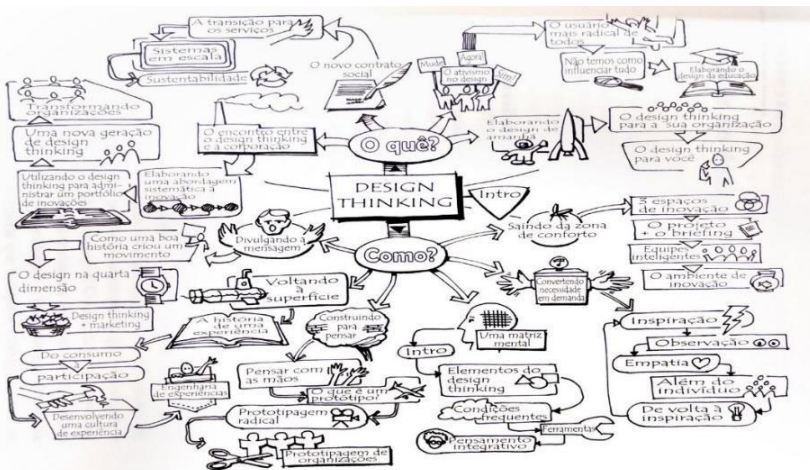
Cassarino-Perez *et al.* (2018, p. 1667) afirma que há falta de serviços e políticas públicas destinados à população jovem com história de acolhimento institucional no Brasil. E essa ausência de serviços e políticas atribui inteiramente aos egressos a responsabilidade pelo sucesso de seus processos de transição, isentando o Estado do seu papel de proteção e garantia de direitos, sendo urgentemente necessária a promoção de fatores de proteção a fim de favorecer o desligamento e os resultados futuros de adolescentes acolhidos.

A literatura acerca do tema revela que o acolhimento institucional expõe os adolescentes a fatores de risco para o desenvolvimento da autonomia, exigindo dos jovens próximos ao desacolhimento uma emancipação rápida para a qual não foram preparados (MONTSERRAT; CASAS; SISTERÓ, 2015, p. 50). E é exatamente nesse contexto que se insere o Poder Judiciário com a competência para garantir, mediante a atuação de equipe multidisciplinar, as necessidades das crianças e dos adolescentes acolhidos.

No exercício da função jurisdicional, nas varas com competência para infância, os(as) juízes(as), orientados(as) pelos objetivos previstos no art. 227 da Constituição Federal, os quais expressam os grandes valores de vida, saúde, liberdade, igualdade e solidariedade, devem adequar sua atuação na busca pela efetivação desses direitos dos adolescentes que permanecem acolhidos até a maioridade e não somente no aspecto profissional.

### 3 A ABORDAGEM DO DESIGN THINKING NA BUSCA DA RESOLUÇÃO DE WICKED PROBLEMS

Figura 1 – Ferramenta do Design Thinking



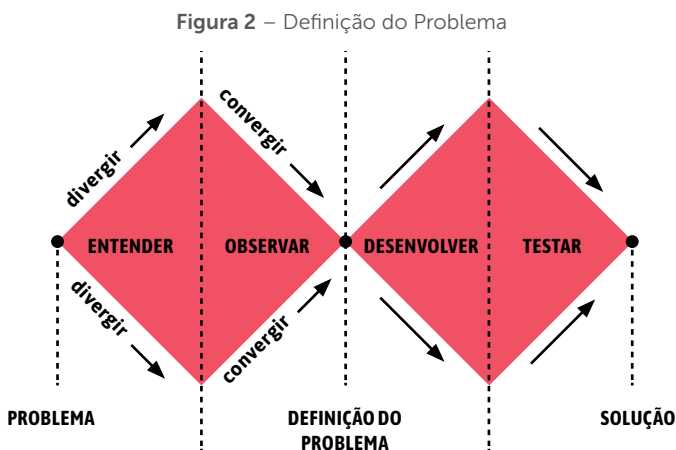
Fonte: Brown (2017).

Segundo Brown (2017, p. 3), o Design Thinking começou com habilidades que os *designers* têm aprendido ao longo de várias décadas na busca entre as necessidades humanas e os recursos técnicos disponíveis, considerando as restrições práticas dos negócios. Agora, o Design Thinking representa o próximo passo, com essas ferramentas nas mãos de pessoas que talvez nunca se imaginaram como *designers* e que irão aplicá-las a uma variedade muito mais ampla de problemas.

O Design Thinking auxilia na busca de soluções inovadoras, não convencionais (racionais e analíticas), necessárias no mundo complexo que vivemos, em que *wicked problems* desafiam constantemente a mudança de paradigmas (*mindset*).

O termo *wicked problem* foi cunhado pela primeira vez por Horst Rittel, teórico do Design e professor de Metodologia de Design na Ulm School of Design, na Alemanha (INTERACTION DESIGN FOUNDATION, [2022]).

Além de ser centrado no ser humano, o Design Thinking é profundamente humano pela própria natureza, pois se baseia na capacidade de sermos intuitivos, reconhecer padrões, desenvolver ideias que tenham significado emocional, além do funcional (geram valor) e de nos expressar em mídias além de palavras ou símbolos (BROWN, 2017, p. 4).



Fonte: Campos Filho, Sigora e Bonduki (2020, p. 82).



*Wicked problems* – problemas perversos/complexos – são problemas com fatores interdependentes, de difícil resolução, muitas vezes incompletos, em fluxo e difíceis de definir. É possível citar como exemplos a educação e a saúde, pois a solução desses problemas requer uma compreensão profunda das partes interessadas envolvidas e uma abordagem inovadora fornecida pelo Design Thinking.

O teórico de *design* e acadêmico Buchanan (1992) conectou o Design Thinking a problemas complexos em seu artigo *Wicked Problems in Design Thinking*. O processo iterativo do Design Thinking é extremamente útil para lidar com problemas capciosos – reformulando o problema de maneira centrada no ser humano, criando muitas ideias em sessões de *brainstorming* e adotando uma abordagem prática na prototipagem e no teste.

Em linhas gerais, o Design Thinking constitui um conjunto de métodos e processos para abordar problemas relacionados à aquisição de informações, à análise de conhecimento e às propostas de soluções. Como uma abordagem, possui a capacidade de combinar empatia em um contexto de um problema, de forma a colocar as pessoas no centro do desenvolvimento de um projeto; criatividade para geração de soluções e razão para analisar e adaptar as soluções para o contexto.

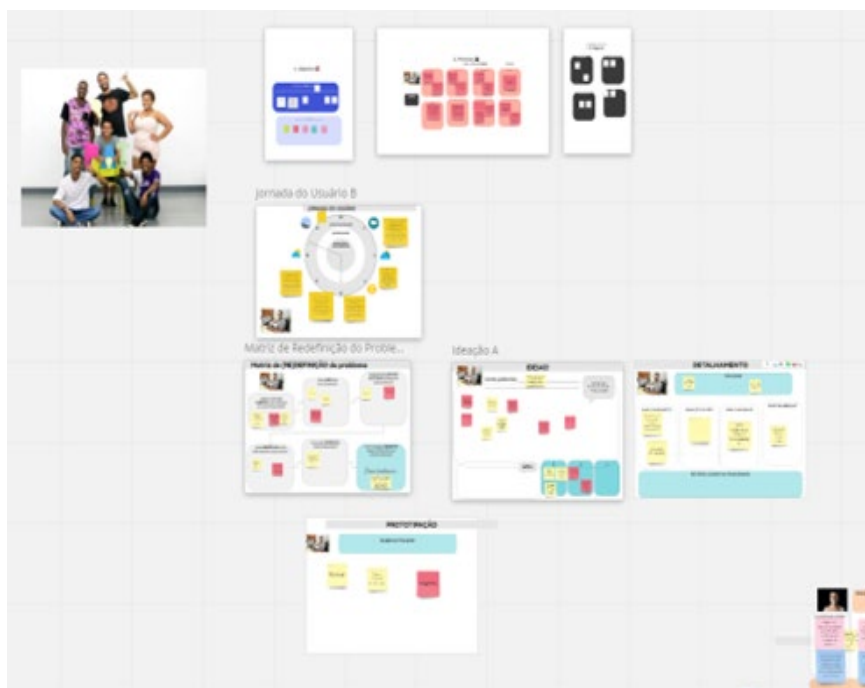
Dessa forma, as quatro grandes mudanças de pensamento que o Design Thinking apresenta são: decisão centrada no ser humano; questionamento dos problemas; construir para pensar (tirar ideias do papel); e iteração (BROWN, 2017).

Com essa perspectiva, para a resolução do *wicked problem* objeto deste trabalho (intervenções que devem ser empregadas pelo Poder Judiciário para que as instituições de acolhimento possam assegurar aos adolescentes em processo de desligamento maior autonomia emocional, com quebra do ciclo de vulnerabilidade da família de origem e não exclusivamente profissional), em duas aulas da disciplina Inovação e Design Organizacional do Poder Judiciário, do mestrado profissional da Enfam, ministradas pela professora Luciane Amaral Corrêa Münch, foram realizadas duas oficinas de Design Thinking, como ferramenta de reforma social.

Nas oficinas atuaram como laboristas a Juíza Daniela Tocchetto Carvalheiro e as três integrantes desse grupo, com base na cultura da inovação, com permissão para fazer experimentos, assumir riscos e explorar todas as aptidões, para redefinição do problema de pesquisa, análise do cenário e definição das atividades que seriam desenvolvidas na apresentação desse artefato (projeto que transportou uma ideia do conceito à realidade).

A plataforma colaborativa do Miro foi escolhida em razão do ambiente virtual, e foram realizadas três etapas: inspiração (pontes de *insight* por meio da idealização), idealização e implementação.

Figura 3 – Plataforma colaborativa do Miro



Fonte: Elaboração própria.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para melhor visualização, as imagens podem ser consultadas na internet. Recurso disponível em: <https://miro.com/app/board/uXjVONWMR2Q=/>. Acesso em: 2 jul. 2022.

Como visto, utilizou-se da metodologia Duplo Diamante, com duas fases (pensamento divergente – criar opções – e pensamento convergente – eliminar opções e fazer escolhas), e da cultura de otimismo para mudança do *status quo*, na crença de que as coisas podem ser melhores do que são e que o futuro dos nossos adolescentes merece novas opções, com base na segurança da preparação adequada no pré-desacolhimento (emocional, financeira e individual) (BROWN, 2017).

## 4 PERCURSO METODOLÓGICO

O projeto a ser construído está vinculado ao tema Acolhimento Institucional e a Proteção Integral dos Direitos do Adolescente. Para abordagem da matéria, questionou-se: 1) De que forma os serviços de acolhimento preparam os adolescentes para o desligamento das instituições em razão da maioridade? 2) As ações escolhidas são suficientes para a garantia de proteção integral, voltada à vida autônoma em comunidade? 3) Qual é o papel do Poder Judiciário na busca por essa autonomia? 4) Quais são as possíveis contribuições para essa demanda?

Na tentativa de responder aos questionamentos formulados, optou-se por realizar uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo exploratória, “quando não se tem informação sobre determinado tema e se deseja conhecer o fenômeno” (RICHARDSON, 2012, p. 66). As escolhas realizadas para construir um raciocínio de investigação passível de execução, levaram-nos a algumas opções metodológicas, inclusive de delimitação do campo a ser pesquisado.

Considerando o tempo disponível para realização do trabalho, bem como a subjetividade e complexidade do contexto a ser apreciado, optou-se pela realização de uma pesquisa empírica, de natureza qualitativa, a partir da utilização dos seguintes procedimentos metodológicos: 1) pesquisa bibliográfica; 2) pesquisa documental, tendo como objeto a análise de entrevistas realizadas em outros trabalhos científicos, com adolescentes em vias de desligamento institucional; 3) *survey* por meio de questionário encaminhado às equipes técnicas das varas da

infância e juventude do Estado de Mato Grosso do Sul, bem como às respectivas equipes da rede municipal.

#### 4.1 Pesquisa bibliográfica

Para a compreensão de conceitos e teorias a serem considerados para análise dos dados colhidos, realizamos uma pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos, relatórios técnicos sobre os serviços de acolhimento institucional, e teses sobre o tema. Os referenciais teóricos escolhidos abrangem a doutrina da proteção integral e a visão sistêmica para a articulação de problemas multidisciplinares, incluindo o Design Thinking.

#### 4.2 Pesquisa documental

A pesquisa tem como um dos seus objetivos aprimorar o sistema de garantia de direitos, no sentido de conferir especial atenção à etapa de desligamento de adolescentes institucionalizados, em decorrência da maioridade. Para tanto, os interesses e as necessidades latentes dos adolescentes devem ser prioridade. Logo, a realização de entrevistas para compreender a visão que eles têm do sistema e da política de acolhimento era uma de nossas primeiras escolhas. Entretanto, por ser um tipo de investigação que abrange menores de 18 anos, em situação de vulnerabilidade, seria exigido que o projeto fosse submetido à Comissão de Ética em Pesquisa, o que traria riscos à entrega do trabalho, no prazo inicialmente determinado.

Nesse ponto, é importante relatar que algumas pesquisadoras também atuam como magistradas da infância e juventude e, por algumas oportunidades, viram-se confrontadas com as inquietações apontadas no trabalho, além de terem vivência profissional com as ações fragmentadas e desarticuladas do serviço de acolhimento, que estão sob monitoramento (*briefing*). Todavia, a fim de conferir cientificidade à pesquisa, seria necessário, então, garantir maior transparência

acerca dos elementos considerados, e que, certamente, não poderiam ser fruto apenas do relato das vivências profissionais.

Como alternativa igualmente válida para capturar os aspectos do ambiente institucional e a visão do sistema a partir de seus sujeitos principais (adolescentes acolhidos), as pesquisadoras optaram por realizar um mapeamento de teses e dissertações publicadas nos últimos cinco anos que abordassem na metodologia a percepção dos adolescentes institucionalizados sobre o período de pré-desligamento.

A plataforma escolhida foi a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD, por ser uma base de dados que disponibiliza, em seu portal, o texto completo de teses e dissertações defendidas nas instituições de ensino superior brasileiras. A busca realizada abrangeu o período de cinco anos, entre 2018 e 2022, tendo como descritores “acolhimento institucional e maioridade”, com 12 resultados encontrados, das mais diversas áreas de conhecimento. A partir de então, foi realizado um segundo filtro, por meio da análise individual dos resumos dos trabalhos, para identificar aqueles que utilizaram como método a realização de entrevistas com os adolescentes institucionalizados, a fim de atender aos requisitos da investigação, que pretendia compreender como o processo de desligamento institucional pela maioridade era absorvido pelos adolescentes. Ao fim, restaram duas publicações científicas, com a dupla vinculação a partir dos critérios mencionados, sendo duas dissertações de mestrado na área da Psicologia: uma apresentada no Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo, e a outra, na Universidade Federal da Bahia.

A pesquisa, então, considerou casos de adolescentes institucionalizados em vias de desligamento, por estarem alcançando a maioridade, estudados anteriormente por outros pesquisadores. O objetivo foi narrar as experiências dos adolescentes a partir dos trabalhos científicos encontrados na plataforma *on-line* da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, focando nos sentimentos captados pelos pesquisadores que nos antecederam na temática. Procurou-se atentar aos acionamentos discursivos e expressões reveladoras. O que está sendo

narrado adiante é uma interpretação dos enredos dos casos escolhidos, elegendo apenas partes importantes, com enfoque nos adolescentes.

A dissertação de mestrado apresentada por Natália Afonso Rubio ao Programa de Pós-graduação em Psicologia Clínica do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, intitulada Adolescentes em Acolhimento Institucional: no trânsito da maioridade, a reedição do desamparo, elegeu como um dos instrumentos para coleta de dados a entrevista semiestruturada com duas adolescentes acolhidas com idade entre 16 e 18 anos no Estado de São Paulo.

A primeira adolescente entrevistada pela pesquisadora tinha 16 anos. Questionada sobre o período de acolhimento, ela relatou que não via a hora de sair do abrigo. Enfatizou que, com relação à expectativa de desligamento, havia ansiedade, por tudo que teria de enfrentar lá fora, pois não fazia ideia, por estar acolhida. Por isso, preferia nem pensar na sua vida fora do abrigo. Disse que o pessoal da casa ajudou outra adolescente, pois, pelo que a entrevistada sabia, ela estava se virando bem, trabalhando. Esclareceu que o pessoal da igreja e suas amigas prometeram ajudá-la quando ela sair. Afirmou que irá trabalhar para ajudar a cuidar da mãe (RUBIO, 2019).

A segunda adolescente entrevistada tinha 17 anos, e, ao ser questionada sobre a vontade de sair do abrigo, ela respondeu que sim e não, pois, apesar de reclamar do abrigo, adaptou-se ao local e sabia que logo teria de se desapegar. Disse ter medo da chegada do momento de sair, pelas responsabilidades que surgiriam, como casa, trabalho, e da ausência da equipe da instituição, que a aconselha e guia nas decisões importantes. Enfatizou que a ansiedade era por não saber o que ia acontecer, e pela demora do início da preparação, porque deixam tudo para cima hora. Afirmou que não teria muita ajuda quando sair por não ter contato com familiares, mas apenas com o pessoal do abrigo. Contou que quando chegasse a hora de sair, desejaria ter uma casa, fazer cursos, reconstruir sua família (mãe e irmãos) e construir a sua própria, para ter uma vida normal, porque quando conta para as pessoas que mora atualmente no abrigo, elas ficam com dó e tudo fica diferente (RUBIO, 2019).

A dissertação de mestrado apresentada por Pablo Mateus dos Santos Jacinto (2019) ao Programa de Pós-graduação em Psicologia da Universidade Federal da Bahia, intitulada *Adolescências e Acolhimento Institucional: a construção narrativa de identidade diante da possibilidade de desligamento compulsório por maioridade*, elegeu como um dos instrumentos de coleta de dados a entrevista narrativa realizada com duas adolescentes acolhidas em Salvador, de 14 e 15 anos, indicadas no texto respectivamente como atriz e veterinária, a fim de resguardar o sigilo na identificação.

O caso n. 1, mencionado pelo pesquisador, abrange a entrevista realizada com a adolescente denominada “atriz”. Na entrevista narrativa, a jovem fez referência à sua família de origem, afirmando que tem desejo de cuidar deles. Em outro ponto, ao tratar da realidade, mencionou que, como não tem família, por estar acolhida, as pessoas da casa ocuparam esse lugar. Relatou que, por não ter o melhor comportamento, sua chance de ser adotada foi reduzida, mas que estava acostumada com a instituição, e se sentia segura, por estar lá desde bebê. Observou que foi ganhando mais responsabilidades na casa com o passar do tempo, e isso a deixou feliz. Ao ser questionada sobre a vida pós-acolhimento, não quis falar muito, preferiu seguir contando dos seus desejos de se tornar veterinária. Afirmou que o abrigo é legal, mas não o lugar certo e que pretende sair antes dos 18 anos (JACINTO, 2019).

O caso n. 2 abrange a adolescente identificada como “veterinária”. Na entrevista narrativa, ela relatou que se sente solitária em razão da idade e que isso a faz querer sair logo do abrigo. Mencionou que pretende restabelecer vínculos com a família biológica e manter contato com as adolescentes que passaram pela casa e foram embora. Reclamou que os internos saem pouco e que a convivência comunitária é bem restrita. Questionada sobre o momento de saída, declarou não pensar nisso, apenas fica “achando” um monte de coisa, que acaba trazendo ansiedade (JACINTO, 2019).

Os relatos documentados e acima resumidos, sem a transcrição na íntegra, denotam forte vinculação das jovens institucionalizadas com a família biológica, sobretudo nesse período de pré-desligamento, com senso aflorado de cuidado,

na tentativa de assumir a responsabilidade de recompor o cenário de risco social constatado. Existia o desejo de crescer, estudar, trabalhar, ter autonomia e independência, mas em alto grau de idealização, meio desconectado da realidade.

A ansiedade de não saber o que esperar, nem o que lhes seria oferecido ao final, aumenta a expectativa. A ajuda é presumida e esperada, mas fica a cargo da boa vontade, geralmente daqueles que trabalharam na instituição e criaram vínculo com os jovens. No mais, as descrições revelam que a política de convivência familiar e comunitária aliada ao dever de proteção inerente ao acolhimento institucional, torna-se um misto de várias coisas em total desarmonia.

A convivência familiar, por vezes, é interrompida definitivamente com o objetivo de colocar crianças e adolescentes em segurança. Rompida a convivência familiar, há restrição à convivência comunitária, ante o intenso controle mantido nas instituições, para manter a ordem interna. E ao fim, a proteção exercida dificulta o desenvolvimento da autonomia, uma vez que gera dependência e insegurança na tomada de decisões. Ocorre que todo esse cenário deve se modificar aos 18 anos, quando então toda a proteção se esvai, com a total liberdade, sem que haja o acompanhamento de repertório para que escolhas sejam feitas. Essa é a expectativa do legislador.

## 5 RESULTADOS OBTIDOS

Diante de todo o exposto, o presente tópico, pautando-se nas disposições técnicas aqui abordadas, apresenta a descrição da pesquisa empírica (survey) realizada com os profissionais psicossociais que atuam nas varas da infância e da juventude do Estado de Mato Grosso do Sul e com as equipes das respectivas redes municipais, aferindo-se se a estruturação e os projetos são capazes de produzir os resultados almejados.



## 5.1 Survey – questionário estruturado

Inicialmente, destaca-se que o método *survey* auxilia a coleta de informações mediante questionários ou entrevistas, por meio dos quais se produz conhecimento geral a respeito de uma área particular de interesse (FORZA, 2002).

Nesse cenário, a ferramenta escolhida foi um questionário com dez perguntas (formulário em anexo) a serem respondidas pelas equipes técnicas que atuam junto aos juízes da infância e da juventude e da rede municipal, responsáveis por acompanhar a medida de acolhimento institucional. O questionário pretendia então coletar informações sobre o acompanhamento oferecido aos adolescentes que estão em acolhimento institucional e prestes a serem desligados, em razão da maioridade.

O método escolhido possibilita atingir pessoas dispersas dentro da área geográfica escolhida, que seria o Estado de Mato Grosso do Sul. As perguntas foram formuladas a partir dos objetivos gerais e específicos da pesquisa, com a utilização de termos e expressões comumente utilizadas pelas pessoas que integram a população da pesquisa.

## 5.2 Análise do questionário estruturado

Conforme o destacado, foi elaborado um questionário com dez perguntas a serem respondidas pelas equipes técnicas que atuam junto aos juízes da infância e da juventude e da rede municipal, responsáveis por acompanhar a medida de acolhimento institucional. Sua aplicação pretendeu então coletar informações sobre o acompanhamento oferecido aos adolescentes que estão em acolhimento institucional, e prestes a serem desligados, em razão da maioridade.

No período de sete dias, o formulário de pesquisa obteve 14 respostas, sendo que dessas, oito respondentes eram servidores do Poder Judiciário (57,1%) e seis da rede municipal (42,9%). É importante ressaltar que, embora o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul tenha 54 comarcas, não há equipe multidisciplinar

em todas elas, motivo pelo qual há polos regionais que permitem a atuação de uma mesma equipe em mais de uma comarca.

Em razão da limitação temporal, ressaltamos que não foi possível confirmar o total de servidores do Poder Judiciário lotados nas varas da infância e da juventude e na rede municipal, o que impede generalizar a amostra (quantitativa), servindo o resultado como amostra qualitativa, que deverá ser objeto de confirmação.

Inicialmente, foi possível observar que das 14 respostas obtidas, somente nove (64,3%) foram positivas para a existência de ações desenvolvidas na comarca que fossem voltadas para o desligamento do serviço de acolhimento institucional de adolescentes em vias de completar 18 anos. As demais respostas (35,7%) foram negativas, o que comprova a importância do presente estudo exploratório e da necessidade de efetiva participação do Poder Judiciário na construção de política pública específica para preparação humanizada desses adolescentes.

Ademais, o questionário buscou verificar quais elementos são contemplados de forma específica na preparação desses jovens para o processo de desligamento. Nesse sentido, verificou-se que 28,6% das equipes técnicas responsáveis pelo processo de desligamento atuam na preparação para autonomia financeira, apenas 7,1% atuam na preparação para a autonomia emocional, apoio socioemocional/material e educação/qualificação profissional, e por fim 28,6% atuam na colocação no mercado de trabalho.

Esses dados podem revelar que as ações estatais são fragmentadas, pois não foi verificada uniformidade nas respostas, com relação aos eixos estruturantes a serem abordados. Ademais, os dados preliminares de conhecimento do campo revelam possível déficit na concepção de medidas adequadas para a desinstitucionalização de crianças e adolescentes mediante processo de desligamento gradativo, tendo em vista que os percentuais evidenciam que não há projeto estabelecido para efetiva preparação nos aspectos averiguados acima, mas somente ações pontuais.

Ainda sob a ótica do questionário, as respostas demonstram que para o início dessas ações destinadas ao preparo dos adolescentes, é feito encaminhamento específico por parte do Poder Judiciário em 57,1% dos casos. A mencionada

preparação geralmente é realizada a partir dos 16 anos, possivelmente após esgotamento da adoção tardia.

Feitas essas considerações, cabe destacar que um aspecto positivo é verificado em relação ao incentivo dado ao adolescente para fazer um planejamento financeiro, uma vez que 85,7% dos entrevistados afirmaram ter esse incentivo. No entanto, parece não haver mecanismos específicos para que isso seja materializado, visto que a pesquisa revelou que nos municípios não há ação específica de suporte financeiro voltada para adolescentes que completam 18 anos e saem do acolhimento institucional, sendo que 35,7% indicaram Auxílio Brasil, cesta básica e Bolsa Moradia, não cumulados.

Apesar disso, no preparo pré-desligamento, a preocupação de inclusão socioemocional dos adolescentes é feita com a construção de redes de apoio social fora do serviço de acolhimento; redes de apoio de apadrinhamento afetivo; acompanhamento psicossocial realizado pela equipe técnica do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas.

Isso poderia demonstrar fragilidade emocional dos jovens pós-desacolhimento, pois ainda permaneceriam vinculados à unidade pública da política de assistência social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados.

A preocupação maior ainda é focada no mercado de trabalho, por meio de ações de inserção voltadas para adolescentes que completam 18 anos e saem do acolhimento institucional (49,9%), com programas de estágio e incentivo às empresas para contratação.

Diante de todo o exposto, tem-se que a análise dos dados mostra que a política de proteção do acolhimento institucional carece de ação coordenada, multifatorial, voltada para a preparação e orientação de projetos de vida, a partir de uma visão sistêmica, a ser implementada no período que antecede a maioria civil, conforme as respostas dadas pelos adolescentes na pesquisa realizada por Natália Afonso Rubio (2019), no Programa de Pós-graduação em Psicologia Clínica do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo,

intitulada Adolescentes em Acolhimento Institucional: no trânsito da maioridade, a reedição do desamparo.

A referida pesquisa confirmou os resultados obtidos nas oficinas realizadas, na fase de ideação, em que se constatou sofrimento emocional dos adolescentes em razão do desacolhimento, o que por vezes acarretava retorno ao núcleo familiar de origem.

A priorização da inserção no mercado de trabalho não é suficiente para que o jovem desenvolva autonomia para construir uma vida saudável em nossa sociedade complexa. Nas oficinas, percebeu-se a necessidade da construção de protocolos acerca do processo de desligamento, a fim de que a ação possa ser universalizada e contemple não apenas o âmbito profissional, mas a autonomia emocional, para tomada de decisões da vida prática e apropriação da própria realidade, o que foi confirmado com as respostas obtidas no formulário implantado nesta pesquisa.

Assim, o protocolo teria o suporte teórico para as necessidades dos jovens pós-desligamento, observando que a autonomia seria alcançada com a efetiva preparação emocional que daria suporte à vida independente e que romperia o ciclo de vulnerabilidade.

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou contribuir para a melhoria do serviço de acolhimento institucional, compatibilizando-o em maior grau com a doutrina da proteção integral e a garantia de convivência comunitária. A criação de um protocolo, com atendimento multifatorial, sob monitoramento do Poder Judiciário, voltado à preparação holística do adolescente para a desinstitucionalização aos 18 anos, potencializa a solidificação de práticas e universalização, evitando assim, ações casuísticas, que acabam provocando maior ansiedade nos jovens pela própria incerteza da implantação.

Os dados levantados demonstraram que as políticas de desligamento priorizam a inserção dos jovens no mercado de trabalho como garantia de autonomia para sobrevivência material. Entretanto a inquietação dos adolescentes e os planos de pós-acolhimento denotam um déficit de repertório quanto às ferramentas de autonomia emocional, sobretudo no período que antecede à maioridade.

O acolhimento institucional deve ser articulado de modo a assegurar a convivência familiar e comunitária, a fim de que, no momento do desligamento, o jovem se sinta seguro e confiante para construir e reconstruir, se necessário for, seus projetos de vida futura. A ausência de desenvolvimento de ferramentas para lidar com as responsabilidades, bem como a passagem abrupta de um período de intenso controle e dependência para a falsa sensação de liberdade que o desligamento traz, é um indicativo que justificaria o desejo de busca imediata para retorno à família de origem. O excesso de idealização e a fuga de assuntos que provocam medo, elementos constatados nos relatos das adolescentes acolhidas, precisam ser objeto de um processo de preparação para a vida prática, que deve ser iniciado o quanto antes.

Desse modo, a saída da instituição é um momento-chave de grande importância durante o período de proteção do Estado, e, por esse motivo, é necessário empreender mais esforços para a definição de protocolos de responsabilidades, a abranger eixos mínimos de atuação, além do projeto profissional, como moradia, uso responsável do dinheiro, gestão da vida prática, formação de repertório emocional e convivência comunitária efetiva por meio de redes de proteção e cidadania. O Poder Judiciário assume especial relevância dentro do contexto de atuação holística proposto, pois seu monitoramento viabiliza que a prática seja universalizada, contribuindo para sua difusão pelo território.

## REFERÊNCIAS

BENETTI, Daniella Simões; BRINO, Rachel de Faria. Desligamento institucional de adolescentes: análise do processo. *In*: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 7., 2016, São Carlos. **Anais eletrônicos** [...]. São Carlos: Ufscar, 2016. Disponível em: <https://proceedings.science/cbee/cbee7/trabalhos/desligamento-institucional-de-adolescentes-analise-do-processo?lang=pt-br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010**. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm#:~:text=%C3%89%20dever%20da%20fam%C3%ADlia%2C%20da,de%20coloc%C3%A1%2Dlos%20a%20salvo](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm#:~:text=%C3%89%20dever%20da%20fam%C3%ADlia%2C%20da,de%20coloc%C3%A1%2Dlos%20a%20salvo). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência família e comunitária**. Brasília, DF: SDH, 2005. Disponível em: <http://www.neca.org.br/programas/pncfc.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BROWN, Tim. **Design Thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Tradução Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

BUCHANAN, Richard. Wicked problems in Design Thinking. **Design issues**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; SIGORA, João; BONDUKI, Manuel. **Ciências comportamentais e políticas públicas**: o uso do SIMPLER MENTE em projetos de inovação. Brasília, DF: GNova – Laboratório de Inovação em Governo Enap, 2020. (Coleção Inovação na Prática). Disponível em: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-O-duplo-diamante-do-design-thinking\\_fig1\\_343719359](https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-O-duplo-diamante-do-design-thinking_fig1_343719359). Acesso em: 3 jul. 2022.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A priorização da família na agenda da política social. *In*: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **A Família Contemporânea em Debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 1995. p. 15-22).

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **A Família Contemporânea em Debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

CASSARINO-PEREZ, Luciana *et al.* Transição entre o acolhimento e a vida adulta: uma revisão sistemática sobre intervenções. **Temas psicol.**, Ribeirão Preto, v. 26, n. 3, p. 1665-1681, jul./set., 2018. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-389X2018000300019&lng=es&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2018000300019&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 3 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sna/estatisticas.jsp>. Acesso em: 2 jul. 2022.

FORZA, Cipriano. Survey research in operations management: a process-based perspective. **International Journal of Operations & Production Management**, Bradford, UK, v. 22, n. 2, p. 152-194, 2002.

GOMIDE, Mariana Figueiredo Souza *et al.* A satisfação do usuário com a atenção primária à saúde: uma análise do acesso e acolhimento. **Interface**, Botucatu, v. 22, n. 65, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-57622016.0633>. Acesso em: 27 abr. 2023.

HUDSON, Angela L.; NANDY, Karaby. Comparisons of substance abuse, high-risk sexual behavior and depressive symptoms among homeless youth with and without a history of foster care placement. **Contemporary Nurse**, [s. l.], v. 42, n. 2, p. 178–186, 2012.

INTERACTION DESIGN FOUNDATION. **Wicked problems**. [S. l.]: Interaction Design Foundation, [2022]. Disponível em: <https://www.interaction-design.org/literature/topics/wickedproblems#:~:text=Wicked%20problems%20are%20problems%20with,approach%20provided%20by%20design%20thinking>. Acesso em: 3 jul. 2022.

JACINTO, Pablo Mateus dos Santos. **Adolescências e acolhimento institucional**: a construção narrativa de identidade diante da possibilidade de desligamento compulsório por maioridade. 2019. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/28463/1/Adolescncias\\_e\\_acolhimento\\_institucional\\_-\\_Verso\\_ps\\_defesa.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/28463/1/Adolescncias_e_acolhimento_institucional_-_Verso_ps_defesa.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.



LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MARTINEZ, Ana Laura Moraes; SOARES-SILVA, Ana Paula. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicol. Rev.**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 113-132, dez. 2008. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-116820080002000008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-116820080002000008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 27 abr. 2023.

MEAD, Lawrence. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, [s. l.], v. 38, p. 1-4, 1995.

MONTSERRAT, Carme; CASAS, Ferran; SISTERÓ, Clara. **Estudi sobre l'atenció als joves extutelats**: Evolució, valoració i reptes de futur. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, 2015. (Col·lecció eines 21).

NUNES, Ângela; SILVA, Aracy Lopes da. Contribuições da etnologia indígena brasileira à antropologia da criança. *In*: SILVA, Aracy Lopes da; NUNES, Ângela; MACEDO, Ana Vera Lopes da Silva (org.). **Crianças indígenas**: ensaios antropológicos. São Paulo: Global, 2002. p. 11-33.

OLIVEIRA, Ana Paula Granzotto de; MILNITSKY-SAPIRO, Clary. Políticas públicas para adolescentes em vulnerabilidade social: abrigo e provisoriedade. **Psicol. Cienc.**, Brasília, DF, v. 27, n. 4, 2007. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932007001200005&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007001200005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 27 jun. 2022.

PETERS, B. Guy. **American public policy**. Chatham, N. J.: Chatham House, 1986.



RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RUBIO, Natalia Afonso. **Adolescentes em acolhimento institucional**: no trânsito da maioridade, a reedição do desamparo. 2019. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47133/tde-11032020-164232/publico/rubio\\_me.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47133/tde-11032020-164232/publico/rubio_me.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

SILVA, Edson; MOTTI, Ângelo (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente, uma década de direitos**: avaliando resultados e projetando o futuro. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.

## **PARTE II:**

# **VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**



## **PROJETO RESTAURANDO RELAÇÕES: PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE PROJETO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ÂMBITO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA VOLTADAS AO ATENDIMENTO DE OFENSORES E VÍTIMAS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA<sup>1</sup>**

CARMEN LÚCIA RODIGUES RAMAJO\*

CLAUDIO CAMARGO DOS SANTOS\*\*

DANIELA BANDEIRA DE FREITAS\*\*\*

---

<sup>1</sup> Este artigo reflete as considerações e a pesquisa do trabalho final da disciplina Inovação e Design Organizacional do Poder Judiciário – IDO, no âmbito do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, ministrada pela Professora e Doutora em Direito Luciane Amaral Corrêa Münch.

\* Aluna do curso de Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Paraná, titular da 2ª Vara de Família, Sucessões e Acidentes do Trabalho do foro central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá. Juíza de direito e coordenadora do Cejusc/Maringá. Professora da Escola da Magistratura do Paraná – Emap.

\*\* Aluno do curso de Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Paraná, titular da 1ª Vara Criminal do foro central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá. Juiz de Direito coordenador-adjunto do Cejusc/Maringá. Professor da Escola da Magistratura do Paraná – Emap.

\*\*\* Mestre em ciências jurídico-políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Portugal. Aluna do curso de Mestrado Profissional em Direito pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Juíza auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no biênio 2021-2022. Juíza titular da 15ª Vara Cível da comarca da capital do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Professora da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – Emerj e da Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Esaj. Vice-coordenadora acadêmica da área de Direito Administrativo da Emerj.

## RESUMO

Este artigo apresenta as etapas de ideação, desenvolvimento e escopos do projeto de atendimento de infratores e vítimas em situação de violência doméstica e de gênero a partir das audiências de custódia, por meio de círculos de justiça restaurativa e oficinas educativas, com a proposta de responsabilização do infrator, reparação do dano e mudança de comportamento, além do caráter preventivo. O escopo é reeducar o ofensor, empoderar as vítimas, restabelecer relações saudáveis e a convivência familiar, em especial, na hipótese de filhos em comum, sem ter por objetivo a reconciliação. O projeto, que se caracteriza por uma visão sistêmica, reúne uma equipe técnica formada por psicólogos, facilitadores de justiça restaurativa, assistentes sociais e educadores sociais, além do estabelecimento de convênios externos, capacitação de magistrados, servidores e voluntários em justiça restaurativa, o que fortalece os centros judiciários de solução de conflitos e cidadania – Cejuscs. As etapas de construção do projeto passaram pela identificação do problema (*wicked problem*), pelas discussões em grupo, pela realização de uma oficina com a utilização de técnicas e metodologias ágeis e pela construção de fluxograma e do escopo final do projeto.

**Palavras-chave:** violência doméstica; gênero; audiência de custódia; justiça restaurativa; *wicked problem*.

## SUMÁRIO

1 Introdução (sumário da proposta). 2 Objetivos; 2.1 Objetivo geral; 2.2 Objetivo específico. 3 Justificativa. 4 Referencial teórico. 5 Apresentação dos envolvidos. 6 Cenário de aplicação. 7 Metodologia. 8 Processo de ideação. 9 Plano de ação e atividades. 10 Recursos. 11 Avaliação do projeto. 12 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A proposta tem por objetivo desenvolver ações que contribuam para a implantação de projeto de atendimento a infratores e vítimas em situação de violência doméstica e de gênero, por meio de círculos de justiça restaurativa<sup>2</sup> e oficinas educativas, visando à responsabilização e reeducação do infrator, ao empoderamento da vítima, à reparação do dano (quando isso for possível) e à mudança de comportamento dos envolvidos no ciclo de violência, além do caráter preventivo e de preservação da convivência familiar, na hipótese de filhos em comum.

O projeto conta com uma equipe técnica formada por psicólogos, facilitadores de justiça restaurativa, assistentes e educadores sociais e, ainda, abre-se à celebração de convênios externos com órgãos de promoção de saúde pública, universidades, escolas e centros comunitários. O projeto também prevê a capacitação de magistrados, servidores e voluntários em justiça restaurativa e o fortalecimento dos centros judiciários de solução de conflitos e cidadania – Cejuscs, como órgão centralizador e operacionalizador do projeto, tudo permeado por uma visão sistêmica.

Trata-se de proposta de projeto, construído por meio de gestão procedimental (*case management*) e atos de cooperação judicial, que permitem o atendimento sistêmico a infratores e vítimas em situação de violência doméstica e de gênero. Não se destina à reconciliação do casal, e sim à restauração de pessoas (homens e mulheres), à conscientização dos danos decorrentes dos atos de violência no ambiente familiar, inclusive quanto aos filhos, e ao encaminhamento dos envolvidos para programas sociais de saúde física e mental e apoio financeiro.

A proposta sugere o uso das audiências de custódia como momento de triagem de casos e aplicação de medidas protetivas, previstas no art. 22, incisos VI e VII, da Lei n. 11.340/2006 (BRASIL, 2006), com encaminhamento precoce dos conduzidos a círculos de justiça restaurativa, oficinas de pais e de Comunicação

---

<sup>2</sup> Implementada como política nacional no Poder Judiciário brasileiro pela Resolução CNJ n. 225, de 31 de maio de 2016 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Não Violenta – CNV, técnicas que serão apresentadas ao longo do artigo, grupos de apoio psicológico, como parte das medidas protetivas previstas em lei, bem como, nesses mesmos casos, o encaminhamento das vítimas para atendimento após avaliação técnica da equipe multidisciplinar do Cejusc.

A escolha dos casos a serem encaminhados ao projeto se dará por meio da técnica de gerenciamento de processos judiciais (*case management*) com o envolvimento judicial imediato (*early judicial involvement*) do magistrado, que na audiência de custódia, mantendo contato pessoal com o infrator e analisando as características do caso (gravidade, recorrência, antecedentes, condições emocionais, existência de filhos comuns, tempo de relacionamento entre os envolvidos etc.), fará o encaminhamento devido, fazendo o que Sander e Rozdeiczner (2006, p. 20) chamam de “fitting the forum to the fuss and the fuss to the forum”, ou seja, ajustando o conflito ao seu lugar de tratamento e este ao conflito.

Inicialmente, é mister ser explicitado que justiça restaurativa é uma filosofia de vida, uma metodologia ou mesmo um conjunto de princípios e valores voltados à solução de conflitos a partir da participação dos próprios envolvidos (sem foco em punição), enfim, ainda não há uma definição pacífica na doutrina, que prima pela criatividade e pela sensibilidade na escuta das vítimas e dos ofensores, o que será detalhado no curso do artigo. Por ora, basta assinalar, como foi salientado por Achutti (2009), que o conceito de justiça restaurativa é indefinido, tamanha a possibilidade de inferições e conclusões que se vislumbram, uma vez que se trata de algo novo em nosso ordenamento, apesar de, como acentua Zehr (2008), ter raízes históricas em povos indígenas do norte dos Estados Unidos e em aborígenes da Nova Zelândia. E um conceito que muito nos sensibiliza para desenharmos um pensamento que abarque problemas na órbita da violência doméstica e de gênero e nos motive a encontrar soluções, por mais complexo que isso seja, é trazido por Sica (2017, p. 289): “Justiça restaurativa é um discurso direcionado a mudar nossa maneira de pensar e agir em relação ao fenômeno crime”.

É importante mencionar a crítica existente sobre a possibilidade de aplicação da justiça restaurativa no âmbito das audiências de custódia em sede de violência



doméstica, mormente acerca da falta de autonomia da vítima e a expansão do sistema penal tutelado pela lei de violência doméstica. O discurso aponta que a sua aplicação representa alguns riscos e retrocessos para o tratamento e o enfrentamento da violência doméstica, especialmente nos marcos atuais. De forma resumida, a crítica menciona que a aplicação da justiça restaurativa não está sendo pensada em novos marcos procedimentais que levem em conta a especialidade desse tipo de situação, o que pode abrir margem para a revitimização da mulher em situação de violência doméstica. Nessa linha, não seria conveniente utilizar a mediação vítima-ofensor nessa seara. Além disso, questiona-se a eficácia da justiça restaurativa para tratar de um tema como a violência de gênero, que se revela estrutural. E, ainda, a possibilidade de sua aplicação de forma concomitante com o processo criminal, que coloca em cheque a inauguração dos esperados marcos antipunitivistas anunciados pelos seus defensores (SABADELL; PAIVA, 2019).

Vencer a crítica pressupõe apresentar um problema de difícil solução, ou um chamado *wicked problem*<sup>3</sup>, o qual demanda um processo de construção sistêmica e moderno que possa trazer à tona respostas inovadoras no âmbito da violência contra a mulher, o que exige também uma reorganização do Poder Judiciário como um todo, nas atribuições dos magistrados e servidores envolvidos.

A justiça restaurativa não reforça a prática social de silenciar e desconsiderar a vítima, mas, ao contrário, “[...] estimula e reforça o empoderamento feminino” e permite “[...] que as mulheres se enxerguem como sujeitos da própria história, da própria vida, garantindo o processo de emancipação e a mudança dos agressores” (MENDES; SANTOS, 2017, p. 230). Esse repensar sobre o processo de aplicação das técnicas de justiça restaurativa, a partir das audiências de custódia aos infratores e às vítimas, tem grande potencial de impedir que as mulheres sejam expostas a uma revitimização, fruto de uma violência estrutural e cultural.

Como estamos tratando de crimes contra a mulher, a primeira impressão que pode ser suscitada é a de que a justiça restaurativa será aplicada em nosso

---

<sup>3</sup> Termo formulado em 1973 pelos teóricos Horst Rittel e Melvin Webber para definir problemas extremamente complexos, de escala e escopo indeterminados (BUCHANAN, 1992).

projeto pela prática da mediação vítima-ofensor, temor externado na crítica aludida acima. No entanto, o objetivo do projeto que se desenha é encaminhar homens para círculos de diálogo e apoio<sup>4</sup>, enquanto as mulheres vítimas serão encaminhadas para outros círculos também de diálogo e apoio, sem que ambos tenham de ficar frente a frente. Tal encontro poderá, sim, vir a ocorrer por meio de círculo de resolução de conflitos<sup>5</sup>, mas tão somente se vítima e ofensor assim desejarem em momento posterior. Não se pretende colocá-los num mesmo espaço sem que estejam bastante preparados emocional e psicologicamente para isso e sem que espontaneamente manifestem desejo por esse encontro<sup>6</sup>. Como cada caso tem suas peculiaridades, pode vir a acontecer que uma pessoa necessite de várias semanas ou meses (quicá anos) para se dar conta de que está preparada para um encontro dessa magnitude, bem como é possível que uma pessoa nunca queira se encontrar com a outra envolvida no conflito.

Acrescente-se que os modelos de capacitação dos magistrados, servidores e demais voluntários, bem como a proposta de desenvolvimento por etapas, podem ser a saída principal para ultrapassar a crítica de aplicação da justiça restaurativa no âmbito da violência doméstica.

Procura-se retirar o conflito da esfera jurídica e devolvê-lo aos seus reais interessados para que reflitam sobre suas respectivas histórias, seus sonhos, medos, desejos e encontrem formas para a superação do fato tido como

---

<sup>4</sup> Círculo de diálogo: “Os participantes exploram determinada questão ou assunto a partir de vários pontos de vista. Não procuram consenso sobre o assunto. Ao contrário, permitem que todas as vozes sejam ouvidas respeitosamente e oferecem, aos participantes, perspectivas diferentes que estimulam reflexões” (PRANIS, 2010, p. 29). Círculo de apoio: “Este reúne pessoas-chave capazes de oferecer apoio a alguém que passa por uma dificuldade ou dolorosa transição na vida. Este tipo de círculo em geral se reúne regularmente ao longo de dado período de tempo. Por consenso, podem desenvolver acordos e planos, mas não são necessariamente círculos de tomada de decisão” (PRANIS, 2010, p. 30).

<sup>5</sup> Círculo de resolução de conflito: “Este reúne as partes de uma disputa a fim de resolver suas diferenças. A resolução acontece através da formação de um acordo consensual” (PRANIS, 2010, p. 31).

<sup>6</sup> Também na mediação vítima-ofensor há preocupação em se obstar encontros em que as pessoas envolvidas em conflito não estejam preparadas para isso ou não o queiram. Mas nas práticas circulares sequer haverá direcionamento nesse sentido. Serão círculos de diálogos com grupos diferentes: ofensores e vítimas. O foco não será a realização de círculos de resolução de conflitos, muito embora, como mencionado, isso possa vir a ocorrer algum dia como consequência.

criminoso, de modo que possam redirecionar suas vidas sem a necessidade do uso de violência, física ou moral (no caso do agressor), e sem a necessidade de se submeter a um novo ciclo violento com o mesmo ou outro homem (no caso da vítima). Isso pode ocorrer por meio do emprego da metodologia dos círculos de construção de paz idealizados por Pranis (2010), como expandido acima.

Abandona-se a ideia da punição da transgressão porque se entende que os problemas emocionais e sociais causados pela prática delitiva, tanto para a vítima (e/ou a comunidade e/ou a família) como para o agressor, não são superados com a aplicação da pena privativa de liberdade e outras medidas punitivas de controle e contenção social, operadas pelo sistema penal. É preciso acolher as pessoas afetadas pelo crime, (re)situar a vítima diante do conflito que lesou sua vida e, assim, reduzir o impacto do crime sobre ela. E, por outro lado, sem que haja um trabalho específico com os homens, é difícil encontrar outras soluções para este *wicked problem*, que é sabidamente milenar, pois eles fazem parte do conflito e não podem ser ignorados no enfrentamento da violência de gênero. Por sinal, é oportuno o registro de Saffioti (2015), esposado antes do advento da Lei n. 13.984/2020 (BRASIL, 2020) e da própria Lei n. 11.340/2016 (BRASIL, 2016), que alertava ser imperioso que nos atentássemos para as necessidades do homem agressor, não apenas da vítima:

Na família, coexistem novas e velhas relações até que as primeiras venham a ser prevalentes. As relações violentas devem ser trabalhadas no sentido de se tornarem ainda igualitárias, democráticas, na presença, portanto, ainda que contidas, autorreprimidas, das antigas. As pessoas envolvidas na relação violenta devem ter o desejo de mudar. É por esta razão que não se acredita numa mudança radical de uma relação violenta, quando se trabalha exclusivamente com a vítima. Sofrendo algumas mudanças, enquanto a outra parte permanece o que sempre foi, mantendo

seu *habitus*, a relação pode, inclusive, tornar-se ainda mais violenta. Todos percebem que a vítima precisa de ajuda, mas poucos veem esta necessidade no agressor. As duas partes precisam de auxílio para promover uma verdadeira transformação da relação violenta. (SAFFIOTI, 2015, p. 71).

Pois bem, com o incentivo dos incisos VI e VII do art. 22 da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006) e com amparo nas Resoluções n. 225 do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016), é perfeitamente possível concluir que os homens sejam encaminhados a práticas restaurativas, as quais trabalharão temáticas preestabelecidas, visando a sua (re)educação sobre questões de gênero, a sua responsabilização pelo ato cometido (em tese) e a construção de uma política de paz no ambiente familiar. A par disso, as mulheres vítimas também estarão recebendo acolhimento para início de uma cura emocional e psicológica, e também para seu empoderamento, porquanto poderá se fortalecer para romper o ciclo de violência em que está inserida e não vir a se submeter a novos ciclos. No que concerne às oficinas educativas antes citadas, consistem numa metodologia de ensino social, de caráter educativo e informativo, não voltada à solução do conflito. Visa levar informações relevantes aos participantes, por meio da troca horizontal de experiências entre os participantes e o orientador, que será detalhada no curso do artigo.

## 2 OBJETIVOS

O propósito é aperfeiçoar e viabilizar a replicação do projeto Restaurando Relações, criado junto à 1ª Vara Criminal, à Central de Audiências de Custódia e ao Cejusc do foro central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá em outras comarcas, com estruturas e realidades diferentes.

## 2.1 Objetivo Geral

Fornecer atendimento a infratores e vítimas em situação de violência doméstica e de gênero, por meio da justiça restaurativa e oficinas educativas, a fim de contribuir para o rompimento de padrões culturais estruturais sobre o tema (inclusive para atingir novas gerações), bem como fomentar uma cultura de paz.

## 2.2 Objetivo Específico

Quanto aos ofensores, (re)educá-los em questões de gênero, responsabilizá-los pelos seus atos, para que assumam seus erros e consintam em reparar danos ou, pelo menos, não tornem a praticar atos de violência contra a mulher.

Quanto às vítimas, tratar de suas feridas emocionais e psicológicas, e empoderá-las para que sejam capazes de romper o atual ciclo de violência e de não se submeterem a novos ciclos com o mesmo ou outros homens.

## 3 JUSTIFICATIVA

A jurisdição não pode mais ser vista de forma simplista. As funções do Poder Judiciário vão muito além de aplicar a lei abstrata ao caso concreto, envolvendo a efetiva prestação da justiça em sentido amplo.

De acordo com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o período de 2021-2026, instituída pela Resolução n. 325 do CNJ, de 30 de junho de 2020, que tem a finalidade de definir as diretrizes nacionais da atuação institucional dos órgãos do Poder Judiciário para esse período, o Poder Judiciário tem como missão a realização da justiça e sua visão envolve efetividade e agilidade na garantia dos direitos e contribuição para a pacificação social e o desenvolvimento do país (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2020]).

A agenda de Direitos Humanos das Nações Unidas, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2018, chamada Agenda 2030, e adotada pelo Poder Judiciário brasileiro em setembro de 2018, prevê, entre os objetivos de desenvolvimento sustentável, a igualdade de gênero (ODS 5) e a busca pela paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [202-]).

Esses objetivos somente serão atingidos com a implantação de equipes de apoio, formadas por profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, que atuem na construção da justiça e da paz social juntamente com os magistrados, tornando possível a efetivação das decisões judiciais e a melhoria da prestação jurisdicional.

A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da eficiência (art. 218), do qual emerge a necessidade de que o serviço público seja inovador, para atingir ou superar as expectativas do cidadão (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, o Poder Judiciário não pode se limitar a contar com magistrados e técnicos de secretaria, sendo necessário dispor de profissionais de outras áreas do conhecimento para que:

- As decisões judiciais possam ser embasadas em pareceres técnicos (Lei da Alienação Parental);
- Seja possível monitorar (acompanhar) se as decisões judiciais estão surtindo os efeitos desejados (efetividade);
- Os jurisdicionados tenham acesso à ordem jurídica justa, ou seja, a todas as formas de prestação da justiça e não apenas a uma decisão adjudicada e sem efeitos modificativos da realidade social;
- O Judiciário contribua, efetivamente, para a pacificação social, o desenvolvimento do país e a construção de uma sociedade mais justa e coesa; e
- Sejam adotadas estratégias para evitar o encarceramento, a rejudicialização de conflitos e o agravamento dos conflitos.

Segundo a justiça restaurativa, é preciso quebrar paradigmas culturais e (re)educar infrator e vítima para uma nova forma de convivência, baseada em respeito mútuo e diálogo. Rosenblatt (2014, p. 73) assim se pronuncia:

A justiça restaurativa, muito influenciada pelo pensamento criminológico crítico, está conceitualmente atrelada a uma insatisfação crescente com o sistema tradicional de justiça criminal e recomenda, em contrapartida, um sistema dialogal de abordagem dos conflitos, o qual se contrapõe à utilização da prisão como principal instrumento de resposta ao crime, à supervalorização dos profissionais da justiça em detrimento do empoderamento das partes diretamente afetadas pelo delito, à desconsideração da vítima no processo penal, dentre outros aspectos tidos por negativos da justiça criminal tradicional.

As práticas de justiça restaurativa permitem perceber as dificuldades de relacionamento, os padrões de conduta repetidos inconscientemente, os sentimentos dos envolvidos, suas angústias e mágoas; e promover a responsabilidade de maneira confiável e respeitosa. Pode-se afirmar que, do ponto de vista restaurativo, fazer justiça significa dar respostas sistemáticas tanto às infrações penais quanto às suas consequências, com a participação ativa de todos os envolvidos: infrator, vítima e suas comunidades, enfatizando a reparação dos danos causados aos envolvidos e não apenas a punição do agente (SCURO NETO; PEREIRA, 2000).

A justiça restaurativa não trabalha a partir do conflito, mas, sim, a partir das pessoas, dos seus valores, de seus sentimentos, e da possibilidade de transformação do conflito e dos envolvidos, buscando sempre valorizar o ser humano. Seu objetivo primordial não é o acordo, e, sim, a transformação dos

envolvidos com a consequente melhoria do relacionamento futuro entre eles e entre os envolvidos e sua comunidade.

A função do facilitador (como é chamado quem aplica a metodologia) é conduzir e facilitar o diálogo dos participantes, para que possam expor seus sentimentos e suas necessidades em relação ao conflito e a outros fatores que o influenciam.

Segundo Zehr (2008), o conflito, se não for devidamente trabalhado pelos envolvidos, torna-se maior que os conflitantes. É como se ganhasse vida própria e passasse a ser mais importante que os envolvidos e tudo o mais que os cercam. O que a justiça restaurativa propõe é trocar o foco (ou a lente, como citado pelo autor) do conflito para as pessoas, e por meio da escuta ativa, da empatia e da confiança, transformá-las para, conseqüentemente, quebrarem padrões de conduta e o ciclo da violência.

Zehr (2008) lembra que não deve haver coação à reconciliação. Ao contrário, ela não é o objetivo principal dos círculos e não tem cabimento em todos os casos. Mesmo assim, é possível evoluir para um relacionamento satisfatório ainda que não envolva intimidade ou confiança total.

Tudo isso indica ser adequado o atendimento pleno e sistêmico de infratores e vítimas de violência doméstica e de gênero, visando à responsabilização do infrator, à reparação do dano, ao apoio à vítima, à restauração da família (que ainda que sob novo modelo continua existindo caso haja filhos em comum), à reparação dos laços sociais, à restauração do senso de justiça e à construção de compromissos futuros. Esse atendimento sistêmico, contudo, exige a atuação de profissionais de diversas áreas do saber, por meio de equipes previamente formadas e treinadas, atuando juntamente com o magistrado.

Convém anotar que, conforme aponta Cezar-Ferreira (2011), visão sistêmica-construtivista é a pedra de toque do pensamento pós-moderno.

Na visão sistêmica, fundada no pensamento de Ludwing von Bertalanffy, exposto inicialmente na obra Teoria Geral dos Sistemas – TGS (1967), o todo deixa de ser uma mera soma de suas partes e passa a ser compreendido como algo maior, o que encerra a ideia de inter-relação das partes e a ideia de uma causalidade



circular em lugar da tradicional linearidade “causa-efeito” (BERTALANFFY, 1967 apud CEZAR-FERREIRA, 2011).

Essa nova compreensão científica revela-se bastante útil para a avaliação das funções e disfunções de uma família (vista como um sistema) e o encaminhamento de técnicas que auxiliem as mudanças, quando necessárias. Dentro desse sistema, insere-se a violência doméstica, de forma que ela precisa ser tratada no contexto do sistema familiar, e não como um fato isolado e dissociado das demais dinâmicas e dos relacionamentos familiares.

Trabalhar a violência doméstica implica trabalhar as relações familiares e transformá-las de disfuncionais em funcionais, mediante a promoção dos integrantes do sistema.

Como destaca Cezar-Ferreira (2011, p. 112):

Poder ler a família como um sistema implica compreendê-la como um conjunto de elementos que se inter-relacionam e exercem influências recíprocas para formar um todo único. Daí a razão de nos preocuparmos com todos os membros da família, quando um evento atinge qualquer deles.

A família como um sistema compartilha uma linguagem própria e constrói padrões de relação fundados em valores, crenças e mitos (CEZAR-FERREIRA, 2011, p. 112). Em função disso, todo e qualquer acontecimento interno ou externo à família, que a afete em algum de seus membros individualmente, afetará a todos e alterará o padrão original, provocando uma desestruturação momentânea (que pode ser boa ou ruim) e exigirá o encontro de um novo patamar de estabilização para cada um e para a família como tal.

Por isso a importância de se trabalhar o padrão relacional de violência, criar uma nova forma de relacionamento e proteger todos os membros da família dos efeitos nefastos da violência intradomiciliar. Não basta punir o infrator. É preciso curar a vítima e tratar os filhos, mas também compreender e trabalhar

as necessidades do infrator para que não volte a cometer atos de agressão contra qualquer mulher, assim como criar um novo padrão de relacionamento entre essas pessoas que permita incentivar novas formas de comunicação, novos signos, novas relações e novos valores.

## 4 REFERENCIAL TEÓRICO

São diversas as bases conceituais utilizadas como referência. De plano, deve-se fazer menção à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (tratado internacional que foi aprovado em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas) (BRASIL, 2002) e à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (conhecida como Convenção de Belém do Pará), de 1994 (BRASIL, 1996), que são documentos internacionais que estimulam o uso de ferramentas que assegurem a igualdade entre homens e mulheres, abrangendo o combate à discriminação e a prevenção de violência de gênero (além de formas de punição para casos de violação de seus preceitos).

Na seara interna, temos amparo na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que adota o princípio da eficiência em seu art. 37, do qual emerge a necessidade de que o serviço público seja inovador, para atingir ou superar as expectativas do cidadão (BRASIL, 1988).

Segundo Di Pietro (2002, p. 83):

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com

o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público [...].

Também faz parte do referencial teórico a Resolução CNJ n. 254, de 4 de setembro de 2018 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018), que institui a política de enfrentamento à violência contra as mulheres e prevê entre as considerações iniciais o dever do Estado de assegurar assistência a todos os integrantes da família, pela implementação de instrumentos voltados à harmonização e à pacificação em caso de litígio, nos termos do art. 226, § 8º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a importância de se assegurar tratamento adequado aos conflitos decorrentes de prática de violência contra a mulher.

A junção das práticas de justiça restaurativa, oficinas educativas e violência doméstica encontra amparo no art. 22 da Lei n. 11.340/2006 (BRASIL, 2006), que prevê que constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras: (VI) comparecimento do agressor a programa de recuperação e reeducação (incluído pela Lei n. 13.984/2020); e (VII) acompanhamento psicossocial, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio.

Não menos importante é a Resolução CNJ n. 325, de 30 de junho de 2020, que apresenta a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021 – 2026 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2020]).

De acordo com a estratégia adotada, que tem a finalidade de definir as diretrizes nacionais da atuação institucional dos órgãos do Poder Judiciário para esse período, o Poder Judiciário tem como missão a realização da justiça, e sua visão envolve efetividade e agilidade na garantia dos direitos e contribuição para a pacificação social e o desenvolvimento do país (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2020]).

Dentro dos macrodesafios do Poder Judiciário para esse período, estão:

- O aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal, que inclui a adoção de medidas preventivas à criminalidade e ao aprimoramento do sistema criminal, por meio, inclusive, de investimento na justiça restaurativa e pretende reduzir o número de processos e taxas de encarceramento, bem como contribuir para a diminuição da reincidência e construir uma visão de justiça criminal vinculada à justiça social; e
- A garantia dos direitos fundamentais, que pretende colaborar com medidas de fomento à igualdade de gênero e redução da violência.

Ao institucionalizar a citada Agenda 2030 da ONU, em atitude pioneira, o Poder Judiciário brasileiro assumiu o compromisso de contribuir para o alcance dos objetivos, das metas e dos indicadores, devendo definir planos de ação relacionados aos 17 ODS e planejar medidas qualitativas com foco na desjudicialização e na prevenção de litígios em busca da solução pacífica de controvérsias (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [202-]).

Para o trabalho com infratores, vítimas e demais envolvidos, o projeto prevê a aplicação de círculos de construção de paz, metodologia de justiça restaurativa difundida pela pesquisadora americana Kay Pranis (BOYES-WATSON; PRANIS, 2011). Nesses círculos, há pessoas que atuam como facilitadores, que informam aos participantes o significado e os objetivos da atividade, quais valores e diretrizes deverão ser observados e que haverá um objeto de fala para que o direito de se expressar seja exercido individualmente, sem interrupções, por quem estiver em posse de tal objeto. Quem não estiver com o objeto em mãos, terá apenas de escutar e aguardar sua vez para se pronunciar (caso queira, pois poderá ficar em silêncio). As pessoas se sentam em círculos e não há mesa ou objetos que os separem. Pode haver peças de centro, no chão, que façam sentido para os participantes, como um objeto pessoal que lhes tenha singular significado, por exemplo. Dessa maneira, a horizontalidade é respeitada, não há pessoa mais ou menos importante. O diálogo flui com naturalidade, e a empatia começa a se fazer notar (PRANIS, 2010, p. 25-28).

As oficinas, metodologia de ensino social, têm base nos pressupostos teórico-metodológicos da Terapia Ocupacional Social desenvolvidos por Barros, Ghirardi e Lopes (2002) e nas reflexões do educador Paulo Freire (2005). Não têm caráter punitivo e não se voltam à solução do conflito. Tendo caráter educativo e informativo, visam levar informações relevantes, por meio da troca horizontal de experiências entre os participantes e o orientador.

A utilização da técnica possibilita o aprendizado e o reconhecimento de necessidades do sujeito e o desenvolvimento de sua capacidade para buscar soluções próprias e criativas (BARROS; GHIRARDI; LOPES, 2002). Dessa forma, criam-se, potencialmente, espaços de experimentação e aprendizagem, atuando cada participante ativamente no processo de construção do conhecimento, com espaço para reflexão e troca de experiências.

As Oficinas de Pais são baseadas em uma proposta criada e largamente difundida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que oferece de forma *on-line*, desde 2015, curso destinado a casais em processo de separação<sup>7</sup> quando há filhos. O intuito é orientá-los a entender os efeitos da separação e os malefícios que a alienação parental traz aos filhos, além de ajudá-los a superar as dificuldades geradas pela mudança, sem lhes causar maiores danos.

O curso original oferecido pelo CNJ de forma autoinstrucional é transformado em encontro presencial e, conduzido por voluntários, visa esclarecer temas como: efeitos do término do relacionamento tanto para os pais e para as mães quanto para os filhos; legislação; e alienação parental<sup>8</sup>.

As oficinas de comunicação não violenta, desenvolvidas originalmente pelo Cejusc/Maringá, seguem a mesma metodologia de educação social, mas voltam-se a casais sem filhos, tendo como temática principal a necessidade de melhorar

---

<sup>7</sup> O termo separação, neste trabalho, é usado em sentido amplo, designando todas as formas de rompimento afetivo de um casal, e engloba: divórcio, separação de fato, separação judicial e dissolução de união estável (rompimento em geral).

<sup>8</sup> A versão *on-line* e autoinstrucional oferecida pelo CNJ pode ser encontrada em: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Educação a Distância – Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/eadcnj/course/index.php?categoryid=65>. Acesso em: 28 nov. 2021.

a comunicação entre o casal, evitando que falas agressivas e mal-entendidos agravem os conflitos. As oficinas de CNV apresentam as técnicas de comunicação propostas por Rosenberg (2006) como forma de melhorar a comunicação entre os envolvidos no ciclo da violência doméstica, levando aos participantes informações sobre como manter uma comunicação mais saudável, sem agressões intencionais ou não percebidas e como reagir mais adequadamente a situações de confronto, sem aumentar a animosidade.

## 5 APRESENTAÇÃO DOS ENVOLVIDOS

O público-alvo diretamente impactado pela ação desenvolvida são ofensores, vítimas e terceiros envolvidos em casos de violência doméstica contra a mulher, no contexto da Lei n. 11.340/2006 (BRASIL, 2006).

No que se refere aos ofensores, serão atendidos apenas homens com 18 anos ou mais, uma vez que a entrada no projeto dar-se-á por meio da audiência de custódia, o que pressupõe que o infrator esteja sujeito à legislação criminal.

As vítimas e os terceiros envolvidos, contudo, podem ser menores a partir de 16 anos, idade estabelecida como mínima para a compreensão das metodologias oferecidas.

Objetiva-se atender de forma humanizada, acolhedora e transformadora infratores e vítimas, assim como terceiros que com eles convivam diretamente e sejam, por isso, francamente afetados pelo conflito, como filhos, enteados, irmãos ou pais que vivam no mesmo contexto domiciliar.

Já o público-alvo indireto ou *stakeholders* são as pessoas ou organizações envolvidas na implantação e execução do projeto (SECCHI, 2009). A intervenção que ora se propõe envolve:

- Magistrados: que encaminharão ofensores e vítimas nos casos de violência doméstica e de gênero aos grupos de apoio formados pelas equipes multidisciplinares, após análise prévia e triagem;

- Servidores do Poder Judiciário: que integrarão ou coordenarão os grupos de apoio, movimentarão os processos e participarão da formação dos voluntários;
- Voluntários: que comporão as equipes multidisciplinares e atuarão como facilitadores e “oficineiros”. Conforme pesquisa empírica realizada e abaixo apresentada, constatou-se que ainda são poucos os tribunais que contam com centrais/núcleos de apoio especializado com psicólogos e assistentes sociais em todas as comarcas, o que faz com que as equipes multidisciplinares necessárias ao projeto tenham que ser compostas por voluntários interessados em atuar com justiça restaurativa e oficinas educacionais;
- Servidores de outros poderes em âmbito municipal: que atuarão por meio de atos de cooperação judicial para acompanhamento externo das pessoas encaminhadas para tratamento médico e psicológico, (re)inserção escolar, assistência social;
- Advogados: por meio das comissões temáticas da OAB local, pela necessidade de informação, sensibilização e apoio ao projeto, podendo ainda atuar como voluntários nos grupos de apoio ou em serviços de assistência judiciária gratuita, como advogados dativos de vítimas e/ou infratores, bem como por meio de palestras de conscientização;
- A cúpula diretiva do tribunal: pela necessidade de compreensão da importância de as equipes serem formadas e mantidas, e pela necessidade de destinação de verbas, cessão de servidores e fornecimento de espaços físicos e mobiliário adequado aos atendimentos;
- Poder Público Municipal: pela necessidade de manutenção de convênios e fomento à política pública de combate à violência doméstica e de gênero;
- Universidades: que podem atuar por meio de parcerias interdisciplinares, oferecendo grupos de apoio às vítimas, filhos menores e familiares, ou ainda por meio de atendimentos jurídicos; e
- Comunidade: pela necessidade de compreensão e adesão ao projeto.

Sugere-se a realização de reuniões com os envolvidos para apresentação dos termos da proposta e, posteriormente, para assinatura dos termos de cooperação necessários.

## 6 CENÁRIO DE APLICAÇÃO

Baseado em experiência desenvolvida no foro central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá, o projeto Restaurando Relações pode ser aplicado em outras comarcas, sejam de grande ou de pequeno porte.

O projeto envolve o juízo criminal responsável pelas audiências de custódia, o juízo responsável pelo processamento das ações criminais previstas na Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e o Cejusc.

Ao juízo da custódia compete a seleção e a triagem inicial dos casos a serem encaminhados ao projeto, bem como a definição inicial das técnicas a serem aplicadas.

Ao Cejusc cabe: coordenar as equipes de apoio e as pautas das reuniões; executar as práticas restaurativas; e fazer as comunicações ao final dos atendimentos e encaminhamentos externos quando necessário.

Ao juízo com competência para julgamento dos crimes previstos na Lei n. 11.340/2006 cabe o acompanhamento posterior dos infratores e das vítimas, além de encaminhamentos futuros.

## 7 METODOLOGIA

O projeto proposto tem características de *wicked problem* ou problema complexo e, portanto, por sua complexidade, não pode ser totalmente resolvido de pronto. Ele deve ser trabalhado por partes.



Segundo Buchanan, Rittel identificou dez características dos *wicked problems*:

1. Os problemas perversos não têm formulação definitiva, mas toda formulação de um problema perverso corresponde à formulação de uma solução;
2. Problemas perversos não têm regras de parada;
3. Soluções para problemas perversos não podem ser verdadeiras ou falsas, apenas boas ou más;
4. Na solução de problemas complexos, não há uma lista exaustiva de operações admissíveis;
5. Para cada problema perverso, há sempre mais de uma explicação possível, com explicações dependendo da *weltanschauung*<sup>9</sup> do projetista;
6. Todo problema perverso é um sintoma de outro problema de “nível superior”;
7. Nenhuma formulação e solução de um problema grave tem um teste definitivo;
8. Resolver um problema perverso é uma operação de “uma tentativa”, sem espaço para tentativa e erro;
9. Cada problema perverso é único; e
10. O perverso solucionador de problemas não tem o direito de estar errado – ele é totalmente responsável por suas ações.<sup>10</sup> (BUCHANAN, 2017, p. 16).

---

<sup>9</sup> Palavra em alemão que significa cosmovisão.

<sup>10</sup> Tradução livre dos autores a partir do original em inglês.

Figura 1 – Representação dos *wicked problems* criada por Daniel Christian Wahl



Fonte: Wahl (2017)

Sugere-se a combinação do pensamento sistêmico (*systems thinking*) com metodologias ágeis como o Design Thinking e a metodologia Lean, técnicas sugeridas pela equipe de desenvolvimento do iJuspLab, o primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário, instalado junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (COELHO *et al.*, 2019).

No projeto proposto, o problema da estruturação das equipes multidisciplinares envolve diversos fatores:

- Restrição orçamentária que impede a contratação de profissionais especializados;
- Restrições legais à cessão de servidores de outros poderes (solução adotada no passado);
- Inexistência de movimento processual suficiente, nas pequenas comarcas, que justifique a manutenção de uma equipe formada por vários profissionais em cada localidade;

- Necessidade de a equipe multidisciplinar ser formada por profissionais de diversas áreas do conhecimento – psicólogos, assistentes sociais, facilitadores de justiça restaurativa e educadores sociais;
- Necessidade de oferecimento de formação continuada aos membros da equipe para que se mantenham em consonância com técnicas e métodos adequados a cada caso;
- Falta de espaços físicos nos fóruns para acomodar a equipe e oferecer as técnicas de trabalho em ambientes adequadamente instalados (espaço, mobiliário, iluminação, material e outros); e
- Falta de conhecimento e valorização do trabalho das equipes multidisciplinares por parte de juízes e advogados.

O pensamento sistêmico é importante porque os grandes problemas são interligados e interdependentes de diversas formas, não podendo ser analisados sob um único aspecto. Nesse contexto, ele ajuda a entender os componentes do problema e a relação entre eles, enquanto a metodologia ágil ajuda a desenvolver soluções de forma colaborativa e iterativa.

O pensamento sistêmico permite enxergar as conexões invisíveis, ou seja, os pontos de ligação entre os diversos componentes do *wicked problem*. No projeto em análise, o pensamento sistêmico permitiu perceber que o enfrentamento à violência doméstica e de gênero envolve todos os membros da família, incluindo filhos, enteados, pais e outras pessoas que convivam perto do casal e que a formação das equipes multidisciplinares precisa envolver, igualmente, o atendimento às varas de família.

A forma sistêmica de pensamento, igualmente, permite conciliar o processo criminal com o atendimento humanizado do infrator, da vítima e do núcleo familiar em que estão inseridos.

O Design Thinking ou DT e as oficinas de ideação entre os *stakeholders* permitem melhor compreensão do problema e traçar um curso de ação para a efetiva implementação do projeto nas varas, conforme as peculiaridades, a realidade e as condições de cada local.

### Segundo Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019, p. 30):

O DT consiste em abordagem prática, que, em sua essência, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo para o contexto da política pública uma visão centrada no ser humano. Além disso, agrega do pensamento criativo ao analítico, valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e teste (experimentação). Ou seja, o Design Thinking não é um conjunto de ferramentas a serem aplicadas de modo linear, mas sim uma abordagem que traz uma visão inovadora e iterativa de construção de conhecimento, de produção de soluções e, especialmente, do papel estratégico das pessoas nesse processo.

O DT permite coletar perspectivas dos usuários do projeto que se pretende implantar e fazer as adaptações necessárias a cada realidade, por meio da coleta de histórias individuais, identificação de padrões e pontos fora da curva, além de obtenção de *insights* sobre comportamentos, necessidades e expectativas das pessoas que vivenciam o problema e participarão do projeto (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019).

As oficinas de ideação integram as etapas de imersão e ideação e permitem a troca de ideias e experiências entre os participantes, de forma horizontal e democrática.

Conforme Rittel e Webber (1973, p. 162, tradução nossa), não se pode entender o problema sem saber sobre o seu contexto; não se pode realmente

buscar informações sem a orientação de um conceito de solução; não se pode primeiro entender e depois resolver.

Definir o problema é o mesmo que encontrar a solução e, segundo Rittel e Webber (1973, p. 161), a formulação de um *wicked problem* é o próprio problema, por isso a importância do *design* para uma visualização adequada e para pensar sobre ele de forma sistêmica e integrada.

Seguindo a experiência bem-sucedida do iJuspLab do TRF 1 (COELHO *et al.*, 2019, p. 67-78), sugere-se que a implementação do projeto siga a estrutura padrão do Design Thinking, que é dividida em quatro etapas: descoberta, definição, desenvolvimento e entrega.

- **Descoberta:** a análise detalhada do problema sob todos os ângulos, identificação de desafios e oportunidades, conhecimento do público-alvo, ambiente, *stakeholders* e outros;
- **Definição:** momento para revisar o que foi produzido, reavaliar os obstáculos inicialmente identificados com base nos dados investigados e coletados durante o processo. É, no dizer de Dourado (apud COELHO *et al.*, 2019, p. 88), o momento de repensar o problema e transformá-lo em um desafio. Ele é estabelecido por uma declaração, também chamada de *brief*;
- **Desenvolvimento:** fase da ideação, que pode se dar por meio de *brainstorm* ou outra técnica de ideação. Segundo Dourado (apud COELHO *et al.*, 2019, p. 90), é a hora de soltar a imaginação e trocar ideias sem prejulgamento; e
- **Entrega:** momento de decidir como será o projeto final, instante em que ele toma corpo e se torna claro. Dessa fase, surge o protótipo que será testado.

O método Lean, também uma metodologia ativa, sugere o uso do ciclo de entrega contínua, ou seja, a cada etapa construída a solução vai sendo entregue e testada, sem que isso ocorra somente ao final.

Figura 2 – Representação do método Lean



Fonte: Oliveira (2017)

De acordo com Lima (apud COELHO *et al.*, 2019, p. 148), o uso do método de entrega contínua evita desperdício de recursos materiais e humanos e acelera as entregas, tendo sempre como objetivo entregar o mais rapidamente possível um produto de viabilidade mínima (Minimum Viable Product – MVP), que vai sendo aperfeiçoado, adaptado às realidades locais e melhorado ao longo do tempo com o uso, por meio de *feedback* e monitoramento contínuo.

As metodologias ágeis sugeridas convergem não apenas pela velocidade de execução, mas também por não exigirem volumosa documentação, promoverem intensa interação de equipes e emprestarem técnicas e ferramentas entre si.

Após amplo debate, por meio das metodologias sugeridas, chegou-se a um fluxograma de atendimento que pode ser, com poucas adaptações, aplicado a todas as unidades judiciárias.

Com base no método de entrega contínua e considerando a experiência bem-sucedida na Comarca de Ponta Grossa – PR<sup>11</sup>, por exemplo, o projeto pode ser iniciado por etapas, começando-se os atendimentos pelos infratores.

Após implantado e solidificado, com as devidas e necessárias alterações considerando as realidades locais, o atendimento será estendido às vítimas e, em última etapa, poderá abranger terceiros diretamente afetados (filhos, enteados e outras pessoas que convivam com o casal, como pais ou irmãos), fechando-se o ciclo da violência.

Como destacado alhures, o projeto não prevê como ponto nodal a mediação vítima-ofensor, ou seja, o encontro entre ofensor e vítima em tentativa de reconciliação. O projeto prevê o trabalho de infratores, vítimas e demais afetados pelo ciclo da violência (filhos, enteados, irmãos ou pais que vivam com o casal) em grupos temáticos, nos quais sejam trabalhados pontos de interesse de cada grupo focal.

A metodologia adotada foi círculos de construção de paz, metodologia que engloba justiça restaurativa e CNV, proposta pela pesquisadora norte-americana Kay Pranis<sup>12</sup> (BOYES-WATSON; PRANIS, 2011).

Para os círculos, são previstos cinco encontros, com temáticas que serão previamente definidas por todos os facilitadores e utilizadas para os grupos com homens e com mulheres. Não haverá tempo mínimo ou máximo, pois o caráter do trabalho é apenas qualitativo.

As oficinas de pais deixam de ser *on-line* e autoinstrutivas e passam a ser oferecidas de forma presencial, assim como as oficinas de CNV, criando um espaço para aprendizado, diálogo, troca de experiências, empatia e conscientização quanto à necessidade dos pais de preservarem seus filhos dos conflitos do processo de separação e quanto aos males da alienação parental e do afastamento

---

<sup>11</sup> Projeto semelhante é desenvolvido na citada comarca, apontada em: REVISTA APROXIMAÇÃO: Juizados especiais, autocomposição, cidadania: 2ª vice-presidência do TJPR. Curitiba, PR: TJPR, [201-]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/14797/8093062/b-+Revista+4%C2%AA+Edi%C3%A7%C3%A3o/0c1302c8-50ae-4e4d-ad22-3bca1aea3477>. Acesso em: 8 jul. 2021.

<sup>12</sup> Vale lembrar que, apesar de ser a mais difundida no Brasil, a prática circular não é a única forma de aplicação da justiça restaurativa.

dos genitores da prole (oficinas de pais) e quanto à conscientização de que a comunicação adequada pode ajudar a evitar o agravamento do conflito (oficinas de CNV).

Realizadas em um único encontro, as oficinas têm 4 horas de duração (com 20 minutos de intervalo). Os grupos são mistos (homens e mulheres), formados por até dez participantes e os envolvidos em um conflito nunca participam do mesmo grupo. A condução é feita por dois voluntários em coatuação.

O CNJ idealiza o material audiovisual usado nas oficinas de pais, que é o mesmo utilizado no curso *on-line*. Nele, é possível fazer adaptações (como retirada de alguns trechos), a depender da dinâmica de cada grupo. Após cada trecho do material exibido, é aberto espaço para discussão do tema, troca de ideias e debates, e os condutores apresentam esclarecimentos caso seja necessário.

As oficinas de CNV utilizam material elaborado pelo Cejusc/Maringá e segue a mesma dinâmica.

Os debates são focados nos temas trabalhados (relacionamento com filhos e formas de comunicação) e não na situação de violência vivida por cada participante ou em sua história pessoal de agressão (seja como agressor ou vítima), e têm caráter educativo e não punitivo ou de reconciliação.

Isso torna possível ouvir o “lado do outro”, favorece a empatia e torna possível aprofundar a leitura das necessidades individuais e coletivas, também promove maior contato e convivência dos participantes com outras realidades e proporciona a experimentação de um espaço de sociabilidade e trocas.

As oficinas podem ser realizadas presencialmente ou por meio de videoconferência, em datas e horários predefinidos.

Por fim, é preciso que a equipe multidisciplinar possa oferecer algum tipo de orientação aos participantes que demonstrem a necessidade de acompanhamento psicológico mais adequado ou mesmo psiquiátrico. A equipe multidisciplinar não oferece tratamento, mas deve estar apta a encaminhar os que precisem desse suporte para os serviços públicos que o forneça, sendo necessário atuar em rede com os órgãos de saúde pública.



## 8 PROCESSO DE IDEIAÇÃO

A ideação do projeto se deu por meio de oficina de Design Thinking, com uso da técnica do Duplo Diamante, na disciplina Inovação e Design Organizacional do Poder Judiciário do curso de mestrado profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, sob a orientação da Doutora Simone Barbisan Fortes, juíza federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

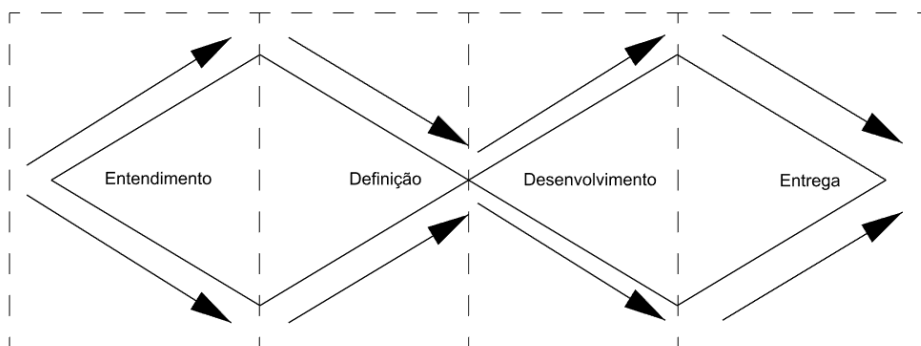
O Duplo Diamante é uma metodologia aberta para aplicação do Design Thinking.

Segundo o 11 LESSONS... (2016), o Diamante Duplo consiste basicamente de quatro principais etapas:

- Entendimento: levantamento e compreensão do ambiente, do usuário e de todas as outras variáveis que possam interferir diretamente no produto em desenvolvimento;
- Definição: análise dos dados pesquisados na etapa anterior e definição sobre o planejamento e gerenciamento do projeto. Ainda nessa etapa é definida a ideia central (*briefing*) que norteará o desenvolvimento do produto;
- Desenvolvimento: desenvolvimento criativo e funcional do produto, esta etapa é finalizada com a realização de testes em protótipos; e
- Entrega: lançamento do produto no mercado e o início de um ciclo contínuo (*looping*) iniciado pelas avaliações e *feedbacks* dos usuários, que podem sugerir adequações, mudanças e melhoramentos futuros.

A representação gráfica do processo metodológico e das etapas descritas acima pode ser feita da seguinte forma:

Figura 3 – Representação da metodologia Duplo Diamante



Fonte: elaboração própria

Nessa etapa inicial de entendimento, foi encaminhada pesquisa a todos os tribunais de Justiça com questionamentos sobre a estrutura de atendimento em justiça restaurativa para compreender o potencial de replicação do projeto.

Pela exiguidade de tempo, nem todos os tribunais apresentaram respostas, mas dos 18 tribunais<sup>13</sup> que responderam foi possível identificar que a maioria oferece práticas restaurativas aos jurisdicionados<sup>14</sup>, o que indica ser possível sua extensão aos infratores, vítimas e demais afetados pela violência doméstica, por se tratar de forma de atendimento institucionalizada:

<sup>13</sup> Aderiram à pesquisa os seguintes Tribunais de Justiça: Acre, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Distrito Federal e dos Territórios, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

<sup>14</sup> Informaram que oferecem práticas/procedimentos restaurativos aos jurisdicionados os Tribunais de Justiça de Alagoas, do Ceará, do Distrito Federal e dos Territórios, de Goiás, de Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, da Paraíba, do Paraná, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de Santa Catarina, de São Paulo e de Sergipe. Os Tribunais de Justiça do Acre, do Espírito Santo e de Pernambuco não responderam esse questionamento.

**Figura 4** – Pesquisa empírica sobre Design Organizacional dos tribunais de Justiça do Brasil em termos de justiça restaurativa e centrais de alternativas penais

**Oferece práticas procedimentos restaurativos aos jurisdicionados?**

● sim	15
● não	0
● não respondido	3
● Outra	0



Fonte: elaboração própria

A pesquisa empírica ainda revelou que significativo número de tribunais tem instaladas centrais de alternativas penais ou estruturas semelhantes para atendimento de autuados em flagrante, após a concessão da liberdade<sup>15</sup>, que também podem servir de órgão centralizador do projeto proposto.

**Figura 5** – Pesquisa empírica sobre Design Organizacional dos tribunais de justiça do Brasil em termos de justiça restaurativa e centrais de alternativas penais

**Foram instaladas centrais de alternativas penais, com essa denominação ou similar (com outro nome), para atendimento de atuados em flagrante, após a concessão da liberdade?**

● Sim	10
● Não	4
● não respondido	4



Fonte: elaboração própria

<sup>15</sup> Informaram que contam com esse tipo de serviço os Tribunais de Justiça de Alagoas, do Ceará, de Goiás, do Paraná, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Santa Catarina, de São Paulo, de Sergipe e de Rondônia. Responderam que não contam com essa estrutura os Tribunais de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Espírito Santo, de Minas Gerais e da Paraíba. Não responderam a esse questionamento os Tribunais de Justiça do Acre, de Mato Grosso, do Pará e de Pernambuco.

De outro lado, a pesquisa empírica indicou que ainda são poucos os tribunais que contam com centrais ou núcleos de apoio especializado com psicólogos e assistentes sociais em todas as comarcas<sup>16</sup>.

**Figura 6** – Pesquisa empírica sobre Design Organizacional dos tribunais de Justiça do Brasil em termos de justiça restaurativa e centrais de alternativas penais

**Foram instaladas centrais/núcleos de apoio especializado com psicólogos e assistentes sociais em todas as comarcas do Estado?**



Fonte: elaboração própria

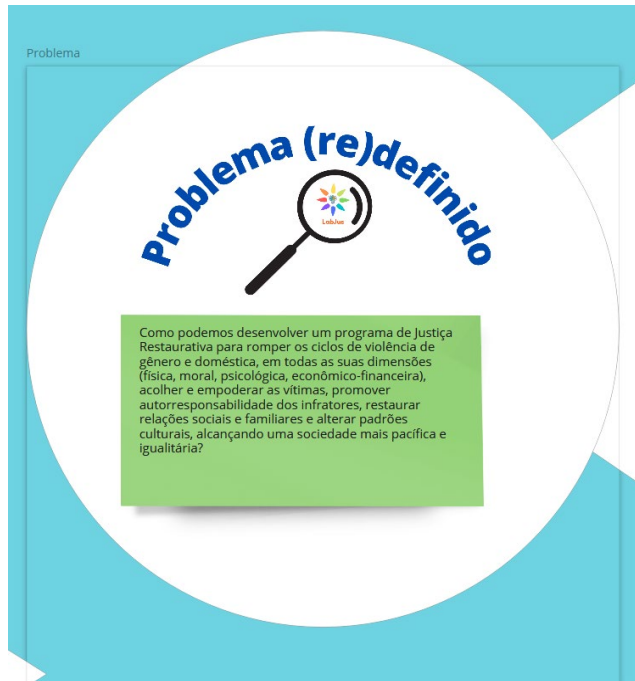
Ainda nessa etapa inicial, foram identificadas as *personas* ou público-alvo do projeto e definidos os *stakeholders*, por meio do chamado mapa de atores.

Na etapa de definição, com base nos dados coletados, foram apresentadas as propostas para o possível desenvolvimento. Como resultado, foi criado o *briefing* que consiste em uma delineação das características e/ou funcionalidades do produto a ser trabalhado, que, portanto, passa a nortear todo o processo de desenvolvimento que segue nas próximas etapas.

Chegou-se ao problema definido:

<sup>16</sup> Informaram que contam com esse tipo de serviço os Tribunais de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Espírito Santo, de Goiás e de Rondônia. Responderam que contam com essa estrutura os Tribunais de Justiça do Acre, de Alagoas, do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Santa Catarina, de São Paulo e de Sergipe. Não responderam a esse questionamento os Tribunais de Justiça de Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará e do Paraná.

**Figura 7** – Representação da redefinição do problema por meio de oficina de Design Thinking, com uso da técnica do Duplo Diamante



Fonte: elaboração própria e demais participantes da oficina de ideação realizada em 25 maio 2021

No desenvolvimento, também foram produzidos diversos desenhos de ideias com ajuda da matriz morfológica, processo criativo chamado “ideação”, algo parecido como uma “tempestade de ideias” (*brainstorm*) de esboços com possíveis soluções para o produto. Ainda nessa etapa, foram desenvolvidos os fluxogramas de atendimento que serão apresentados no capítulo seguinte.

A etapa da entrega foi realizada em forma de apresentação, e teve como público convidado os possíveis voluntários e demais pessoas envolvidas no projeto (juizes, servidores) para os quais foram apresentadas as ideias do projeto e a forma de aplicação.

## 9 PLANO DE AÇÃO E ATIVIDADES

Com base nessa metodologia, foram elaborados fluxogramas para o atendimento de infratores, vítimas e terceiros envolvidos.

Quanto aos infratores, o projeto prevê o uso da audiência de custódia como a porta de entrada e o momento de triagem.

Na audiência, o magistrado responsável, entendendo não ser caso de conversão da decretação da prisão em flagrante em preventiva e concedendo liberdade provisória com medidas protetivas, seleciona os casos que entende compatíveis com o atendimento e os círculos e/ou oficinas, impondo tais medidas como parte das medidas protetivas previstas.

Por meio de agenda compartilhada, no ato da audiência, o infrator fica cientificado das datas em que deverá comparecer aos círculos e/ou oficinas, sendo intimado da obrigatoriedade de comparecimento ao primeiro encontro.

Ao mesmo tempo em que a comunicação de prisão em flagrante segue seu curso regular com distribuição para a vara criminal competente, o infrator passa a ser acompanhado pela equipe do Cejusc, que, após a conclusão das técnicas designadas, apresenta relatório informado sobre a participação do infrator.

Vale destacar que a participação nos círculos continua sendo voluntária, uma vez que a voluntariedade é um dos princípios norteadores da justiça restaurativa e não pode ser abandonada. Se uma das partes não quiser participar do processo restaurativo, nada impede que a outra parte, que aceitou, siga com a técnica sozinha, principalmente porque o projeto propõe o trabalho em grupos focais, e não o uso da técnica vítima/ofensor.

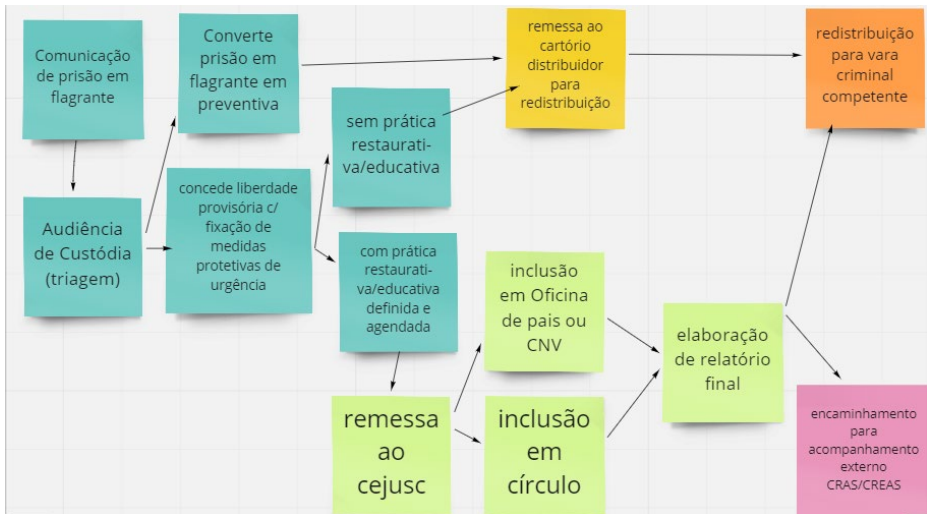
Esse caráter de voluntariedade, por outro lado, faz ser tão importante a inclusão dos advogados, por meio da OAB, no projeto, pois com o apoio deles obter-se-á absoluto sucesso. Caso contrário, se desestimulados por seus defensores, os acusados tendem a não participar dos círculos. Já se os advogados receberem prévio esclarecimento quanto ao projeto, seus objetivos e benefícios, certamente se tornarão fatores de fortalecimento e auxiliarão na conscientização dos infratores.

Quanto ao relatório a ser elaborado pelo Cejusc, é preciso observar que dado o caráter de confidencialidade dos círculos e o caráter meramente educativo das oficinas, ele se resume a informativo sobre a participação parcial ou total do infrator e se houve algum encaminhamento para atendimento externo.

No tocante aos atendimentos externos, eles devem ser previstos pela equipe multidisciplinar e ser previamente ajustados com os órgãos locais, pois, não raras vezes, infratores (e até vítimas) revelam interesse e necessidade de acompanhamento psicológico ou psiquiátrico ambulatorial ou mesmo internamento para tratamento em casos de alcoolismo, drogadição ou problemas mentais. Em muitos casos, acompanhamento social também pode se revelar necessário, caso a família esteja em situação de vulnerabilidade social.

Esse fluxograma, bastante simples, pode ser representado da seguinte forma:

Figura 8 – Fluxograma de atendimento do programa



Fonte: elaboração própria

No tocante a vítimas e terceiros afetados, o procedimento é bastante semelhante, com a diferença de que, como a vítima e o terceiro não passarão por audiência de custódia, devem ser intimados por oficial de justiça para comparecerem à secretaria do Cejusc, em data e horário predefinidos, para reunião de esclarecimento, quando então lhe serão apresentadas as metodologias disponíveis e feito o convite à participação.

As oficinas de pais ou de CNV, como visto, são semelhantes para genitores e genitoras (infratores e vítimas), apenas sendo realizadas em grupos distintos (preferencialmente em dias diferentes para que não haja risco de encontros presenciais).

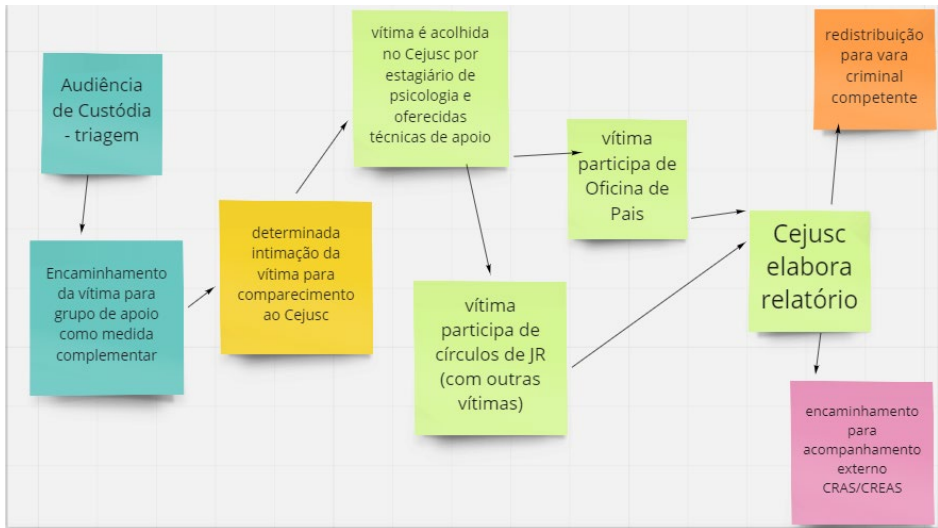
Em que pese a participação das vítimas e dos terceiros afetados seja totalmente voluntária e eventual e a não adesão ao projeto não traga nenhuma sanção, o Cejusc, ao final dos atendimentos, também elaborará relatório de atendimento para conhecimento do magistrado competente, informando se houve adesão, se a participação foi total ou parcial e qual metodologia foi usada.

Da mesma forma, quanto a vítimas e terceiros afetados, é preciso que ao final seja possível dar encaminhamento externo àqueles que mostrarem interesse e tiverem indicação para acompanhamento médico, psicológico, psiquiátrico ou social, sendo feitos os contatos com os órgãos públicos competentes.

O fluxograma de atendimento pode ser representado da seguinte forma:



Figura 9 – Fluxograma de atendimento do programa



Fonte: elaboração própria

A primeira etapa para implantação do projeto é a formação do corpo de voluntários que comporá a equipe multidisciplinar e o respectivo treinamento.

Os facilitadores não precisam ter formação profissional específica, mas é necessário ter curso de formação em Justiça Restaurativa para poderem facilitar os círculos, além de alguma experiência em educação para conduzirem as oficinas.

Portanto, o primeiro passo deve ser a formação da equipe e seu treinamento.

Para dar início, contamos com pessoas formadas em curso de facilitador em Justiça Restaurativa, sem qualquer vínculo com o Tribunal de Justiça, sendo que algumas, inclusive, atuam voluntariamente junto ao próprio Cejusc da Comarca de Maringá.

A Universidade Estadual de Maringá e o próprio Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR realizam cursos de facilitação e, assim, o Cejusc manterá contato permanente com essas instituições para que haja um número cada vez maior de pessoas capacitadas para a fase de execução dos círculos de construção de paz.

Por outro lado, em parceria com universidades particulares, serão realizados cursos de capacitação em gênero, para que todos os facilitadores, além da

formação em Justiça Restaurativa, tenham mais essa formação que é essencial para o trabalho com o *wicked problem* em questão (violência contra a mulher).

Ademais, o projeto poderá desenvolver atividades para formação contínua, com palestras e seminários temáticos.

Para as oficinas, não se exige formação específica, sendo, contudo, aconselhado que o condutor tenha participado de outras oficinas e tenha formação em Pedagogia, Psicologia, Terapia Ocupacional ou Direito.

É preciso ainda ter local adequado para as reuniões, sendo necessária uma sala com espaço para cadeiras em círculo, bem iluminada, ventilada e preferencialmente silenciosa.

Formada a equipe, enquanto se promove o treinamento, devem ser realizados os contatos externos para a formação da rede de apoio (secretaria de ação social, secretaria de saúde, secretaria de educação) e para divulgação (OAB, Ministério Público, associações de moradores, associação comercial, autoridade policial, faculdades).

## 10 RECURSOS

O projeto conta, basicamente, com a participação de voluntários como facilitadores.

Mas deve haver envolvimento dos servidores do Poder Judiciário, dos magistrados com competência em família e crimes contra a mulher, dos advogados, membros do Ministério Público e demais órgãos municipais pertinentes.

Os recursos materiais consistem em oferecer ambientes adequados para a realização das reuniões, com cadeiras confortáveis, climatização (a depender do clima da região), um quadro para anotações (quadro negro ou branco), projetor para exibição do material audiovisual das oficinas, computador para elaboração dos relatórios e projeção, e material didático de apoio (cartolina, canetas coloridas, papéis). Esses recursos podem ser obtidos diretamente junto aos tribunais.

Sugere-se que a sala seja pintada em cor clara e tenha elementos lúdicos ou inspiradores. Esse trabalho pode ser realizado por voluntários. Como exemplo, cita-se a sala de oficina de pais do fórum da comarca de Londrina, no Paraná, que ganhou ilustração feita por uma artista plástica com tema alusivo à relação familiar.

Sugere-se que seja oferecido lanche no intervalo das oficinas e ao final dos círculos<sup>17</sup>.

## 11 AVALIAÇÃO DO PROJETO

Entre os desafios, encontra-se a possibilidade de expansão da presente experiência de conjugação de audiências de custódia, Justiça Restaurativa, oficinas e visão sistêmica para outras comarcas.

No caso de comarcas muito pequenas, com pouco movimento ou que tenham dificuldade de montar as equipes multidisciplinares, sugere-se a elaboração de atos consertados entre magistrados e, mediante cooperação judicial, a organização de uma equipe que tenha atuação regional, passando os atendimentos em círculo e oficinas a serem realizados *on-line*.

Nesse caso, os participantes ingressariam nas atividades de suas próprias casas e os grupos seriam conduzidos por facilitadores de forma remota.

Isso permite que infratores e vítimas de várias cidades diferentes participem das atividades, sem necessidade de deslocamento e sem que cada comarca tenha que montar sua própria equipe. Basta o uso de uma agenda compartilhada e a cooperação entre os magistrados, ficando o atendimento local limitado aos encaminhamentos externos.

A coordenação deve ficar a cargo de uma das comarcas, que centralizará a equipe, os treinamentos, as pautas e as comunicações necessárias. Cada comarca promove suas intimações e encaminhamentos externos.

---

<sup>17</sup> Em Maringá, o lanche é custeado pelos magistrados envolvidos na atividade. Geralmente é servido: café, chá, bolacha doce, bolacha salgada e, quando possível, bolo caseiro.

Vale destacar que, durante a pandemia de Covid-19 e o trabalho remoto imposto ao Poder Judiciário pela necessidade de distanciamento social, várias foram as experiências com círculos e oficinas realizados *on-line* por diversos Cejuscs, entre eles de Maringá e Ponta Grossa, ambos no Estado do Paraná.

Passada a pandemia, tal experiência pode ser aproveitada como forma de otimizar o atendimento de maneira regionalizada entre comarcas pequenas.

Entre os desafios para a consolidação do projeto, estão:

- Formação das equipes multidisciplinares;
- Necessidade de constante implementação de melhorias e acompanhamento detalhado do projeto (envolvimento do magistrado);
- Formação continuada dos facilitadores;
- Renovação periódica das equipes;
- Desconhecimento quanto aos benefícios da aplicação da Justiça Restaurativa;
- Cultura do litígio que dificulta ações voltadas à construção de soluções pacíficas; e
- Visão equivocada de magistrados, promotores de justiça e advogados de que a Justiça Restaurativa visa evitar a punição dos infratores.

## 12 CONCLUSÃO

Começar pela identificação de um problema complexo (*wicked problem*) no âmbito do Poder Judiciário e, especialmente, de competência específica da violência doméstica, representou um desafio a vencer. A utilização das técnicas de Justiça Restaurativa com o objetivo de recuperar as relações pessoais e familiares, restabelecendo vínculos, atende ao ideal maior de concretização de justiça, inserido como um dos macrodesafios do Poder Judiciário, alinhado com a Agenda 2030 das Nações Unidas.

É preciso que o Poder Judiciário passe a se ocupar das políticas públicas, de forma a cumprir o seu papel constitucional de pacificador social.

O projeto, inovador em seu escopo, uma vez que foi pensado sob a ótica da recuperação do infrator, em primeiro lugar, sem se descuidar dos demais membros familiares envolvidos no conflito de violência, foi construído mediante processo de ideação e mapeamento dos atores envolvidos, identificação das parcerias e colaborações necessárias, mapa de empatia, além da definição de “o que é o projeto”, “para quem é” e “qual o objetivo”.

Em processo de oficina de construção, chegamos a uma redefinição do problema, assim resumido: como podemos desenvolver um programa de Justiça Restaurativa destinado a romper os ciclos de violência de gênero e doméstica, em todas as suas dimensões (física, moral, psicológica, econômico-financeira); promover a autorresponsabilidade dos infratores e restaurar as relações sociais e familiares de forma a alterar padrões culturais e, assim, alcançar uma sociedade mais pacífica e igualitária?

Observamos que o projeto, embora sofra críticas na doutrina, em especial quanto ao risco de revitimização, deve ser concretizado em etapas, e o foco na capacitação em gênero dos atores envolvidos (magistrados, servidores, voluntários) poderá minimizar os impactos negativos e proporcionar os reais benefícios da transformação social e emocional.

Importa destacar que a triagem a ser realizada no momento das audiências de custódia vem se configurando em importante ferramenta de redução da judicialização do conflito e da prevenção do ciclo de violência e criminalidade.

A concepção tradicional de Direito Penal simplesmente sob o puro viés retributivo se encontra totalmente obsoleta, diante dos desafios da criminalidade contemporânea e das finalidades de pacificação social que urge por novos mecanismos e estratégias mais eficazes à mudança profunda no paradigma de justiça criminal.

O modelo punitivo utilizado reiteradamente pela justiça criminal apresenta-se ineficaz perante a ressocialização do sujeito, sobretudo em virtude de seu caráter dissuasório e da indiferença do Estado em relação às reais necessidades do infrator, haja vista que a sua reintegração à comunidade é ponto primordial

quanto aos aspectos positivos que ela proporciona perante as concepções de justiça e paz social.

A ideia de justiça retributiva simplesmente visa o infrator com o objetivo de puni-lo e intimidá-lo, reforçando sua estigmatização e discriminação perante a sociedade, além de quase não se ofertar, por parte do Estado, assistência psicológica, social, econômica ou jurídica, o que acarreta a sensação de frustração e ressentimento com o sistema, que, entre outros termos, agravam o problema da reincidência, dificultando o encerramento do ciclo vicioso de violência.

O modelo restaurativo pode ser visto como uma síntese dialética, pelo potencial que tem para responder às demandas da sociedade por eficácia do sistema, sem descuidar dos direitos e das garantias constitucionais, da necessidade de ressocialização dos infratores, da reparação às vítimas e à comunidade.

A proposta do projeto não visa abolir o sistema penal ou sua substituição por outro modo de controle social, mas, o que se pretende, são soluções em que haja um sistema eficaz para todos, tanto vítima quanto ofensor e até mesmo a comunidade, objetivando uma recomposição dos danos causados pelo conflito, evitando, pois, o desgaste emocional que envolve todo o processo penal, no qual os próprios protagonistas da situação solucionariam a questão envolvida.

## REFERÊNCIAS

11 LESSONS: a study of the design process. **Design council**, England, 20 jan. 2007. Disponível em: <https://www.designcouncil.org.uk/our-work/skills-learning/resources/11-lessons-managing-design-global-brands/>. Acesso em: 7 set. 2016.

ACHUTTI, Daniel. **Modelos contemporâneos de justiça criminal: justiça terapêutica, instantânea e restaurativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

BARROS, Denise Dias; GHIRARDI, Maria Isabel Garcez; LOPES, Roseli Esquerdo. Terapia ocupacional social. **Revista da Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 95-103, 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rto/article/view/13903>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BOYES-WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. **No coração da esperança: guia de práticas circulares: o uso de círculos de construção da paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. [Brasília, DF]:

Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. [Brasília, DF]: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.984, de 3 de abril de 2020**. Altera o art. 22 da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BUCHANAN, Richard. Wicked Problems in Design Thinking. **Design Issues**, Cambridge, v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992.



BUCHANAN, Richard. Wicked problems in Design Thinking. **Design: critical and primary sources**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 5-21, 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; MENDONÇA, Leticia Koeppel; BRANDALISE, Isabella. Políticas públicas e Design Thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa (org.). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília, DF: IPEA, 2019. p. 29-52.

CEZAR-FERREIRA, Verônica A. da Motta. **Família, separação, mediação**: uma visão psicojurídica. 3. ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

COELHO, Alexandre Zavaglia Pereira *et al.* **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030**. Brasília, DF: CNJ, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda-2030/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Educação a Distância** - Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, [20--]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/eadcnj/course/index.php?categoryid=65>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026**. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2021-2026/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_225\\_31052016\\_02062016161414.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf). Acesso em: 28 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 254, de 04 de setembro de 2018**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_254\\_04092018\\_05092018142446.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_254_04092018_05092018142446.pdf). Acesso em: 28 nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

MENDES, Soraia da Rosa; SANTOS, Michelle Karen Batista dos. De vítima a sujeito da própria história: possibilidades de aplicação da justiça restaurativa no Brasil em casos de violência contra a mulher. *In*: VALOIS, Luiz Carlos *et al.* (org.). **Justiça restaurativa**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 215-233.

OLIVEIRA, Gus. O que você precisa saber sobre o método Lean de melhoria de processos. **Excellence Blog**, [s. l.], 7 ago. 2017. Conhecimento. Disponível em: <https://blog.softexpert.com/melhoria-de-processo-lean/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

PRANIS, Kay. **Processos circulares**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2010.

REVISTA APROXIMAÇÃO: Juizados especiais, autocomposição, cidadania: 2ª vice-presidência do TJPR. Curitiba, PR: TJPR, [201-]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/14797/8093062/b-+Revista+4%C2%AA+Edi%C3%A7%C3%A3o/0c1302c8-50ae-4e4d-ad22-3bca1aea3477>. Acesso em: 08 jul. 2021.

RITTEL, Horst W.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. Tradução Mário Vilela. São Paulo: Ágora, 2006.

ROSENBLATT, Fernanda Fonseca. Lançando um olhar empírico sobre a justiça restaurativa – alguns desafios a partir da experiência inglesa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 72-82, ago./dez. 2014.

SABADELL, Ana Lucia; PAIVA, Livia de Meira Lima. Diálogos entre feminismo e criminologia crítica na violência doméstica: justiça restaurativa e medidas protetivas de urgência. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 153, p. 173–206, mar. 2019.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero patriarcado violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANDER, Frank E. A.; ROZDEICZER, Lukasz. Matching cases and dispute resolution procedures: detailed analysis leading to a mediation-centered approach. **Harvard Negotiation Law Review**, Cambridge, v. 1, p. 1–28, 2006.

SCURO NETO, Pedro; PEREIRA, Renato Tardelli. A justiça como fator de transformação de conflitos: princípios e implantação. *In*: SIMPÓSIO

INTERNACIONAL DA INICIATIVA PRIVADA PARA A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE, 2000, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: NEST/Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, 2000.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009.

SICA, Leonardo. Justiça restaurativa no código de processo penal? *In*: VALOIS, Luiz Carlos *et al.* (org.). **Justiça Restaurativa**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 285-300.

WAHL, Daniel Christian. **Facing complexity**: wicked design problems. [S. l.]: Medium, 29 Apr. 2017. Disponível em: <https://medium.com/age-of-awareness/facing-complexity-wicked-design-problems-ee8c71618966>. Acesso em: 1º jun. 2021.

ZEHR, Howard. **Trocando as Lentes**: Um novo foco sobre o crime e a justiça. São Paulo: Palas Athena, 2008.

## “SE NÃO VOCÊ, QUEM?” POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO FEMINICÍDIO

DANIELLA PRADO\*

ÍTALA COLNAGHI BONASSINI SCHMIDT\*\*

MARCELA SANTANA LOBO\*\*\*

### RESUMO

Este artigo apresenta protótipos elaborados para o aprimoramento da interlocução entre os serviços disponibilizados para a mulher em situação de violência nas cidades brasileiras e o Poder Judiciário. Com enfoque em feminicídios, foram analisados dados do Brasil, do Maranhão e da cidade de Caxias, estes últimos produzidos a partir de procedimentos que tramitaram na vara especializada para julgamento de crimes que envolvem violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher, entre 2018 e 2020. Sendo o feminicídio um crime evitável, demandando, portanto, a articulação entre Estado e sociedade para o seu enfrentamento, em oficina de Design Thinking foi definido como problema: como superar ou minimizar os fatores sociais e culturais que dificultam o acesso da mulher vítima aos sistemas de proteção? Apresenta-se, então, dois protótipos que visam conferir maior publicidade à rede de serviços municipal e estadual, superando eventuais obstáculos da mulher ao seu acesso.

---

\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ. Aluna do Programa de Mestrado Profissional da Enfam (2020-2022).

\*\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça de Goiás – TJGO. Aluna do Programa de Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam (2020-2022).

\*\*\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Maranhão – TJMA. Aluna do Programa de Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam (2020-2022).



**Palavras-chave:** violência doméstica; feminicídio; direitos humanos das mulheres; políticas públicas; Design Thinking.

## ABSTRACT

This article presents prototypes designed to improve dialogue between the services available to women in situations of violence in Brazilian cities and the Judicial power. With a focus on feminicides, data from Brazil, Maranhão and the city of Caxias were analyzed, the latter produced from procedures that were processed in the specialized court for the judgment of crimes involving domestic and intrafamily violence against women, between the years 2018 to 2020. Since femicide is an avoidable death, demanding the articulation of State and society to face it, in a Design Thinking workshop it was defined as a problem: how to overcome or minimize social and cultural factors that make it difficult for women victims to access protection systems? Two prototype are then presented that aim to give greater publicity to the network of municipal and state services, overcoming any obstacles women may have in accessing them.

**Keywords:** Domestic violence; femicide; women's human rights; public policies; Design Thinking.

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O feminicídio no Brasil em dados; 2.1 Conceito de feminicídio; 2.2 Dados sobre o feminicídio no Brasil; 2.3 Dados sobre o feminicídio no Maranhão; 2.4 Dados sobre o feminicídio na cidade de Caxias. 3 Violência contra a mulher como violação aos direitos humanos. 4 Políticas públicas para as mulheres: a definição de projetos estratégicos ao enfrentamento da violência; 4.1 “Se não você, quem? Fale e salve vidas”; 4.2 “Feira de serviços: hoje é sobre você, mulher”. 5 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher é um problema de saúde pública que afeta gravemente todas as comunidades e que atravessa diferentes culturas, faixas etárias e classes sociais. A Organização Mundial de Saúde – OMS a classifica como “devastadoramente generalizada” e revela que, ao longo da vida, uma em cada três mulheres sofre violência física ou sexual por parte de seu parceiro ou violência sexual por parte de um não parceiro (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2021).

O Brasil é uma das nações mais perigosas para as mulheres, ocupando o quinto lugar do mundo em taxa de feminicídios, conforme dados de 2015 (LORENZETTI; SÁ; SILVA, 2021). Diante de tal quadro, é fundamental estabelecer perspectivas diversas de enfrentamento da violência, aproximando as mulheres aos serviços públicos, de modo que se possa minimizar a ocorrência de violências letais e atuar preventivamente, interrompendo ciclos de agressões.

Este artigo apresenta protótipos construídos no curso da disciplina de Design Organizacional, do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Busca-se, a partir dos projetos elaborados, aprimorar a interlocução entre o Poder Judiciário, os serviços prestados às mulheres nos municípios e as possíveis usuárias desses serviços, atuando em lacunas que eventualmente comprometam o acesso às redes.

Na primeira seção, apresentam-se os dados de feminicídio no Brasil, no Maranhão e na cidade de Caxias. As informações nacionais e estaduais foram coletadas a partir de relatórios públicos, sendo, portanto, dados secundários. Os dados de Caxias, no entanto, são primários, coletados diretamente a partir de uma análise documental de processos que tramitaram na 3ª Vara Criminal de Caxias, unidade judicial responsável por julgar crimes que envolvam violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher, tendo como recorte temporal o período de 2018 a 2020.

O Maranhão foi escolhido por ser um dos estados que se destaca em número de feminicídios, tendo liderado, em 2020, o aumento do registro desse tipo de delito no Nordeste. Em 2018, apesar de não figurar entre os estados com a maior taxa, apresentou um aumento de 130% (ALMEIDA *et al.*, 2020). O recorte geográfico referente a Caxias considera a importância de escolher um local de implantação de projeto-piloto, com a possibilidade de experimentação e avaliação dos projetos desenvolvidos e com a discussão de proposições que possam contribuir para o enfrentamento da violência.

Posteriormente, discute-se as perspectivas de enfrentamento da violência contra a mulher, reconhecida como violação aos direitos humanos, a partir da regulação internacional e nacional, especialmente com foco na Lei n. 11.340/2006 e na Lei n. 13.931/2019, que alterou a Lei n. 10.778/2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher (BRASIL, 2006, 2019).

Por fim, apresentam-se os protótipos desenvolvidos na disciplina: a) “Se não você, quem?”, que trata da capacitação das equipes de saúde que atendem mulheres para notificação compulsória de violência; e b) “Feira de serviços: hoje é sobre você, mulher”, que pretende conferir maior publicidade à rede de serviços municipais e estaduais, levando-os para as comunidades com maiores dificuldades de acesso.

## 2 O FEMINICÍDIO NO BRASIL EM DADOS

### 2.1 Conceito de feminicídio

O feminicídio foi incorporado ao Código Penal brasileiro apenas em 2015, com o advento da Lei n. 13.104/2015, que o incluiu como uma forma qualificada do crime de homicídio, com pena de 12 a 30 anos de reclusão, bem como o inseriu no rol de crimes hediondos, alterando a Lei n. 8.072/1990 (BRASIL, 2015).



A referida legislação também trouxe quatro causas de aumento de pena do feminicídio, verificadas nos casos em que o crime é praticado durante a gestação ou nos três meses após o parto; contra pessoa com mais de 60 anos, com deficiência ou com doenças degenerativas que acarretem condição limitante ou de vulnerabilidade física ou mental; na presença física ou virtual de descendente ou de ascendente da vítima; e em descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 22 da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (BRASIL, 2006).

Uma das importantes contribuições da Lei n. 13.104/2015 para o ordenamento jurídico brasileiro foi a menção expressa ao nome “feminicídio”, assim como a sua conceituação. Segundo o art. 121, § 2º, VI, do Código Penal, o feminicídio é o homicídio praticado “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino”. Tais razões, conforme esclarece o § 2º-A do mesmo dispositivo, consideram-se presentes quando o crime envolve violência doméstica e familiar ou, ainda, menosprezo ou discriminação à condição de mulher (BRASIL, 1940).

Como se pode notar, nem todos os homicídios praticados contra mulheres enquadram-se no feminicídio, o qual somente se verifica nas hipóteses descritas pela lei, ou seja, quando o crime é praticado no contexto das relações familiares, domésticas ou afetivas, ou se o crime decorre da misoginia ou da objetificação da mulher, por conta de seu gênero.

Conforme o Dossiê Feminicídio, realizado pelo Instituto Patrícia Galvão (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, [20--]), o feminicídio pode ser entendido como a expressão fatal das diversas violências que atingem as mulheres em sociedades marcadas pela desigualdade de poder entre os gêneros masculino e feminino, que se manifesta em diversas searas, como nas construções históricas, culturais, econômicas, políticas e sociais que geram formas de acesso desiguais a oportunidades e direitos a homens e mulheres. O extermínio da mulher, portanto, é a sua subjugação máxima, que comumente está relacionada a sentimentos de posse, ciúme ou inconformismo com a liberdade e a autonomia femininas.

É importante destacar que o feminicídio, além de um novo tipo penal, também pode ser entendido, em seu aspecto sociológico e histórico, como uma palavra nova, criada para retratar a nefasta realidade na qual muitas mulheres sofrem violência ao ponto de morrerem. Nesse sentido, tem-se como extremamente importante a nomeação e a definição do problema, uma vez que esta é uma forma de visibilizar o cenário grave e permanente registrado nas mais diversas comunidades.

Tipificar o feminicídio teria por finalidade alterar práticas investigativas e mecanismos de justiça do Estado. Nesse universo fluido e variado em que o conceito de feminicídio circula, localizamos três efeitos como justificativas para a nomeação: nomear para conhecer; nomear para simbolizar; e nomear para punir. Ao nomear a matança de mulheres por um tipo penal específico – feminicídio –, o fenômeno seria mais bem conhecido: o tipo penal neutro de homicídio não mais esconderia o que permanece asilado na casa, nas cifras ocultas, ou no universo abstrato das taxas de homicídio. Além disso, as mulheres mortas seriam contadas e conhecidas. (DINIZ; COSTA; GUMIERI, 2015, p. 230).

Ainda que reconhecido o avanço na nomenclatura incorporada pelo ordenamento jurídico brasileiro, não se pode perder de vista que o enfrentamento do problema não prescinde de políticas públicas voltadas à sua plena compreensão, à prevenção e ao enfrentamento das diferentes formas de violência que atingem as mulheres diariamente. Feminicídios são considerados mortes evitáveis, cabendo ao Estado, em conjunto com a sociedade, agir previamente para garantir o encerramento do ciclo de violência.

## 2.2 Dados sobre o feminicídio no Brasil

Em 2021, foram apurados 1.319 casos de feminicídio, com a média de uma vítima a cada 7 horas. Os dados nacionais apontam, em relação ao perfil dessas mulheres, que 68,7% tinham entre 18 e 44 anos, 65,6% morreram dentro de casa e 62% dessas mulheres eram negras. Em 81,7% dos casos, o responsável pela morte era companheiro ou ex-companheiro; e em 14,4%, um parente. Há uma prevalência de vítimas entre mulheres jovens, em idade reprodutiva, na faixa entre 18 e 44 anos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

As estatísticas de gênero organizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a partir dos dados colhidos no Censo Demográfico de 2010, identificaram que as mulheres eram mais vitimadas por pessoas conhecidas (32,3%) do que os homens, predominantemente por cônjuge ou ex-cônjuge (25,9%). Em casos de violência, as ofendidas não buscaram a polícia, por não considerarem importante (18,2%) ou por terem medo de represália e/ou por não quererem envolver autoridades policiais (33,1%) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, p. 56).

Dados colhidos em pesquisas nacionais apontam uma predominância da violência contra mulheres de cor preta e parda, indicando-se um perfil de mulheres entre 29 e 35 anos, com ensino médio completo e renda de até um salário mínimo (CANAIS..., 2021). O indicador de classe social aparece em outras pesquisas, apontando para o fato de que a faixa de rendimento domiciliar *per capita* tem influência na vulnerabilidade da mulher, uma vez que aquelas que estão na faixa de até um salário mínimo estão entre as com maior incidência de agressões físicas, especialmente as mulheres negras (ENGEL, 2020, p. 12).

A residência das vítimas pode ser apontada como um local de alto risco, onde a escalada da violência se materializa, mediante a utilização de qualquer objeto apto à consumação da morte. A arma de fogo persiste, no entanto, como um potencializador da violência, aumentando o risco de que a mulher seja morta por seu parceiro (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

Durante o segundo trimestre da pandemia de Covid-19 (abril a junho de 2020), o monitoramento da violência indicou a redução de registros presenciais na delegacia de mulheres vítimas de lesão corporal dolosa, ameaça, estupro e estupro de vulnerável, ao passo que a violência letal apresentou crescimento. Apontam-se hipóteses para a explicação desse fenômeno: maior convívio da vítima com o agressor, com possibilidade de manipulação física e psicológica sobre a mulher; dificuldades de deslocamento; interrupções no funcionamento dos serviços e redução no horário de atendimento; e, ainda, restrições à mobilidade nesse período (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA 2021). Essas constatações são importantes para a construção de políticas públicas mais inclusivas, posto que essas dificuldades permanecem, em maior ou menor grau.

### 2.3 Dados sobre feminicídio no Maranhão

No Maranhão, em números absolutos no ano de 2020, houve 65 vítimas de feminicídios, enquanto em 2021 foram identificadas 58 vítimas, apurando-se, portanto, uma redução de 11,3% de registros. Em relação às tentativas de feminicídio, o cenário inverte-se e sinaliza preocupação: em 2020, foram 48 ocorrências, ao passo que, em 2021, foram registradas 89, em uma variação de 84,3%. O cenário nacional apresentou, nesse mesmo período, variação de 3,8% (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022). E, verificando-se que registros associados à violência contra a mulher têm crescido de forma preocupante, justifica-se um olhar diferenciado para as violências letais consumadas e não consumadas.

Em 2020, o estado figurava como o quinto com o maior número de feminicídios *per capita* durante a pandemia, sendo que, nos primeiros seis meses, três mulheres foram mortas a cada dia (MARANHÃO..., 2020). Naquele ano, liderou, também, o *ranking* de casos de feminicídios no Nordeste, com uma variação de 133,33% de casos em relação ao mesmo período (PIMENTEL *et al.*, 2020).

Os números alarmantes não impactaram, entretanto, na execução de políticas públicas de proteção à mulher. O Maranhão é, ainda, o estado menos transparente quando se trata de indicadores de violência contra as mulheres, não dispondo de estatísticas raciais e perfil das mulheres (MARANHÃO..., 2022).

## 2.4 Dados sobre o feminicídio na cidade de Caxias

A cidade de Caxias, do Estado do Maranhão, foi usada como recorte geográfico para a identificação de dados sobre feminicídio no período entre 2018 e 2022. A pesquisa foi realizada no âmbito da 3ª Vara Criminal da Comarca de Caxias, única especializada para julgar crimes que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, inclusive feminicídios.

Nesse período foram identificadas 15 mulheres vítimas de feminicídio. Em 73,3% dos casos, houve feminicídio tentado, ao passo que os demais 26,7% apontaram hipóteses de feminicídio consumado. Foram 12 vítimas com idades entre 16 e 44 anos, uma vítima com 12 anos e duas vítimas com mais de 60 anos.

Em 60% dos casos, não foi apontada a raça da vítima. Desse modo, 33,3% das mulheres se identificaram como pardas, ao passo que apenas 6,7% (1 mulher) se identificou como branca. Em 60% dos casos, não há indicação da escolaridade da vítima. Desse modo, 6,7% possuíam ensino médio completo, 13,3%, ensino fundamental completo e 20%, ensino fundamental incompleto. Os dados de renda das ofendidas não foram apontados em nenhum procedimento.

Quanto ao estado civil, 40% das vítimas foram declaradas solteiras, 33,3%, em união estável e 6,7%, viúvas. Em 20% dos casos, não houve declaração. Quanto ao número de filhos, em 40% dos casos, não constava declaração quanto à existência de filhos, em 53,2% dos casos, a mulher tinha entre 1 e 3 filhos, e em 6,7%, 4 ou mais filhos.

Em relação à profissão, em 53,3% dos casos, a ofendida trabalhava de maneira informal e, em 40% dos casos, não houve declaração sobre a profissão exercida.

Concernente aos acessos à rede, em 60% dos casos, não houve registro de prévio requerimento de medida protetiva de urgência. Também, em 60%

dos casos, não foram apuradas outras ações penais em andamento, associadas à ofendida. Em 80% dos casos, não houve prévio acesso a serviços da rede de atendimento, e, nos 20% remanescentes, o serviço acessado foi a Delegacia de Polícia.

### 3 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A partir da década de 1960, os movimentos feministas obtiveram relevantes avanços na regulamentação dos direitos humanos das mulheres, entre os quais a criação, em 1979, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw, instrumento internacional que orienta os estados-partes para a promoção de direitos das mulheres em favor da igualdade de gênero e na repressão de quaisquer discriminações contra a mulher (BRASIL, 2002).

Também no Brasil, esse período foi fundamental para os movimentos de luta pelos direitos das mulheres, fortalecidos pela organização de manifestações e denúncias contra violências praticadas durante o período da ditadura militar, bem como pelos esforços empreendidos por punições em casos de homicídio de mulheres em ambiente doméstico, a exemplo o assassinato de Ângela Diniz, que repercutiu no país. Contra a tese da “legítima defesa da honra”, protestos de mulheres foram realizados, levando, inclusive, à instituição do dia 10 de outubro como o Dia Nacional da Luta contra a Violência à Mulher (MULHERES..., 2015). Essa tese foi efetivamente banida dos tribunais do júri somente após a decisão proferida em medida cautelar na ADPF n. 779, em 2021 (BRASIL, 2021).

No âmbito internacional, além da Cedaw, destaca-se a Convenção de Belém do Pará, a primeira no sistema interamericano a tratar de maneira específica a violência contra a mulher, considerando-a uma grave violação aos direitos humanos, reconhecendo-a como fenômeno generalizado, atingindo mulheres

de uma forma geral e representando uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais (BRASIL, 1996).

Além das convenções, o sistema internacional conta com recomendações emitidas pelo Comitê Cedaw e pelo Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará, que orientam a atuação dos estados-partes para a consecução dos objetivos indicados, a fim de que a discriminação e a violência contra as mulheres sejam superadas. Destacam-se, entre esses documentos, a Recomendação n. 33 do Comitê Cedaw, que trata do acesso das mulheres à justiça, reconhecendo-o como otimizador do potencial emancipatório e transformador do direito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 4). É necessário, portanto, além da criação de leis e regulamentos de direitos, viabilizar que as mulheres gozem de efetiva proteção, com participação e atuação igualitárias nos processos.

Todavia, a própria recomendação reconhece a existência de problemas que impactam o acesso das mulheres ao sistema de justiça, tais como: questões sociais e culturais, como o machismo estrutural; barreiras geográficas; ausência de apoio familiar para promover a comunicação da violência; dificuldades financeiras, dependência econômica; desconhecimento dos serviços disponibilizados; e medo e vergonha (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 4). É preciso, assim, dotar as mulheres de um instrumental que lhes garanta o efetivo acesso. São essas dificuldades de acesso que inviabilizam a extensão da proteção necessária a mulheres, prevenindo a violência ou a escalada de atos violentos.

Soma-se a esses apontamentos as questões culturais impostas pelo patriarcado, entendido, nos dizeres de Heleieth Saffioti, como “um tipo hierárquico de relação, que invade todos os espaços da sociedade” (SAFFIOTI, 2015, p. 60). A estruturação das relações sociais sob a perspectiva patriarcal aparta as mulheres de uma vida pública plena, limitando-as aos espaços privados. Isso se reflete na indisponibilidade de recursos financeiros próprios e na responsabilidade exclusiva (ou quase exclusiva) nos cuidados com o lar e com filhos menores, inviabilizando o seu desenvolvimento pessoal. Biroli (2018) aponta que aquelas que realizam os trabalhos domésticos enfrentam restrições, entre as quais, ao tempo livre, remuneração e rede de contatos. Esse isolamento também afasta a mulher

dos serviços públicos, especialmente aqueles relacionados ao enfrentamento da violência.

Com a Lei n. 11.340/2006, o Brasil passou a contar com uma lei específica de enfrentamento à violência contra a mulher, que institui medidas protetivas de urgência, orienta a integração dos serviços de proteção à mulher e recomenda a utilização de dados estatísticos para a construção de políticas públicas, visando alcançar o máximo de efetividade (BRASIL, 2006). Quanto às medidas protetivas de urgência, o anuário da violência recorda que seu propósito elementar “é evitar a escalada da progressão dos atos de violência contra a mulher, os quais tendem a começar com agressões verbais, passando a agressões físicas e podendo chegar até mesmo ao feminicídio.” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 152).

Campanhas como o Sinal Vermelho tiveram a sua importância reconhecida ao ampliar a comunicação dos instrumentos de proteção à mulher, resultando em um incremento no acesso à justiça (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022). Isso demonstra que políticas públicas que aproximam as mulheres dos sistemas de segurança e justiça possuem efetividade, mormente quando dados já apontam para o impacto da atuação preventiva, por meio das medidas protetivas de urgência, na redução de feminicídios (SÃO PAULO, [20--]).

Barsted (2011) aponta que a violência contra a mulher muitas vezes se apresenta de forma difusa, não visibilizada, dificultando o acesso aos mecanismos de proteção do Estado e da sociedade, especialmente quando essa violência se manifesta na família e no trabalho.

Considerando a importância de ampliar as portas de acesso aos sistemas sociais, de segurança e de justiça, observou-se que a efetivação da Lei n. 13.031, de 2019, que trata da notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher, poderia mostrar resultados relevantes (BRASIL, 2019). Isso porque essa lei é uma porta de ingresso fundamental para o contato com a rede de atendimento, utilizada em situações de violência grave, que podem ser invisibilizadas pela dificuldade da mulher ao buscar a rede de proteção. Ademais,



os dados coletados servem para a formulação de relevantes políticas públicas, melhorando a interlocução dos serviços.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES: A DEFINIÇÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS AO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA

A compreensão de que o feminicídio se trata de uma morte evitável torna imperiosa a movimentação dos órgãos públicos, a fim de reduzir os números alarmantes que atualmente são relacionados a esse crime. Foi com esse propósito que o grupo de autoras deste artigo, utilizando-se da oportunidade ofertada na disciplina de Design Organizacional, do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, reuniram-se numa espécie de oficina de Design Thinking, na qual se chegou ao seguinte problema: como superar ou minimizar os fatores sociais e culturais que dificultam o acesso da mulher vítima aos sistemas de proteção?

A partir das ideias ali surgidas, foram elaborados dois projetos, voltados precipuamente a preencher as lacunas que costumam comprometer o acesso de possíveis vítimas à justiça, mediante o aprimoramento da interlocução entre o Poder Judiciário, os serviços disponibilizados à mulher nos municípios e as possíveis usuárias de tais serviços. A seguir, passa-se a detalhá-los.

### 4.1 “Se não você, quem? Fale e salve vidas”

Dispõe a Lei n. 13.931/2019:

Art. 1º Constituem objeto de notificação compulsória, em todo o território nacional, os casos em que houver indícios ou confirmação de violência contra a mulher atendida em serviços de saúde públicos e privados.

§ 4º Os casos em que houver indícios ou confirmação de violência contra a mulher referidos no *caput* deste artigo serão obrigatoriamente comunicados à autoridade policial no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, para as providências cabíveis e para fins estatísticos. (BRASIL, 2019).

Com a entrada em vigor da mencionada lei, algumas resistências foram apontadas, em especial no que concerne ao direito ao sigilo médico, previsto no Código de Ética da Medicina. Sobre o dever de notificação compulsória, o Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo emitiu parecer considerando que a informação ao(à) paciente é fundamental, mas sua autorização para comunicação é prescindível, considerando o dever legal imposto (CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

Estudos apontam, no entanto, que a percepção dos profissionais de saúde é de que a violência doméstica é um problema adstrito à esfera da segurança pública e da justiça, e não ao sistema de saúde, bem como que as disciplinas de formação desses profissionais de saúde “não contemplam em seus currículos e programas de educação continuada a formação e o treinamento dos aspectos relacionados à violência” (SALIBA *et al.*, 2007).

Saliba *et al.* (2007) ponderam que:

Se a violência contra crianças ou idosos goza do privilégio da comoção, o mesmo não ocorre no caso de violência contra as mulheres. Assim, a vítima geralmente é considerada culpada pela agressão e o preconceito entre os profissionais de saúde promove uma nova ofensa à mulher.

Além desse aspecto, pesquisas evidenciaram o desconhecimento de profissionais da saúde sobre aspectos éticos e legais no cuidado às vítimas de violência doméstica (ACOSTA *et al.*, 2017). A notificação da violência é, portanto, importante, pois se configura como uma ferramenta tanto para dar visibilidade à questão da violência, conhecer as especificidades que assume em cada região ou estado, como para se pensar e refletir sobre políticas públicas de enfrentamento (ALMEIDA; SOTERO, 2017).

A proposta do protótipo é fomentar a capacitação de profissionais responsáveis pelo atendimento de saúde de mulheres em situação de violência. Para tanto, a primeira etapa é mapear os serviços de saúde que atendem mulheres que se encontram nessa situação, compreendendo como são formadas as equipes, sua capacitação sobre as questões de gênero e violência contra a mulher e eventuais dúvidas e dificuldades na implementação da notificação compulsória.

A segunda etapa compreende a capacitação das equipes para identificação das hipóteses de violência e dos serviços disponibilizados no município, bem como das formas de comunicação das ocorrências para os serviços de segurança pública. Serão observados, também, os mecanismos de acesso das redes aos dados produzidos, sensibilizando-os sobre os grupos vulneráveis. Por fim, como sugestão de aferição dos resultados, seis meses após a implementação, será avaliado o número de notificações compulsórias realizadas.

Espera-se, com a execução desse projeto, que os(as) profissionais da saúde se conscientizem de seu papel no combate à violência doméstica e de gênero, mediante a compreensão de que, sem a sua participação, por meio da comunicação compulsória, as chances de aquela mulher vir a sofrer atos de violência mais graves, e até letais, aumentam consideravelmente.

## 4.2 “Feira de serviços: hoje é sobre você, mulher”

A compreensão do fenômeno do feminicídio só é possível se a lei e, também, a realidade fática forem encaradas sob uma perspectiva de gênero. Quer-se dizer, com isso, que o(a) intérprete deve analisar as situações que lhe são postas sem

ignorar a desigual distribuição de poder nas relações sociais construídas entre homens e mulheres, as quais podem resultar em violências e, ainda, dificultar a busca de possíveis vítimas aos canais de atendimento.

Através da percepção de que o feminino e o masculino são mais do que características biológicas, revelando-se como verdadeiras construções sociais, carregadas de estereótipos e de papéis reproduzidos por aqueles que se identificam como homens ou como mulheres, é possível vislumbrar com mais clareza o que dá manutenção à continuidade desse tipo de violência. Essas barreiras são tanto estruturais quanto culturais, familiares, religiosas e até pessoais, e com acentuada frequência impedem que a vítima busque ajuda.

Foi com essa preocupação que se idealizou um segundo projeto, voltado à aproximação dos serviços de proteção em relação às mulheres que possam eventualmente se tornar vítimas do feminicídio. Considerando as diversas dificuldades identificadas para que tais mulheres busquem o sistema de justiça, tem-se como essencial que o Estado, por meio de seus órgãos especializados, facilite o acesso aos serviços disponíveis, ainda que isso signifique um deslocamento provisório de parte de sua estrutura para as regiões nas quais se vislumbre a existência de indicadores de vulnerabilidade ou de risco.

A partir dessa concepção, nasceu a proposta de desenvolvimento de uma “feira de serviços”, a ser executada nas seguintes etapas: primeiramente, buscar-se-á identificar quais são os serviços de atendimento à mulher disponíveis na rede municipal. Em seguida, serão definidos os pontos de itinerância, ou seja, os bairros, os povoados ou as regiões que apresentem índices alarmantes de violência contra a mulher e baixa procura pelos serviços de proteção, o que indica a existência de dificuldades de acesso ao aparato estatal.

Definidos os pontos de itinerância, será elaborado um cronograma para a realização da “feira de serviços”, a qual contará com o apoio de grupos comunitários que possuam como foco a atenção às mulheres. No evento, serão formadas “bancas” com representantes dos diferentes órgãos e entidades prestadoras de serviços de atendimento à mulher, além de serem realizadas palestras e outras atividades voltadas a atrair o público-alvo, como sorteios de

cursos profissionalizantes, que podem ser organizados em parceria com entidades do terceiro setor.

A finalidade do projeto é dar conhecimento às mulheres acerca dos serviços disponibilizados pela municipalidade, informando-as do papel de cada instituição integrante da rede de proteção e das formas de acesso. A ideia é que os resultados da “feira de serviços” sejam avaliados por meio da mensuração do número de atendimentos realizados antes e depois da sua realização, no curso de seis meses. A análise de tais dados possibilitará identificar quais são os serviços mais e menos acessíveis e quais precisam de mais investimento ou divulgação.

## 5 CONCLUSÃO

Desde 2015, o ordenamento jurídico brasileiro conta com uma designação própria para o homicídio de mulheres em contextos discriminatórios. Trata-se do feminicídio, entendido como a subjugação máxima da mulher, em virtude do seu gênero, um problema grave e presente nas mais diversas esferas da sociedade, cujas raízes remontam às desigualdades históricas que marcam as relações de poder entre homens e mulheres.

Em recente decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil foi condenado pela inércia na investigação e punição do feminicídio de Márcia Barbosa. Como medidas assinaladas como garantias de não repetição, a Corte indicou, entre outras, a importância de consolidação das estatísticas de gênero para a formulação de políticas públicas, a implementação de programas de capacitação e sensibilização dos envolvidos na prestação de serviços (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2021).

Este artigo apresenta, portanto, dois protótipos de atuação que podem ser encampados pelo Poder Judiciário para a aproximação entre Estado e mulheres, dando visibilidade aos serviços prestados, bem como para a capacitação dos responsáveis pelo atendimento da mulher em serviços de saúde, ampliando as possibilidades de comunicação de violência e orientação.



Com isso, assinala-se que a inovação aspirada pelo Poder Judiciário não se restringe aos aspectos tecnológicos, mas compreende, igualmente, a humanização de serviços e a interlocução aprimorada com a sociedade e outras instituições. A violência contra a mulher demanda, enquanto problema complexo, soluções criativas, que trabalhem continuamente a educação e a sensibilização para o tema.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Daniele Ferreira *et al.* Aspectos éticos e legais no cuidado de enfermagem às vítimas de violência doméstica. **Texto & Contexto - Enfermagem**, Santa Catarina, v. 26, n. 3, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-07072017006770015>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ALMEIDA, Michele Barbosa de; SOTERO, Bernardo Paulino. Violência contra a mulher: uma análise das notificações compulsórias realizadas no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, entre 2009-2017. **Boletim da Saúde**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 51-64 jan./jun. 2017. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/10/1121999/51-64.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022.

ALMEIDA, Salen Marchesi de *et al.* Femicídio: uma breve reflexão sobre a violência contra a mulher e o panorama de um estado do nordeste brasileiro. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, São Paulo, v. 23, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/761/640>. Acesso em: 5 set. 2022.

BARSTED, Leila Linhares. O progresso das mulheres no enfrentamento da violência. *In*: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (org.) **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro; Brasília, DF: CEPIA: ONU Mulheres, 2011. p. 346-381. Disponível em: [https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom\\_onu/pdfs/progresso.pdf](https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf). Acesso em: 17 jul. 2022.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 20 jul.2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 21 jul. 2022

BRASIL. **Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio



no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.931, de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13931.htm). Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF MC n. 779 MC**. Referendo de medida cautelar. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Interpretação conforme à Constituição. Artigos 23, inciso II, e 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e art. 65 do Código de Processo Penal [...]. Relator: Ministro Dias Toffoli, 15 de março de 2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.us.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22ADPF%20779%22base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.us.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22ADPF%20779%22base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 17 jul. 2022.

CANAIS registram mais de 105 mil denúncias de violência contra a mulher em 2020. **Portal Gov.br**, Brasília, DF, 8 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/03/canais-registram-mais-de-105-mil-denuncias-de-violencia-contra-mulher-em-2020>. Acesso em: 21 jul. 2022.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Parecer n. 101.395/2014**. Sigilo Médico. Doença de notificação compulsória. Exceção ao sigilo. Artigo 73 do Código de Ética Médica. Necessidade de conhecimento do paciente. Desnecessidade de autorização do paciente. São Paulo: Cremesp, 22 abr. 2015. Disponível em: <http://www.cremesp.org.br/?siteAcao=Pareceres&dif=a&ficha=1&id=13164&tipo=PARECER&orgao=>

Conselho%20Regional%20de%20Medicina%20do%20Estado%20de%20S%EF3o%20Paulo&numero=101395&situacao=&data=22-04-2015#anc\_integra. Acesso em: 17 jul. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. **Caso Barbosa de Souza e outros vs Brasil**. San José: Corte IDH, 7 set. 2021. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_435\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf). Acesso em: 17 jul. 2022.

DINIZ, Debora; COSTA, Bruna Santos; GUMIERI, Sinara. Nomear feminicídio: conhecer, simbolizar e punir. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 23, n. 114, p. 225-239, maio/jun. 2015.

ENGEL, Cíntia Liara. **A violência contra a mulher**. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215\\_tema\\_d\\_a\\_violenca\\_contra\\_mulher.pdf](https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_d_a_violenca_contra_mulher.pdf). Acesso em: 17 jul. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. [S. l.]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 17 jul. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. **Visível e invisível: a vitimização das mulheres no Brasil**. 3. ed. [S. l.]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv88941.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2022.

INSTITUTO PATRICIA GALVÃO. **O que é feminicídio?** [S. l.]: Instituto Patrícia Galvão, [20--]. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/femicidio/capitulos/o-que-e-femicidio>. Acesso em: 22 jul. 2022.

LORENZETTI, Caroline Schneider; SÁ, Julia Caroline Selzler Passos de; SILVA, Maria Mariana do Nascimento. Pandemia escancara o feminicídio e a subnotificação do Brasil e no mundo. **Íntegra Agência Experimental**, Santa Maria, RS, 22 jan. 2021. Disponível em: <https://www.ufsm.br/midias/experimental/integra/2021/01/22/pandemia-escancara-o-femicidio-e-a-subnotificacao-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MARANHÃO é o 5º estado com maior número de feminicídios per capita durante a pandemia. **O imparcial**, Maranhão, 12 out. 2020. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/cidades/2020/10/maranhao-e-o-5-estado-com-maior-numero-de-femicidios-per-capita-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MARANHÃO é o único estado do Nordeste sem indicador de violência contra a mulher. **Alma Preta**, São Paulo, 22 maio 2022. Disponível em: <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/maranhao-e-o-unico-estado-do-nordeste-sem-indicador-de-violencia-contramulher>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MULHERES reagem: quem ama não mata. [S. l.]: Memorial da democracia, c2015. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/mulheres-reagem-quem-ama-nao-mata>. Acesso em: 17 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. **Recomendação Geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça**. [S. l.]: ONU, 2015. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/8038814/recomendacao-geral-n33->

comite-cedaw.pdf/21a63c54-e061-43c6-f5d4-88630e8f0265?version=1.0.

Acesso em: 20 jul. 2022

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Devastadoramente**

**generalizada**: 1 em cada 3 mulheres em todo o mundo sofre violência.

[S. l.]: OPAS, 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-3-2021-devastadoramente-generalizada-1-em-cada-3-mulheres-em-todo-mundo-sofre-violencia>. Acesso em: 17 jul. 2022.

PIMENTEL, Adriana *et al.* Maranhão lidera no aumento de feminicídios no Nordeste. **Ponte**, São Paulo, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://ponte.org/nordeste-femicidios-pandemia/>. Acesso em: 17 jul. 2022

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado e violência**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SALIBA, Orlando *et al.* Responsabilidade do profissional de saúde sobre a notificação de casos de violência doméstica. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 472-477, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102007000300021>. Acesso em: 17 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público do Estado. **Raio X do feminicídio em São Paulo**: é possível evitar a morte. São Paulo: MPSP, [20--]. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo\\_de\\_Genero/Femicidio/RaioXFemicidioC.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Femicidio/RaioXFemicidioC.PDF). Acesso em: 20 jul. 2022.

## **PARTE III:**

# DESIGN ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO



## O DESEQUILÍBRIO ENTRE CAPACIDADE DE TRABALHO E DEMANDA PROCESSUAL COMO WICKED PROBLEM: DESIGN THINKING APLICADO A UMA PROPOSTA DE REDESIGN ORGANIZACIONAL NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

THE IMBALANCE BETWEEN STAFFING CAPACITY AND JUDICIAL WORKLOAD AS A WICKED PROBLEM: DESIGN THINKING APPLIED TO AN ORGANIZATIONAL REDESIGN PROPOSAL IN THE 5TH CIRCUIT OF BRAZILIAN FEDERAL JUSTICE

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO\*

EUNICE MARIA BATISTA PRADO\*\*

LEONARDO RESENDE MARTINS\*\*\*

MICHELLE AMORIM SANCHO SOUZA DINIZ\*\*\*\*

RODRIGO MAIA DA FONTE\*\*\*\*\*

---

\* Mestrando do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário – PPGPD/Enfam. Juiz Federal do TRF da 5ª Região.

\*\* Mestranda do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário – PPGPD/Enfam, Juíza de Direito do TJPE.

\*\*\* Mestrando do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário – PPGPD/Enfam. Juiz Federal do TRF da 5ª Região.

\*\*\*\* Mestranda do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário – PPGPD/Enfam, Juíza de Direito do TJMA.

\*\*\*\*\* Mestrando do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário – PPGPD/Enfam. Juiz Federal do TRF da 5ª Região.

## RESUMO

O artigo apresenta uma proposta de solução em *design* organizacional para a questão da defasagem da força de trabalho em unidades jurisdicionais do âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. O projeto vale-se da aplicação do processo de Design Thinking como ferramenta inovadora para abordar a temática. Nele foi desenvolvida pesquisa empírica realizada com a formação de grupo focal e de entrevistas envolvendo diretores de secretarias de varas federais da 5ª Região da Justiça Federal e ocupantes de cargos de gestão no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, bem como juizes federais da 3ª e 4ª Regiões da Justiça Federal envolvidos em iniciativas de *redesign* organizacional naquelas regiões. Os achados da pesquisa conduziram à formulação de um cardápio de possíveis soluções para o problema analisado: reunião das secretarias das varas em uma única estrutura; manutenção de equipes flexíveis para atender necessidades localizadas e transitórias; centralização de determinadas tarefas em estrutura externa às varas; e/ou redefinição ampla da competência das varas com base nos princípios de especialização, regionalização e equalização da demanda processual.

**Palavras-chave:** unidades jurisdicionais federais; defasagem de força de trabalho; inovação; *design* organizacional; Design Thinking.

## ABSTRACT

This paper proposes an organizational design solution for the issue of staffing gap in federal district courts in the 5th Circuit of Federal Justice in Brazil. The research project applies Design Thinking as an innovative tool to address the issue. Empirical research was carried out through focus group discussion and interviews involving administrative directors of federal district courts in the 5th Circuit of Federal Justice and occupants of management positions



in the 5th Circuit Court of Appeal, as well as federal judges of the 3rd and 4th Circuits of Federal Justice in Brazil previously involved in organizational redesign initiatives carried out in those jurisdictions. The research findings led to the formulation of a menu of possible solutions for the problem analyzed: forming of a single structure for the administrative support of several federal district courts; structuring of flexible teams to meet localized and transient workload needs; centralization of certain tasks in a structure external to the federal district courts; and/or broad redefinition of the jurisdiction of the federal district courts based on the principles of specialization, regionalization and equalization of workload.

**Keywords:** federal district courts; issue of staffing gap; innovation; organizational design; Design Thinking.

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Design Thinking como método para enfrentar *wicked problems* do Poder Judiciário brasileiro. 3 A gestão de pessoas e o Poder Judiciário: um desafio interno e o *redesign* organizacional. 4 A pesquisa empírica – percurso trilhado; 4.1 Motivação, definição preliminar do problema de pesquisa e pesquisa empírica conduzida; 4.2 As escolhas metodológicas relativas à pesquisa realizada; 4.3 Grupo focal – realização e achados. 5 Análise de soluções para o problema proposto; 5.1 Experiências de *redesign* organizacional aplicadas em outras regiões da Justiça Federal; 5.1.1 Programa e-Vara (TRF da 3ª Região); 5.1.2 Projeto de especialização, regionalização de competências e equalização de cargas de trabalho (TRF da 4ª Região); 5.2 Possíveis soluções de *redesign* organizacional: “cardápio de ideias”; 5.2.1 Secretaria única; 5.2.2 Centrais especializadas; 5.2.3 Equipes volantes; 5.2.4 Remodelagem da competência. 6 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

O capital humano é recorrentemente mencionado no discurso das organizações como o componente central no sucesso da atividade por elas desempenhadas (VENSON *et al.*, 2013). Certamente, por isso, nas últimas três décadas, a academia tem dedicado especial atenção sobre os problemas relacionados à gestão de pessoas (BANDEIRA; ARRUDA; CABRAL; SANTOS, 2017), tanto que, no âmbito da administração, a temática é indicada como a de maior quantidade de balanços acadêmicos (JABBOUR; SANTOS; BARBIERI, 2008).

No contexto do serviço público, a relevância do tema em relação à produção científica não é diferente (PINHO; OLIVEIRA; SILVA, 2020). A busca por mecanismos de otimização da força de trabalho, de modo a tentar tornar o Estado mais eficiente, reclama pesquisas e debates constantes. Esse cenário é ainda mais evidente quando se fala de gestão de pessoas dentro do Poder Judiciário, em que há o contínuo desafio de maximizar a capacidade produtiva de trabalho dos servidores, para fazer frente a um acervo processual de 75,4 milhões de feitos em tramitação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a).

Revelada a importância da temática, adianta-se que este trabalho se centrará em um aspecto específico da questão de gestão de pessoas dentro do sistema de justiça, a saber: a defasagem da força de trabalho em unidades jurisdicionais no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com potencial de impactar de forma assimétrica o trabalho dessas unidades. O desequilíbrio da capacidade de trabalho será analisado: (a) sob o aspecto quantitativo, em função de realidades temporárias (afastamentos por motivo de saúde, licenças-maternidade) ou permanente (aposentadorias ou exonerações sem reposição) ou por aumento de demandas; ou (b) sob o aspecto qualitativo, em função dos impactos da virtualização de processos em relação ao perfil de qualificação dos servidores.

Embora o problema mencionado no parágrafo anterior apresente grande probabilidade de acometer uma vara judicial, não há vasta literatura científica se dispondo a oferecer saídas em relação ao estorvo, percepção essa que motivou a elaboração deste trabalho.

Neste artigo, buscou-se apresentar soluções em *design* organizacional que fossem inovadoras em relação ao tema, isto é, visou-se ir além das estratégias mais comumente cogitadas (contratação de novos servidores, realização de mutirões, promoção de cursos de qualificação ou modificação de competências) para fazer face à questão.

A fim de atingir esse objetivo, este trabalho se utilizou das fases de imersão e ideação do processo de Design Thinking como metodologia aplicada na abordagem do problema. Para tanto, foram desenvolvidas metodologias ativas de pesquisa empírica, conduzindo-se grupo focal e entrevistas, cujos resultados foram objeto de análise para a construção de um “cardápio de ideias” relativas às propostas de *redesign* organizacional apresentadas ao final como resposta ao problema de pesquisa colocado.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco partes: a primeira abordará a conceituação de *wicked problems* (“problemas capciosos”, em tradução livre), fundamental na aplicação do processo de Design Thinking, também conceituado na mesma seção. A segunda apresentará o tema “gestão de pessoas” como um problema interno do Poder Judiciário. A terceira evidenciará todo o percurso trilhado pela pesquisa empírica, desde a motivação para a investigação até a exposição detalhada da metodologia empregada, como também os resultados da pesquisa e os achados. A quarta parte oferecerá soluções para o problema. A quinta, e última seção, será conclusiva em relação ao trabalho, oferecendo uma proposta de encaminhamento das ideias colhidas ao longo do projeto à direção dos tribunais, centros de inteligência e laboratórios de inovação.

## 2 DESIGN THINKING COMO MÉTODO PARA ENFRENTAR *WICKED PROBLEMS* DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A expressão *wicked problems* (“problemas capciosos”, em tradução livre) tem sido utilizada para designar problemas complexos, multifacetados, influenciados por diversos fatores interligados e mutáveis, que envolvem variadas partes

interessadas, têm grandes impactos econômicos e sociais, sendo por todas essas razões muito difíceis de resolver, e para os quais pode haver inúmeras soluções ou formas de abordagem – porém nenhuma delas definitiva.

Nessa acepção, o termo foi cunhado formalmente por Rittel e Webber (1973), num artigo publicado na revista *Policy Sciences*, em que estruturaram o conceito em contexto de teoria geral do planejamento e políticas públicas, formulando dez proposições que caracterizam esses problemas complicados, abaixo indicadas e explicadas sinteticamente:

Proposição 1. “Não existe uma formulação definitiva de um problema perverso” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [9], tradução nossa): não é possível defini-los por completo, dadas as variáveis que influenciam na formulação e suas causas – que podem ser desconhecidas, obscuras, parcialmente reveladas, podendo também mudar a depender da conjuntura, época ou local;

Proposição 2. “Problemas perversos não têm regra de parada” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [11], tradução nossa): a busca de soluções nunca tem fim, sendo difícil ou impossível mensurar o sucesso de uma abordagem porque eles estão conectados a outros problemas, além de estarem inseridos em contextos dinâmicos;

Proposição 3. “Soluções para problemas perversos não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou más” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [11], tradução nossa): não há solução correta, exata, ideal ou perfeita para tais problemas, o que leva a enfrentá-los, visando à solução viável, possível, ou pelo menos à melhora da situação, mas não tendo a pretensão de resolvê-los;

Proposição 4. “Não há nenhum teste imediato e definitivo de uma solução para um problema grave” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [12], tradução nossa): tratando-se de problemas complexos, é necessário tempo para análise dos efeitos e resultados das soluções aplicadas, e além disso não há garantia de que uma solução que funcionou ou está funcionando irá permanecer assim no futuro, porque o contexto sempre está em constante mutação e ainda é impactado por múltiplas circunstâncias interdependentes;

Proposição 5. “Cada solução para um problema grave é uma ‘operação única’; porque não há oportunidade de aprender por tentativa e erro, cada tentativa conta significativamente” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [12], tradução nossa): não é possível saber de antemão o acerto ou desacerto da solução pensada, a menos que seja implementada, sendo necessário ter em mente que cada solução aplicada irá causar impacto e consequências, muitas vezes, definitivas ou duradouras para pessoas, empresas, instituições;

Proposição 6. “Problemas perversos não têm um conjunto enumerável (ou exaustivamente descritível) de soluções potenciais, nem há um conjunto bem descrito de operações permitidas que podem ser incorporadas ao plano” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [13], tradução nossa): não há uma receita, uma estrutura, um modelo ou um padrão que possa ser seguido, o que significa que é preciso literalmente inventar, criar e sobretudo customizar soluções adequadas para a situação-problema;

Proposição 7. “Cada problema perverso é essencialmente único” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [14], tradução nossa): razão pela qual não é recomendável copiar ou importar soluções observadas em outros contextos sem a necessária reflexão das particularidades e diferenças em relação à situação concreta que se busca resolver;

Proposição 8. “Cada problema perverso pode ser considerado um sintoma de outro problema” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [15], tradução nossa): como um problema complexo é sintomático ou revelador de outro problema, estando interligado a uma multiplicidade de causas, o recomendável é não tentar curar apenas o sintoma e sim ter uma visão macro, procurando abordar o problema maior. É claro que isso torna mais difícil a busca da solução, pelo que muitas vezes se opta apenas pelo incremento, ou seja, por uma melhora como solução possível diante do contexto – nesse caso, é preciso evitar piorar a situação, ao criar soluções muito aquém do necessário, que acabem criando outros problemas e que posteriormente acabem dificultando a abordagem macro;

Proposição 9. “A existência de uma discrepância que representa um problema grave pode ser explicada de várias maneiras. A escolha da explicação determina a natureza da resolução do problema” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [16], tradução nossa): como há sempre mais de uma causa para um problema complexo, e levando em conta suas particularidades, há sempre mais de uma maneira de defini-lo e de resolvê-lo, de modo

que a abordagem, para lhe fazer frente, acabará estando de modo preponderante sob o prisma de quem está projetando a solução – que tem seus próprios referenciais, perspectivas e pontos de vista; Proposição 10. “O planejador não tem o direito de estar errado” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. [17], tradução nossa): a equipe de pessoas que busca saídas para um problema complexo precisa ter a dimensão de que é responsável pelas soluções que criar e pelas consequências por elas geradas.

Essa concepção de *wicked problems* e de proposições para reconhecê-los e enfrentá-los originou-se dos métodos do alemão Horst Rittel, que também era matemático e, antes de migrar para os Estados Unidos, foi professor de Metodologia de Design na Escola de Design de Ulm (HfG Ulm), que funcionou na Alemanha entre 1953 a 1968 com um projeto educativo de “sintetizar a ciência e o *design* num novo humanismo científico”, tudo de acordo com o artigo e a pesquisa *in loco* no Arquivo e Museu da HfG Ulm, realizados pela professora portuguesa Neves (2015).

A partir dos registros dos materiais originais das aulas de Rittel, tal professora discorreu detalhadamente, ao longo de todo o artigo mencionado (NEVES, 2015), sobre o quanto ele inovou ao combinar conhecimentos científicos próprios da matemática e engenharia, transferindo-os para o campo do Design, elaborando novas estratégias para a coleta, a análise e a apresentação de dados; para a tomada de decisão; e para o planejamento, com foco no processo pelo qual se podia alcançar a solução de um problema complexo.

Posteriormente, segundo a pesquisadora portuguesa, a metodologia de Horst Rittel foi sendo aprimorada (NEVES, 2015, p. 52-53), envolvendo a redução da complexidade pela decomposição em subproblemas; a elaboração de sínteses; o trabalho em equipe sobrepondo-se ao individual, com definição de tarefas em etapas; a construção de consenso entre a equipe quanto à definição do problema

e das soluções; um processo de argumentação que é político; o pensamento sistemático e crítico; a capacidade de abstração, ponderando-se possíveis impactos e resultados; e a investigação empírica.

“Sob a influência de Rittel, a concepção do *designer* mudou para alguém que fosse capaz de lidar com a heurística no planejamento e métodos de concepção”, sintetizou Neves (2015, p. 43).

Ao tempo em que o artigo “Dilemas de uma Teoria Geral de Planejamento” foi publicado, a partir de ideias concebidas e apresentadas anos antes num evento científico (em 1969), Rittel era professor na Universidade da Califórnia, Berkeley, teórico da Ciência do Design; enquanto Webber, na mesma instituição, era professor de Planejamento Urbano. O contexto da época, abordado no artigo, mencionou a convulsão social nos Estados Unidos após o movimento dos direitos civis dos negros, o movimento estudantil, manifestações contra a guerra do Vietnã, a favor das questões ambientais, de ideais de justiça e igualdade, entre outros temas sociais, políticos e econômicos que bem demonstravam uma sociedade cada vez mais plural e com demandas de políticas públicas para enfrentar problemas cada vez mais complexos (RITTEL; WEBBER, 1973).

Décadas depois, a importância do artigo pioneiro sobre a concepção de *wicked problems* permaneceu tamanha que, em 2017, na mesma revista *Policy Sciences*, foi publicado um artigo revisitando-o, destacando que ao longo do tempo o clássico era o artigo mais citado em Ciências Políticas, em diversas bases acadêmicas de dados, e permanecia com uma trajetória crescente de citações e *downloads*, estando presente também em um leque variado de periódicos de múltiplas disciplinas, principalmente nas áreas de teoria, projeto e prática de políticas; e nas áreas de problemas ambientais, governança, gestão, gerenciamento de crises e reformas (CROWLEY; HEAD, 2017).

Em tal revisão, intitulada O Desafio Duradouro dos “Problemas Capciosos”<sup>1</sup>: revisitando Rittel e Webber, os professores australianos Crowley e Head (2017) discorreram sobre as principais críticas, discussões e contribuições de gerações

---

<sup>1</sup>Tradução livre.



de pesquisadores que, ao longo de mais de quarenta anos, debruçaram-se sobre o clássico.

Entre as sugestões apontadas nessa revisão para uma abordagem contemporânea de *wicked problems*, foram pinceladas as seguintes: variadas estratégias de argumentação, deliberação e colaboração baseadas em rede; gerenciamento adaptativo e racionalidade colaborativa; conectar as ideias do artigo original com a literatura atual a respeito de inovação em governança, formulação e implementação de políticas públicas, bem como gerenciamento de crises; maior cooperação entre a academia e o campo prático; maior capacitação de pesquisadores e profissionais em políticas e habilidades necessárias ao campo do Design; criação de soluções centradas no local de aplicação (CROWLEY; HEAD, 2017).

Nessa linha contemporânea de conectar a noção de *wicked problems* às mais abalizadas teorias modernas de Administração Pública, pode-se buscar subsídios, por exemplo, na obra de Rainey (2014, p. 9), que aponta como fatores que resultam numa gestão pública ineficaz, entre outros: a máquina pública excessivamente burocrática com seus muitos níveis de hierarquia e poder; centralização de poder e falta de delegação quando possível; amadorismo; vaidade/exibicionismo de gestores; mandatos curtos que prejudicam a continuidade; leis e regras que restringem mudanças; intensas pressões políticas; gestores que se dedicam somente a questões urgentes e não estruturais; e a falta de incentivo e de motivação.

No campo da administração da Justiça, que é a temática deste artigo, o Poder Judiciário brasileiro, que pretende se tornar mais eficaz e célere, precisa enfrentar seus problemas estruturais complexos que impactam fortemente em sua organização e gestão, de modo que possa realizar, em níveis satisfatórios para a sociedade, sua missão de prestar o serviço público essencial de realizar justiça.

Para abordar esses problemas, o método de Design Thinking se afigura como ideal, na medida em que, com foco no ser humano, “[...] agrega o pensamento criativo ao analítico, valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e testes (experimentação)” (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019, p. 30).

Margaret Hagan, diretora do Stanford's Legal Design Lab, ao propor, em artigo com Daniel Bernal (BERNAL; HAGAN, 2020), um método para redesenhar a inovação na Justiça, baseia-se em duas premissas centrais: a) a primeira, de *codesign*, de modo que os intervencionistas que estejam desenvolvendo uma solução, ao criá-la e testá-la, trabalhem diretamente com pessoas afetadas ou envolvidas com a intervenção, que poderão fornecer com conhecimento de causa um ponto de vista realista acerca da solução cogitada; e b) a segunda, de que é preciso combinar o *codesign* com pesquisa teórica e empírica, análise de cenários de intervenções bem-sucedidas, avaliação de resultados e construção de soluções a partir da observação dessas práticas positivas.

Foram exatamente essas premissas que orientaram o percurso desenvolvido neste trabalho, na busca das melhores soluções para o problema complexo da gestão de pessoas no Poder Judiciário, como será visto nos próximos tópicos.

### 3 A GESTÃO DE PESSOAS E O PODER JUDICIÁRIO: UM DESAFIO INTERNO E O REDESIGN ORGANIZACIONAL

A gestão de pessoas<sup>2</sup> no âmbito do Poder Judiciário se apresenta como um desafio interno constante. Segundo o Relatório do Justiça em Números 2021 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a, p. 50), os gastos dessa função com pessoal são responsáveis por 92,6% das despesas totais, o que tem levado à discussão a respeito da efetividade da jurisdição e essa despesa (ROS; TAYLOR, 2017).

Além disso, diante da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (Covid-19), em que há, por exemplo, a instituição do teletrabalho<sup>3</sup> e a necessidade

---

<sup>2</sup> Para a Resolução CNJ n. 240, de 9 de setembro de 2016, a gestão de pessoas é compreendida como o conjunto de políticas, métodos e práticas de uma organização voltados a propiciar condições para que os trabalhadores possam desenvolver o seu trabalho, favorecendo o desenvolvimento profissional, a relação profissional, a relação interpessoal, a saúde e a cooperação, com vistas ao alcance dos seus objetivos estratégicos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

<sup>3</sup> A Resolução CNJ n. 343, de 9 de setembro de 2020, instituiu condições especiais de trabalho para magistrados(as) e servidores(as) com deficiência, necessidades especiais ou doença grave ou que sejam pais ou responsáveis por dependentes nessa mesma condição. Atrrelado a isso, devido ao isolamento

de fortalecimento da cultura organizacional, uma vez que, constantemente, os servidores públicos, inclusive os magistrados, pouco se encontram familiarizados com conceitos básicos da gestão contemporânea, houve o aprofundamento dos gargalos, principalmente nas unidades judiciais, no tocante a esse desafio interno. Portanto, deve ser considerada a gestão de pessoas como um *wicked problem* e, para delinear uma proposta de solução, deve ser utilizada a ferramenta Design Thinking, cujas bases foram lançadas no tópico anterior.

Nesse sentido, a gestão contemporânea demandará, como explica Mações (2018), gerir a diversidade cultural da força de trabalho, implementar o empreendedorismo e utilizar novas tecnologias da informação. Acerca do empreendedorismo no serviço público, explica Emmendoerfer (2019, p. 19):

Assim, ter iniciativa, gerar ideias e inovações, correr riscos calculados, agir com liderança e comprometimento são alguns comportamentos empreendedores que todas as pessoas possuem em potencial, que podem ser mais ou menos estimulados e desenvolvidos dependendo da mentalidade e dos interesses dos governantes ou gestores públicos.

O Poder Judiciário não está alheio a ter uma adequada gestão de pessoas, ainda mais diante da variedade de questões sociais que são postas diuturnamente em juízo, do uso da tecnologia na condução dos processos e da própria necessidade de prestação satisfatória do serviço judiciário, frente à implementação do processo eletrônico. Por isso que as estruturas tradicionais, hierarquizadas e burocráticas cedem espaço à discussão para a possibilidade de um novo *design* organizacional,

---

social, o teletrabalho foi estendido, de maneira excepcional e temporária, para magistrados e servidores, de acordo com a Resolução CNJ n. 313, de 19 de março de 2020. Posteriormente, a Resolução CNJ n. 322, de 1º de junho de 2020, passou a estabelecer a retomada gradual dos serviços presenciais e, atualmente, grande parte dos tribunais de justiça retornaram às atividades presenciais e/ou híbridas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020a, 2020b, 2020d).

previsto, inclusive, na Resolução CNJ n. 398, de 9 de junho de 2021, que trata dos Núcleos de Justiça 4.o (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021b).

Nesse contexto, para Stanford (2007), o *design* organizacional demanda alinhar todos os componentes da organização para realizar, de forma eficiente e eficaz, a missão acordada – no caso do Poder Judiciário, de acordo com a Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020, que estabelece a estratégia nacional para o período de 2021-2026, a sua missão é realizar a justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020c). Os componentes são a cultura, a comunicação interna, a estrutura, os processos de trabalho, as pessoas e os resultados. Logo, deve haver uma interação entre todos os componentes, para que a estrutura organizacional possa ser inovadora e ter por foco o cliente-cidadão, mediante a prestação eficiente e eficaz do serviço público.

Então, Zanoni e Bochenek (2018) destacam como modelos de novos *designs* organizacionais no âmbito do Poder Judiciário: as secretarias únicas, a rede PJE, e as secretarias do futuro, o modelo TRF2 e a especialização, regionalização e equalização das cargas de trabalho da Justiça Federal da 4ª Região. Pode-se, ainda, destacar o projeto da e-Vara, iniciado na Justiça Federal de Santos – /SP, como modelo de *redesign* organizacional. Tais iniciativas, em suma, procuram demonstrar que a estrutura do Poder Judiciário necessita de mudanças para atingir a sua missão adequadamente.

Assim, a seção seguinte deste artigo, por meio do estudo de caso, trará propostas de *redesign* organizacional no âmbito do Tribunal Regional da 5ª Região.

## 4 A PESQUISA EMPÍRICA – PERCURSO TRILHADO

### 4.1 Motivação, definição preliminar do problema de pesquisa e pesquisa empírica conduzida

Em março de 2021, na disciplina Inovação e Design Organizacional do Poder Judiciário – IDO do Mestrado Profissional em Direito – PPGPD/Enfam, a tarefa

de conclusão da disciplina consistiu na elaboração de uma apresentação para o seminário realizado no dia 29 de junho de 2021 e de um artigo com base na pesquisa que serviu de subsídio a essa apresentação.

A proposta apresentada pela Professora Luciane Münch foi de que cada grupo escolhesse um dos problemas internos ou externos do Poder Judiciário concebidos e apresentados pelos alunos na aula em 9 de março de 2021; e, em seguida, aplicasse a esse problema o processo de Design Thinking com a finalidade de apresentar-lhe uma solução inovadora.

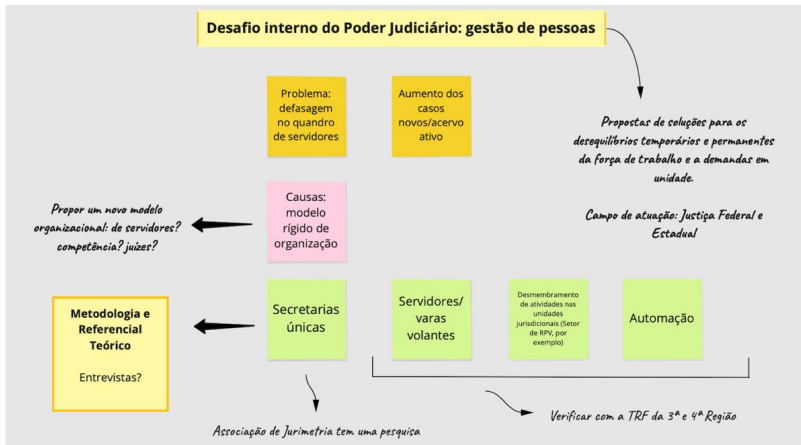
A tarefa proposta inseria-se na perspectiva de desenvolvimento prático das ideias de *wicked problems* e de Design Thinking que se constituíam em um dos eixos de abordagem dos temas da inovação e do *design* organizacional no Poder Judiciário, objeto da disciplina ministrada.

Os autores deste artigo, como sugerido pela Professora Luciane Münch aos alunos da disciplina, agregaram-se a partir da afinidade inicial de cada um com as inquietações apresentadas pelos demais na aula de 9 de março de 2021.

Em face de as aulas do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam serem conduzidas na modalidade virtual, as interações iniciais para escolha do objeto da pesquisa foram mediadas pela tecnologia, por meio de grupo de WhatsApp constituído para facilitar a condução da pesquisa e com a marcação de uma videoconferência pelo aplicativo Zoom para o dia 15 de março de 2021 para debate da escolha do tema de pesquisa e realização de um *brainstorming* inicial.

Na reunião realizada por videoconferência, definiu-se que a pesquisa conduzida pelo grupo teria como temática geral a gestão de pessoas como desafio interno do Poder Judiciário. O problema de pesquisa escolhido nessa temática foi o da busca de soluções para os desequilíbrios temporários e permanentes da força de trabalho frente às demandas judiciais nas unidades jurisdicionais.

No *brainstorming* inicial realizado nessa reunião, foi feita uma caracterização preliminar das questões a serem abordadas na pesquisa. As ideias obtidas foram sumariadas no esquema abaixo, construído com o uso do aplicativo Miro, que havia sido apresentado na disciplina como uma ferramenta de trabalho para a problematização e visualização criativa de ideias:

Figura 1 – Esquema do *brainstorming*

Fonte: elaboração própria

Na mesma reunião, após o *brainstorming* inicial, acima sumariado, e aos debates sobre as melhores opções de percurso da pesquisa, optou-se pelas seguintes opções de pesquisa:

- Problema proposto – análise e proposta de solução em *design* organizacional para a questão da defasagem da força de trabalho em unidades jurisdicionais, seja em função de realidades temporárias (afastamentos por motivo de saúde, licenças-maternidade etc.) ou permanentes (aposentadorias ou exonerações sem reposição) ou por aumento de demandas com potencial de impactar de forma assimétrica o trabalho dessas unidades;
- Metodologia – oitiva de servidores/juízes que participaram de projetos na 3ª e 4ª Região da Justiça Federal e, se possível, de outros tribunais, voltados ao enfrentamento desse problema, com a pesquisa de atos normativos sobre o tema e a propositura de soluções concretas de *redesign* organizacional para enfrentar o problema proposto.

Os contatos e troca de ideias e materiais para análise na pesquisa continuaram a ser feitos pelos membros do grupo por meio do WhatsApp. Foram

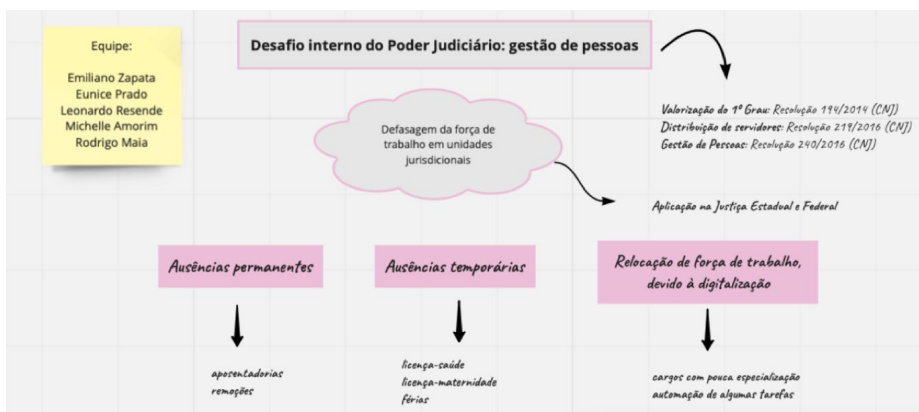
realizadas, ainda, mais duas reuniões, nos dias 30 de março e 1º de maio de 2021, por videoconferência com o auxílio do aplicativo Zoom.

Na primeira reunião, alcançou-se uma reformulação parcial do problema proposto, com melhor definição e segmentação de seus elementos, nos seguintes termos:

- Problema proposto – defasagem da força de trabalho em unidades jurisdicionais, com potencial de impactar de forma assimétrica o trabalho dessas unidades;
- Sob o aspecto quantitativo, em função de realidades temporárias (afastamentos por motivo de saúde, licenças-maternidade etc.) ou permanente (aposentadorias ou exonerações sem reposição) ou por aumento de demandas; ou
- O aspecto qualitativo, em função dos impactos da virtualização de processos em relação ao perfil de qualificação dos servidores.

Antes da reunião do dia 1º de maio de 2021, foi confeccionado outro esquema de ideias, construído com o uso do aplicativo Miro, a respeito dos elementos do objeto pesquisado, com base no que havia sido discutido na reunião anterior do dia 30 de março de 2021:

Figura 2 – Esquema de ideias



Fonte: Elaboração própria.

Na reunião do dia 1º de maio de 2021, com base na melhor compreensão das necessidades metodológicas decorrentes da aplicação do processo de Design Thinking ao problema proposto e levando em conta as limitações temporais vinculadas à conclusão da disciplina no final de junho de 2021, bem como em face do contato de alguns dos membros do grupo com a metodologia ativa do grupo focal em outra disciplina do Mestrado Profissional da Enfam, entendeu-se que se fazia necessária a redefinição do alcance do objeto pesquisado.

Essa redefinição do escopo da pesquisa empírica realizada levou ao estabelecimento de que, em face das limitações temporais referidas:

- I. O problema proposto seria examinado, sob o prisma empírico, apenas no âmbito do 1º grau do Tribunal Federal da 5ª Região, tendo em vista a abrangência territorial da jurisdição dessa Corte Federal e a facilidade de acesso aos elementos necessários à condução da pesquisa, por três dos autores serem juízes federais lotados na 5ª Região da Justiça Federal;
- II. Em relação ao processo de Design Thinking aplicado com a finalidade de solução do problema, apenas as fases da imersão e da ideação seriam objeto de implementação da pesquisa realizada; além disso, o produto desta seria um “cardápio de ideias” relativas às propostas de *redesign* organizacional que se mostrassem viáveis para a implementação de uma solução inovadora ao problema proposto;

E a parte empírica da pesquisa seria conduzida por meio da realização:

- a. De grupo focal envolvendo diretores de secretarias de varas federais da 5ª Região, sendo dois por Estado componente desta, com um de vara federal da capital e outro de vara federal do interior, totalizando 12 participantes;
- b. E de entrevistas com dois ocupantes de cargos de gestão no Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Posteriormente, após a realização do grupo focal acima indicado e da participação dos autores em aula-laboratório sobre Design Thinking na disciplina referida do Mestrado Profissional em Direito da Enfam a que dirigida a pesquisa,



conduzida pela Juíza Federal Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni da Seção Judiciária de São Paulo/TRF da 3ª Região; foi vista a necessidade de, também, conduzir-se entrevistas com representantes do TRF da 3ª Região e do TRF da 4ª Região que tivessem participado nas iniciativas de *redesign* organizacional implementadas por esses tribunais. Entendeu-se que essas entrevistas poderiam trazer influxos importantes à compreensão e análise crítica dos achados decorrentes do grupo focal e das entrevistas realizadas no âmbito do TRF da 5ª Região, permitindo melhor fundamentação das propostas de *redesign* organizacional a serem apresentadas como resultado final da pesquisa empreendida.

A parte empírica da pesquisa acima descrita foi conduzida nas seguintes datas:

- I. Grupo focal envolvendo diretores de secretaria de varas federais da 5ª Região, no dia 21/5/2021;
- II. Entrevistas com dois ocupantes de cargos de gestão no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no dia 28/5/2021;
- III. Entrevista com um juiz federal da Seção Judiciária de São Paulo que teve participação nas iniciativas de *redesign* organizacional implementadas pelo TRF da 3ª Região, no dia 4/6/2021;
- IV. Entrevista com um juiz federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul que teve participação nas iniciativas de *redesign* organizacional implementadas pelo TRF da 4ª Região, no dia 8/6/2021.

## 4.2 As escolhas metodológicas relativas à pesquisa realizada

A primeira fase do processo de Design Thinking (imersão) deveria ser conduzida com a observância de uma perspectiva aberta e empática baseada no papel central do ser humano na busca da compreensão do *wicked problem* escolhido e na construção de uma solução para ele (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019). Em função disso, entendeu-se que os interlocutores que melhor poderiam trazer subsídios à pesquisa realizada seriam os ocupantes de

cargos comissionados de diretor de secretaria em varas federais da 5ª Região, por ocuparem o papel de gestores administrativos dessas unidades jurisdicionais, com contato direto e privilegiado com o público interno (juízes e servidores) e externo (partes e seus representantes processuais). Concluiu-se que esse fato lhes permitia ter melhores condições de apresentar uma visão ampla dos problemas e desafios enfrentados por essas unidades jurisdicionais em relação à questão da defasagem de força de trabalho frente à respectiva demanda processual.

Constatou-se, ainda, a impossibilidade material e temporal, em virtude das restrições decorrentes da pandemia e da própria limitação temporal da pesquisa empreendida antes ressaltada, da oitiva ideal de outros potenciais envolvidos na realidade do problema examinado, tanto do ponto de vista interno do Poder Judiciário como externo.

Em virtude dessa constatação, entendeu-se, ainda, que os diretores de secretaria de varas federais da 5ª Região seriam os interlocutores que teriam melhores condições de trazer elementos à pesquisa que permitissem uma aferição mais completa do problema examinado e das possíveis soluções para ele, bem como das dificuldades em sua implementação. Essa conclusão fundou-se na sua função de interação comunicacional entre os componentes do público interno (servidores e juízes) entre si e com o público externo (partes e seus representantes processuais) e pelo seu próprio envolvimento mais intenso com a gestão judicial, tanto sob o prisma interno da unidade jurisdicional como com as demais unidades administrativas e jurisdicionais da Justiça Federal.

A oitiva de ocupantes de funções administrativas gerenciais no TRF da 5ª Região foi tida como necessária para permitir a comparação entre as visões dos interlocutores do 1º grau da Justiça Federal da 5ª Região escolhidos e de sua administração no Tribunal vinculado. Isso possibilitaria, por sua vez, a aferição de aproximações e distanciamentos entre essas visões e de eventuais dissonâncias na percepção do problema pesquisado e de suas possíveis soluções.

As entrevistas com representantes do TRF da 3ª Região e do TRF da 4ª Região com participação nas iniciativas de *redesign* organizacional implementadas por esses tribunais, como referido anteriormente, foram, após o início da fase empírica

antes restrita aos elementos acima, incluídas na pesquisa em função da verificação da necessidade de seu exame para a compreensão e análise crítica dos achados decorrentes do grupo focal e das entrevistas realizadas no âmbito do TRF da 5ª Região. Entendeu-se que, sem elas, a fundamentação das propostas de *redesign* organizacional, a serem feitas como resultado final da pesquisa empreendida, deixaria de levar em conta resultados concretos dessas outras experiências capazes de melhor direcionar os caminhos a serem escolhidos.

A dinâmica da realização da parte empírica da pesquisa em relação ao grupo focal e às entrevistas individuais conduzidas foi estruturada com base nas seguintes diretrizes:

- I. Confidencialidade como elemento de estímulo à espontaneidade e sinceridade nas interações, com a assinatura, por cada participante, de um termo de consentimento e participação na pesquisa esclarecendo seu objetivo geral e informando que não haveria identificação de seus participantes, sendo apenas utilizadas as informações colhidas;
- II. Início de cada ato com breve descrição do objeto da pesquisa e de sua inserção nos estudos da disciplina de Inovação e Design Organizacional do Poder Judiciário – IDO do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – PPGPD/Enfam, bem como da metodologia do Design Thinking aplicada na pesquisa, ressaltando a importância da oitiva dos entrevistados para a melhor compreensão do problema e de suas possíveis soluções;
- III. Participação de um mediador/entrevistador e de um observador, os quais se mantiveram os mesmos no transcorrer de todos os atos, com sua atuação no seguinte formato:
  - a. Mediador/entrevistador – responsável pela formulação de perguntas iniciais ou de provocação das manifestações, deixando, no máximo possível, os entrevistados à vontade para apresentarem suas respostas de forma livre e buscando

- minimizar a sua interferência no conteúdo concreto das respostas; as perguntas formuladas pelo mediador/entrevistador foram utilizadas como forma de abertura do debate e como instrumento de direcionamento para temáticas que não tivessem, no transcorrer da entrevista, surgido espontaneamente; no início de cada ato, foi formulada pergunta de abertura ampla e não enviesada, com posteriores intervenções pontuais para ampliar a abrangência temática;
- b. Observador – responsável pelo registro das perguntas e respostas em formato mais completo possível; não obstante a possibilidade de recurso à gravação do ato para esclarecimento de dúvidas relevantes, não se mostrou necessário; possibilidade de intervenção final para complementar algum ponto que, a seu ver, precisasse ser abordado e de comunicação com o entrevistador por mensagem via WhatsApp para alerta, no transcorrer da entrevista, sobre alguma questão relevante ou sugestão de abordagem; esse recurso, no entanto, foi pouco utilizado, em face do caráter bastante exaustivo da abordagem realizada pelo mediador/entrevistador.

O grupo focal e as entrevistas individuais realizadas resultaram em um material extremamente rico à compreensão do problema de pesquisa e à formulação de possíveis soluções. Contudo, em face da grande quantidade de informações colhidas sobre realidades diferentes (perspectivas do 1º grau e da administração gerencial do TRF da 5ª Região, bem como do TRF da 3ª Região e do TRF da 4ª Região, estas em relação às experiências de Redesign Organizacional lá conduzidas), surgiu o problema da forma de utilização das informações colhidas dentro da perspectiva limitada, temporal e material, do trabalho de conclusão da disciplina em que foi inserida a pesquisa realizada.

Disso, resultou a necessidade de realização de uma escolha entre as diversas possibilidades de análise do material colhido que se abriam. Optou-se, pois, em

face das limitações temporais e materiais mencionadas e da maior fidelidade à proposta original da pesquisa realizada, pelo seguinte caminho de estruturação da análise dos elementos informacionais colhidos:

- I. Adoção das ideias colhidas no grupo focal como o elemento central da análise do problema de pesquisa e de suas soluções;
- II. Identificação de grandes grupos de ideias extraíveis das informações colhidas no grupo focal em face de sua pertinência com o tema de pesquisa e da sua importância, ou quantitativa de surgimento nos debates, ou qualitativa pela inter-relação com as demais ideias debatidas; e
- III. Utilização dos achados selecionados, na forma do item anterior quanto ao grupo focal, como fio condutor da seleção de ideias em relação às entrevistas individuais posteriormente conduzidas; e exploração das informações colhidas apenas naquilo em que se relacionassem, direta ou indiretamente, com aqueles e/ou como elementos de contraste ou enriquecimento das perspectivas por eles definidas.

A aplicação da estrutura de análise proposta no parágrafo anterior mostrou-se, ademais, como o elemento de ligação entre a fase inicial de imersão no problema pesquisado e a fase seguinte de ideação das soluções a serem propostas para ele no processo de Design Thinking adotado na pesquisa realizada. As ideias extraídas mediante análise crítico-comparativa realizada das informações surgidas no âmbito da 5ª Região da Justiça Federal com aquelas decorrentes das experiências analisadas na 3ª e 4ª Regiões da Justiça Federal foram, outrossim, o insumo da construção do cardápio de possíveis formatos de *redesign* organizacional proposto como resultado da pesquisa empírica empreendida.

Quanto a esse resultado, é importante destacar, do ponto de vista da metodologia do Design Thinking, cuja aplicação norteia a pesquisa realizada, que ele se constitui em um “cardápio de ideias” decorrentes da fase de ideação dessa metodologia e, portanto, sem o grau de detalhamento e profundidade

de sua formatação que seria alcançado nas fases seguintes de prototipagem e implementação. Esse “cardápio de ideias” pode ser apresentado aos órgãos competentes para fins de realização dessas fases, que são necessárias à finalização do processo de Design Thinking, mas que, pelos motivos antes explicitados, transcendem aos objetivos traçados para a pesquisa realizada.

### 4.3 Grupo focal – realização e achados

O grupo focal envolvendo diretores de secretarias de varas federais da 5ª Região teve duração um pouco superior à planejada, que era de duas horas, tendo, em face da quantidade de interações ocorridas e da preservação do fluxo natural do debate, o tempo estendido para duas horas e trinta minutos.

A análise das informações nele colhidas indicou algumas características que merecem ser ressaltadas:

- I. Grande espontaneidade e abrangência nas manifestações, com interações temáticas entre as falas dos entrevistados e, em determinados momentos, inclusive, com intervenções pontuais em continuidade a falas anteriores; não houve necessidade de intervenções do moderador/entrevistador além daquela de natureza inicial e das posteriores pontuais originalmente planejadas;
- II. O tempo limite de realização do ato e a quantidade de participantes impediu que houvesse ou que se pudesse buscar manifestação de cada participante sobre todos os temas surgidos;
- III. Esse fato impediu que fosse feita uma análise quantitativa das manifestações sobre cada tema; apenas foi possível verificar que alguns temas permearam de forma mais ampla do que outros a exposição de ideias ocorrida, mas sem ser possível avaliar, apenas sob o aspecto quantitativo, a relevância de todas as ideias ou a posição de todos os entrevistados sobre elas; e
- IV. Se, por um lado, houve a perda da possibilidade de avaliação quantitativa referida no item anterior, o maior número e a maior diversidade de

participantes trouxeram um ganho perceptível na amplitude de ideias expostas de forma espontânea e na riqueza e variedade destas; isso se manifestou, inclusive, em relação a aspectos não antecipados pelos autores, anteriormente à realização do grupo focal, quanto ao problema pesquisado e às soluções possíveis.

Essas características foram, também, um dos elementos indutores das opções de análise das informações colhidas no grupo focal expressas na exposição das escolhas metodológicas antes realizada.

Antes da explicitação dos grandes grupos de ideias extraídos das informações colhidas no grupo focal sobre o problema de pesquisa e suas possíveis soluções, como explicitado no item anterior das escolhas metodológicas realizadas, mostrase importante destacar um achado específico verificado a partir do grupo focal e que, pela sua relevância, levou a uma mudança de compreensão pelos autores do próprio problema de pesquisa originalmente posto e à sua redefinição parcial.

Os três primeiros diretores de secretarias que se manifestaram no grupo focal, ao responder à pergunta de abertura posta pelo mediador/entrevistador quanto à defasagem de pessoal em suas unidades jurisdicionais, adotaram, em suas respostas, uma perspectiva similar à originalmente adotada pelos autores na formulação inicial do problema de pesquisa: a perspectiva da comparação entre a lotação ideal/legal de servidores na unidade jurisdicional e o quantitativo de fato existente.

Essa mesma visão pautou as respostas de vários outros diretores que se manifestaram, posteriormente, trazendo respostas quantitativas a essa pergunta inicial.

Contudo, o quarto diretor de secretaria que se manifestou no grupo focal iniciou sua fala questionando a dificuldade de se avaliar a questão da suficiência ou não do quadro de servidores sem pensar no acervo de processos.

Além disso, nas manifestações de outros diretores subsequentes, houve menção, também, na apreciação da suficiência da força de trabalho, ao perfil

de formação dos servidores e às suas capacidades/habilidades como elementos relevantes.

Comparando as respostas dos diretores de secretarias sobre a questão da defasagem de servidores, ficou assim evidenciada uma certa confusão terminológica na definição adequada desse fenômeno. Essa confusão terminológica impedia uma análise precisa do conteúdo das manifestações sobre suficiência ou não do quantitativo de servidores frente à demanda processual da unidade apenas com base nas respostas diretas sobre a existência ou não dessa defasagem.

Essa conclusão foi reforçada pelo fato de que a maioria das manifestações no sentido de haver ou não defasagem quantitativa de servidores, mesmo quando eram negativas as respostas a essa pergunta, foi acompanhada de manifestações sobre dificuldades em lidar com a carga de trabalho ou sobre grandes disparidades de carga de trabalho comparativa com outras unidades. Essas manifestações demonstravam que aquelas primeiras respostas não eram indicativas de situação de adequação do quadro numérico de pessoal à demanda do serviço.

Esse quadro analítico levou os autores à conclusão de se fazer necessária uma reformulação da definição do problema da defasagem de servidores nas unidades jurisdicionais de forma mais precisa. Essa reformulação deveria poder representar de forma mais fiel as manifestações obtidas no grupo focal, e seu elemento central era a manifestação do quarto diretor de secretaria acima referida.

Nesse aspecto, a compreensão adequada do problema do desequilíbrio entre a força de trabalho e a demanda processual não pode ser realizada apenas com base na perspectiva do quantitativo de servidores da unidade jurisdicional de forma absoluta ou relativa à sua lotação ideal. Ela tem, antes, que estar aberta a diversos outros aspectos conformacionais do surgimento do problema pesquisado identificáveis nas falas dos entrevistados (qualificação dos servidores, rotatividade, carga de trabalho de forma absoluta comparada com outras unidades jurisdicionais e de forma relativa às suas capacidades/habilidades concretas).

Essa mudança de perspectiva foi reforçada, ainda, pelas manifestações de diversos diretores no sentido de que o equilíbrio da força de trabalho em



relação à demanda processual não se vincula apenas à relação quantitativa da lotação de servidores, mas, também, a aspectos de eficiência da gestão interna da unidade jurisdicional e da gestão externa da própria Justiça Federal quanto ao aproveitamento das qualificações dos servidores e à divisão racional de cargas de trabalho entre as diversas unidades. Esse fato chamou a atenção por demonstrar o nível de maturidade institucional dos entrevistados quanto à visão do problema de pesquisa.

Assim, passou-se a entender que o problema objeto da pesquisa não era simplesmente a defasagem de servidores frente à demanda processual das unidades jurisdicionais. Era o desequilíbrio entre a força de trabalho e a demanda processual na sua divisão entre as diversas unidades componentes da Justiça Federal da 5ª Região, não sendo esse um problema estanque, com causa única (falta de servidores nas unidades), mas o resultado da interação de diversos fatores de natureza quantitativa (quantidade de servidores e juízes e quantidade de processos) e qualitativa (qualificações/habilidades dos servidores e juízes; rotatividade de servidores e juízes; tipos de processos em relação à sua complexidade e especialização temática), da distribuição de competências jurisdicionais materiais e territoriais e da maior ou menor flexibilidade dos arranjos institucionais tanto de divisão destas como das atribuições/serviços a serem realizados por cada unidade jurisdicional.

Por fim, da análise das informações colhidas no grupo focal, com a aplicação da opção metodológica explicitada anteriormente quanto ao recorte realizado, identificaram-se, no discurso dos entrevistados, os seguintes grandes grupos de ideias que permitem uma melhor identificação do problema de pesquisa proposto e das suas possíveis soluções:

- I. Necessidade de modificação da seleção inicial e da formação dos servidores, inclusive sob o prisma dos estímulos a esta, como decorrência do novo perfil de trabalho vinculado à disseminação do uso do processo eletrônico, que diminuiu a quantidade e variedade de atividades burocráticas e repetitivas realizadas nas unidades

- jurisdicionais e passou a exigir maior qualificação jurídica em virtude do aumento proporcional de atividades que exigem esta;
- II. Necessidade de maior foco da gestão institucional e da gestão das unidades jurisdicionais na motivação dos servidores, com vinculação aos aspectos de formação, de flexibilidade dos modelos de trabalho e de adequada divisão da carga de trabalho de acordo com as qualificações/habilidades respectivas e, também, de forma mais equânime entre as unidades jurisdicionais;
  - III. Existência de problemas relativos à divisão de competências materiais e territoriais entre as unidades jurisdicionais levando à distribuição não equitativa da demanda processual entre elas, com reflexos negativos sobre a eficiência da prestação da atividade jurisdicional, o ambiente de trabalho e a motivação dos servidores;
  - IV. Possibilidade de aprimoramento da eficiência e da qualidade da prestação do serviço jurisdicional e da divisão de trabalho entre as unidades jurisdicionais por meio da centralização, especialização e/ou regionalização de unidades direcionadas à prestação de parcelas das atividades atualmente desenvolvidas no âmbito interno das unidades jurisdicionais, com ganhos de eficiência de escala, especialização e padronização;
  - V. Possibilidade de utilização, de forma conjunta à iniciativa do item anterior ou isoladamente, da automação tecnológica de atividades de caráter mais burocrático na rotina das unidades jurisdicionais como instrumento para melhor aproveitamento da força de trabalho disponível nas atividades-fim vinculadas à prestação jurisdicional;
  - VI. Necessidade de maior profissionalização da gestão das unidades jurisdicionais, tanto sob o aspecto da formação dos gestores como do estabelecimento e cobrança de metas e do estímulo à padronização de formatos de trabalho que permitam maior homogeneidade de desempenho entre as unidades jurisdicionais, com o reconhecimento da existência de espaços para novas estratégias e *designs* organizacionais;

- VII. Necessidade de atuação da Corregedoria Regional com foco na gestão profissional da divisão da demanda processual entre as unidades jurisdicionais e na gestão profissional das unidades jurisdicionais na forma indicada no item anterior; e
- VIII. Presença de visão patrimonialista de muitos juízes, com percepção das unidades jurisdicionais como verdadeiros feudos judiciais a eles pertencentes, e da prática institucional de deferência a essa visão e de exigência de um consensualismo difícil de ser alcançado antes de quaisquer mudanças de *design* organizacional como empecilhos relevantes ao enfrentamento do problema pesquisado e à implementação de soluções inovadoras quanto a ele; indicou-se, ainda, a vinculação desse aspecto à falta de uma visão mais objetiva e profissional da gestão das unidades jurisdicionais do ponto de vista institucional.

## 5 ANÁLISE DE SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA PROPOSTO

### 5.1 Experiências de *redesign* organizacional aplicadas em outras regiões da Justiça Federal

Com o objetivo de realizar uma prospecção de informações para embasar adequadamente a pesquisa e localizar modelos aplicados que pudessem servir de referência para o enfrentamento do desafio, foram selecionadas duas experiências no âmbito da Justiça Federal: o Programa e-Vara (TRF da 3ª Região) e o projeto de especialização, regionalização de competências e equalização de cargas de trabalho (TRF da 4ª Região).

Tais iniciativas se valeram de novos *designs* organizacionais como alternativas tendentes a propiciar maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis, especialmente a força de trabalho. O estudo desses casos foi desenvolvido a partir de pesquisa dos atos normativos e registros que documentam os arranjos

institucionais conformadores dessas soluções, complementada por entrevistas realizadas com um integrante de cada tribunal com vivência na questão.

Nos tópicos abaixo, apresenta-se uma breve síntese desses dois modelos.

### 5.1.1 Programa e-Vara (TRF da 3ª região)

O Programa e-Vara foi desenvolvido pela Seção Judiciária de São Paulo, no âmbito do iJuspLab, laboratório de inovação pioneiro no Judiciário brasileiro. A iniciativa surgiu a partir da percepção de que os recursos oferecidos pelo Processo Judicial Eletrônico – PJe viabilizariam novos formatos organizacionais, com ênfase no compartilhamento de serviços, visando à economia de recursos e à alocação mais eficiente da força de trabalho.

Para isso, foi aplicada metodologia do Design Thinking, com realização de oficinas com a participação de um grupo de servidores e juízes, cujo objetivo consistia em repensar o modelo existente, de forma disruptiva. Foram observadas as seguintes etapas:

[...] (i) ideação coletiva (equipe multidisciplinar com talentos e vivências diversas), (ii) com prospecção (leitura atenta dos modelos existentes de varas, secretarias e gabinetes, dentro e fora da Justiça Federal), (iii) com foco no usuário do serviço (jurisdicionados e advogados), (iv) ampla participação dos interessados (juízes, servidores, advogados, procuradores federais), e (v) prototipagem do serviço. (JUSTIÇA FEDERAL, 2019, p. 3).

Originalmente intitulada Rede PJe, a ideia concebida nesses trabalhos iniciais previa o processamento eletrônico das ações por meio de núcleos vinculados administrativamente à Direção do Foro, abrangendo toda a seção judiciária, os quais assumiriam a responsabilidade pela execução das tarefas

cartorárias padronizadas nos processos eletrônicos. Ao absorverem essas atividades burocráticas, tais núcleos liberariam as varas para se concentrarem na atividade-fim, aprimorando a prestação do serviço eminentemente jurisdicional.

Com a realização de sucessivas reuniões descentralizadas com juízes e servidores e a coleta de sugestões dos diversos usuários, o projeto foi ganhando nova feição e novo título: Programa e-Vara. Em vez de uma estrutura única a atender todas as varas federais do Estado de São Paulo, elaborou-se uma proposta de centrais localizadas em subseções-polo, para prestar apoio a um conjunto de varas. A subseção escolhida como projeto-piloto foi a de Santos, onde foi instalada a primeira Central de Processamento Judicial Eletrônico – CPE, destinada a atender, inicialmente, quatro e-varas.

A CPE é dividida em quatro setores: I – Setor de Distribuição e Atendimento; II – Setor de Triagem, Análise e Comunicação; III – Setor de Expedição e Cumprimento; e IV – Setor de Atos Ordinatórios. O quadro funcional da CPE foi montado mediante transformação de funções comissionadas das e-varas atendidas, com relocação dos servidores, sem acréscimo de despesa para a seção judiciária. O espaço destinado a abrigar a CPE foi projetado com um *design* arquitetônico pensado para estimular o trabalho cooperativo, facultando-se ainda a utilização do teletrabalho.

Segundo o representante do TRF da 3ª Região entrevistado, a implantação do Programa e-Vara foi favorecida pela circunstância de que a região possuía experiências anteriores com o modelo de secretaria única, tanto nos juizados especiais federais da capital como nas turmas do próprio TRF. A proposta de central de serviços, de abrangência regional (subseção-polo), foi mais bem assimilada do que de uma central única, seja por manter uma estrutura mínima de secretaria em cada e-Vara, inclusive o cargo de diretor de secretaria, seja por evitar que fosse criada uma unidade administrativa de imensas proporções e demasiadamente distante, física e gerencialmente, do local da prestação do serviço jurisdicional.

Esclareceu ainda que a escolha da Subseção Judiciária de Santos como projeto-piloto se deu porque havia maior predisposição de magistrados a testar a iniciativa, facilitando, portanto, a articulação para viabilizar a estruturação da

CPE. A expansão do programa se daria gradativamente, na medida da avaliação dos resultados e da promoção dos ajustes cabíveis. Laborou-se com a lógica de obtenção de consensos progressivos, por meio do diálogo e da criação de rede de governança (comitê gestor).

O entrevistado ressaltou ainda que, por se tratar de experiência recente, aprovada no final de 2019 (Provimento n. 34, de 10 de outubro de 2019, do Conselho da Justiça Federal da 3ª Região), e por conta dos impactos trazidos pela pandemia, ainda não houve como avaliar objetivamente o impacto das modificações, em termos de produtividade e eficiência. Relatou, contudo, que, pela sua percepção, há satisfação dos magistrados e servidores com o novo modelo, notadamente daqueles serventuários que foram lotados na CPE.

A próxima etapa do projeto prevê a adesão da Subseção de São Vicente à CPE de Santos. Em seguida, a Subseção de Campinas, outra que havia se voluntariado para servir de piloto para o programa, deverá instituir sua CPE, sem data definida para que isso venha a se concretizar.

### 5.1.2 Projeto de especialização, regionalização de competências e equalização de cargas de trabalho (TRF da 4ª Região)

O *design* organizacional adotado na Justiça Federal da 4ª Região, instituído por meio das Resoluções n. 53/2020, 54/2020, 55/2020 e 56/2020 do TRF da 4ª Região, baseia-se em uma ampla remodelagem do sistema de divisão de competências materiais das varas nos três estados que integram a região (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná).

Tal modelo está edificado sobre três pilares: especialização, regionalização e equalização. Ele deriva da necessidade de otimizar os recursos disponíveis e equalizar a carga de trabalho.

A ideia central consiste, em primeiro lugar, na criação de grandes grupos de varas, especializadas pelo critério da competência material, quais sejam, competências cível, criminal, execução fiscal e previdenciária. A especialização

funda-se na premissa de que juízes e servidores dedicados a matérias específicas se tornam mais aptos a prestarem uma melhor jurisdição, seja em termos quantitativos, como qualitativos.

Para além da especialização, o modelo preconiza varas com competência territorial regionalizada, que transcende, pois, os limites da subseção. A abrangência regional da jurisdição da vara rompe com a noção de territorialidade, segundo a qual o juiz mais próximo fisicamente do litígio seria o mais adequado para o julgamento do caso. No formato regionalizado, uma vara sediada na capital do estado pode ser a competente para julgar ações sobre determinadas matérias, ainda que o local do conflito esteja situado em município de outra subseção judiciária, destituída de vara com competência material sobre aquele específico assunto.

Por último, para assegurar a equalização da carga de trabalho, institui-se regime de auxílio recíproco e permanente entre as varas com a mesma competência material. Desse modo, promove-se uma distribuição igualitária de processos para as varas de mesma competência, no âmbito de cada estado. Por exemplo, uma vara de competência previdenciária que receba mensalmente um número de ações inferior à média das varas previdenciárias da seção judiciária deverá receber uma quantidade extra de feitos, oriunda do excedente de distribuição das varas mais demandadas, até que se atinja a média, ainda que não detivesse originalmente competência territorial para aqueles casos. Essa redistribuição para fins de equalização não se aplica, porém, à jurisdição penal e a algumas ações de jurisdição cível (ações civis públicas, inclusive as ações de improbidade administrativa, as ações populares, os processos das competências agrária, aduaneira, imobiliária e de saúde).

Trata-se de um modelo mais ousado e complexo e que depende, entre outros fatores, de uma funcionalidade do sistema de processo eletrônico (e-Proc) dotado de algoritmo capaz de efetuar o cálculo da média dos processos distribuídos para as varas dentro do mesmo grupo de competência material e proceder à equalização mediante redistribuição. A ruptura da ideia de territorialidade também impõe desafios logísticos, exigindo a institucionalização da prática de atos processuais

telepresenciais, de forma a permitir, por exemplo, a realização de audiências por videoconferência.

Sobre essas questões, o representante do TRF da 4ª Região entrevistado prestou uma série de esclarecimentos. Destacou, inicialmente, que a principal motivação para a instituição desse novo modelo foi a grande disparidade de distribuição entre as unidades, gerando varas sobrecarregadas e outras com carga de trabalho bem mais leve.

A partir dessa necessidade, algumas experiências pontuais foram testadas, avançando-se pouco a pouco com a especialização e a regionalização. Essa estratégia de implantação gradual do modelo, de acordo com o entrevistado, foi fator relevante para superar as resistências internas e externas.

Embora entusiasta do modelo, o entrevistado apontou algumas imperfeições. Uma delas é que, não obstante tenha se alcançado um bom nível de equalização da carga de trabalho dentre os servidores, o mesmo não ocorreu em relação aos juízes, visto que algumas varas possuem dois juízes (titular e substituto) e outras apenas um, gerando para estes um volume maior de serviço.

Outra questão diz respeito às dificuldades decorrentes da quebra da territorialidade. O entrevistado admite que um juiz mais próximo fisicamente do local do conflito seria, em tese, mais apto para apreciar o caso. Apesar disso, entende que os benefícios trazidos pela equalização superam esses transtornos.

Por fim, registra-se que esse *design* organizacional não exclui a utilização de outras soluções para o aumento da eficiência jurisdicional adotadas na 4ª Região, como as centrais especializadas (por exemplo, centrais de marcação de perícias, de elaboração de cálculos, de consultas a sistemas conveniados etc.) e as unidades avançadas de atendimento, instaladas, mediante parcerias, para eventual atendimento presencial de jurisdicionados.

## 5.2 Possíveis soluções de *redesign* organizacional: “cardápio de ideias”

Este trabalho, ao aplicar a metodologia do Design Thinking para desenvolver solução inovadora para o complexo problema do desequilíbrio entre a força de



trabalho e a demanda de serviço em unidades jurisdicionais, tem como proposta a apresentação de um “cardápio de ideias”, ou seja, um conjunto de alternativas a serem aplicadas, isoladas ou conjuntamente, para o enfrentamento do desafio.

Quatro soluções foram objeto de análise:

- a. Secretaria única: reunião das secretarias das varas em uma única estrutura;
- b. Centrais especializadas: centralização de determinadas tarefas em estrutura externa às varas;
- c. Equipes volantes: equipes flexíveis para atender necessidades localizadas e transitórias;
- d. Remodelagem da competência: redefinição ampla da competência das varas com base nos princípios de especialização, regionalização e equalização.

Figura 3 – “Cardápio de ideias”



Fonte: elaboração própria

A abordagem dessas quatro soluções em potencial não exclui outras possibilidades de *redesign* organizacional. A seleção decorreu de escolhas metodológicas, vinculadas ao propósito deste trabalho e das limitações de recursos disponíveis, sobretudo o tempo para o desenvolvimento da pesquisa.

Nos tópicos a seguir, desenvolvem-se considerações sobre cada uma delas, tendo, sempre como pano de fundo, os dados colhidos na pesquisa empírica (grupo focal com diretores de secretaria e entrevistas com representantes dos tribunais

regionais federais). Busca-se, com isso, avaliar mais adequadamente o cenário para a aplicação dessas soluções, ponderando-se, de um lado, as oportunidades e os potenciais benefícios e, de outro, os riscos e os desafios a serem enfrentados.

### 5.2.1 Secretaria única

Tradicionalmente, as varas judiciais estão divididas em dois grandes setores: secretaria e gabinete. A secretaria é responsável pela realização dos atos cartorários, como expedição de ofícios, mandados e requisições de pagamento, a publicação de expedientes, formalização de ordens de bloqueios nos sistemas eletrônicos, agendamento de audiências e perícias, entre outros atos de impulso processual. E o gabinete cuida da assessoria aos juízes, com a elaboração de minutas de decisões e a pesquisa doutrinária e jurisprudencial a subsidiar os julgamentos.

Com a crescente informatização do processo judicial, as atividades de cunho mais burocrático, como, por exemplo, juntada de petições, numeração de folhas dos autos e controle de prazos, foram automatizadas, dispensando os servidores da secretaria da realização dessas tarefas. O processo eletrônico e a diminuição desses encargos sob responsabilidade da secretaria abriram margem para dois modelos alternativos de organização do serviço judiciário: a secretaria única e as centrais de serviços.

A secretaria única rompe com a ideia de que cada vara deve possuir uma secretaria. Assim, os diversos gabinetes de juízes passam a ser atendidos por uma única estrutura cartorária. Na Justiça Federal, um exemplo de secretaria única é aquela adotada no âmbito dos juizados especiais federais da capital na Seção Judiciária de São Paulo.

Embora não tenham sido identificados dados a comprovar a vantagem do modelo de secretaria única, a proposta parte da premissa de que a centralização das atividades cartorárias em uma única estrutura proporcione maior racionalidade e eficiência, por meio do ganho de escala. Assim, tarefas que são realizadas por

um servidor em cada unidade poderiam ser produzidas por um único servidor, especializado para aquele fim. O excedente de servidores, até então dedicados a atividades burocráticas, poderia ser redirecionado para funções de assessoria, gerando potencialmente aumento de produtividade e de qualidade na entrega da jurisdição.

Outra vantagem decorrente da secretaria única seria a maior padronização de fluxos e expedientes. No modelo tradicional, cada secretaria possui autonomia para realizar as tarefas, construindo livremente seus processos de trabalho e respectivos atos e despachos, sem necessidade de alinhar isso com as demais unidades judiciárias. A variedade de fluxos e expedientes gera complexidade para a compreensão do funcionamento das varas, uma dificuldade para os usuários externos, sobretudo advogados e procuradores em geral. Ao centralizar essas tarefas na secretaria única, uniformizam-se as rotinas, definindo-se modelos a serem aproveitados por todas as varas.

Esses potenciais benefícios, contudo, vêm acompanhados de riscos e desafios.

Um dos achados do grupo focal, referido por alguns diretores de secretaria, foi o receio de esvaziamento dos quadros da vara, com perda de cargos e funções comissionadas. A resistência dos diretores de secretaria ao modelo de secretaria única foi bem marcante.

É preciso levar em consideração, nesse ponto, que essa resistência dos diretores pode estar associada ao fato de que tal modelo põe sob ameaça os próprios ocupantes dos cargos de diretor de secretaria, na medida em que as varas deixariam de contar com a estrutura da secretaria. Isso não significa dizer que as objeções lançadas no grupo focal devam ser simplesmente descartadas em virtude de um possível conflito de interesses. Precisam ser interpretadas apenas dentro desse contexto.

Uma das razões que apontaram para a dificuldade de implementação desse novo *design* foi a resistência dos juízes em abrir mão dos servidores de sua equipe, expressão de uma cultura patrimonialista ainda muito presente na gestão do Poder Judiciário. Para uma das diretoras participantes do grupo focal, os juízes

precisariam se desapegar dos servidores, saírem dos seus feudos, compreenderem que o servidor não pertence a ele.

Essa percepção é confirmada por um dos integrantes ouvidos do TRF da 5ª Região. Para ele, a transferência de servidores entre unidades gera animosidade e conflito, por isso, soluções dessa natureza dependeriam do consentimento dos juízes. A exigência de consenso, contudo, pode inviabilizar qualquer mudança organizacional que envolva não só redistribuição de quadros de pessoal, como também de competências administrativas e jurisdicionais e de carga de trabalho.

Outro diretor de secretaria apontou como óbice para a instituição da secretaria única a dificuldade de gestão de um grande número de pessoas por um único diretor. Esse aspecto – convém lembrar – levou a Seção Judiciária de São Paulo, ao desenvolver o Programa e-Vara, a adotar o modelo de centrais especializadas regionalizadas, localizadas em subseções-polo, em vez de uma central única sediada na capital.

O risco de interferência na atividade jurisdicional também foi referido pelo entrevistado do TRF da 3ª Região como fator de dificuldade ao modelo de secretaria única. Daí a preocupação presente ao longo da concepção do Programa e-Vara em delimitar com clareza quais as atividades seriam eminentemente de apoio daquelas de conteúdo jurisdicional, de forma a preservar a autonomia e a independência judicial.

Merecem referência, ainda, dois desafios a serem enfrentados na instalação de uma secretaria única.

O primeiro é a necessidade de qualificação dos servidores que, antes lotados nas secretarias das varas, seriam redirecionados para as assessorias dos gabinetes. Se antes tais servidores desenvolviam tarefas de cunho eminentemente burocrático, a adaptação às novas funções, envolvendo trabalho com maior exigência em termos de capacitação técnico-jurídica, dependeria de um programa de requalificação, missão para as seções de treinamento.

O outro desafio, que, tal como o primeiro, também está associado a uma potencial vantagem do novo modelo, é a articulação necessária à padronização dos fluxos e expedientes a serem adotados pela secretaria única. Como foi salientado

anteriormente, no modelo atual, cada secretaria de vara elabora as rotinas que entenderem mais adequadas para o processamento dos feitos. A centralização dessa atividade numa única secretaria a apoiar todos os gabinetes demandaria uniformidade nos fluxos e expedientes. A assimilação desse modelo por parte dos juízes, que deixariam de ter uma influência direta e cotidiana na definição dos processos de trabalho da secretaria, exigiria uma estratégia de participação negociada na elaboração e revisão das rotinas padronizadas.

Por fim, quanto às dificuldades de instalação da secretaria única, a ausência de experiência prévia na 5ª Região com esse tipo de formato organizacional constitui uma barreira cultural significativa. Um dos diretores mencionou tentativa de implantação do modelo em uma seção judiciária, que não teria evoluído por conta de reclamações dos gestores das varas. Um dos representantes do TRF da 5ª Região, apesar de vislumbrar potenciais vantagens, também expressou seu ceticismo quanto à possibilidade de criação de secretaria única para as turmas do tribunal. Nesse contexto, a falta de suporte da alta cúpula em uma questão como essa, com elevado risco de conflituosidade, é fator desestimulante para sua introdução.

### 5.2.2 Centrais especializadas

Diversamente do modelo de secretaria única, a proposta de centrais de serviços não elimina as secretarias das varas. Ela apenas retira das secretarias determinadas tarefas, centralizando-as em uma estrutura que atende a todas as varas. Parte-se da premissa de que a centralização dessas atividades em uma unidade administrativa externa às varas é capaz de gerar maior eficiência, em comparação à maneira tradicional de realizar tais tarefas em cada vara, de forma pulverizada.

Como exemplo, citam-se as centrais de mandados, que centralizam a gestão do cumprimento de mandados judiciais por oficiais de justiça; as contadorias do foro, para a elaboração de cálculos judiciais; as centrais de hastas

públicas, responsáveis pela alienação de bens em ações de execução e em fase de cumprimento de sentença; e os próprios Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, que cuidam das atividades de conciliação e mediação.

No grupo focal, as centrais especializadas tiveram aceitação muito superior em comparação à ideia de secretaria única. Houve adesões entusiásticas à proposta, como a do diretor que afirmou que as centrais são “o melhor dos mundos”.

Algumas experiências aplicadas na 5ª Região foram citadas, como as centrais de mandados e os Cejuscs. Um dos diretores mencionou que, em uma seção judiciária, apesar de não haver propriamente uma central de hasta pública, a vara da capital especializada em execuções fiscais assumiu espontaneamente a realização dos leilões das outras varas, em regime de cooperação judiciária. Houve registro ainda de que o centro de inteligência local de outra seção está estudando a criação de uma central de marcação de perícias médicas.

Também se vislumbraram novas oportunidades para centralização de outros serviços. Citou-se a possibilidade de criação de centrais para gestão e alienação de bens apreendidos, para cumprimento de cartas precatórias, para expedição de requisições de pagamento (precatórios e requisição de pequeno valor) e para consulta a informações e lançamento de ordens judiciais em sistemas eletrônicos conveniados (Sisbajud, Serasajud, Infojud, Renajud etc.). Um diretor de vara com competência criminal sugeriu a instituição de um comitê multidisciplinar para centralizar a fiscalização do cumprimento de penas alternativas, bem como uma central responsável pela destinação dos recursos decorrentes do pagamento de penas pecuniárias, com a atribuição de analisar, selecionar e acompanhar os projetos, duas tarefas que, segundo ele, consomem muita energia das varas penais. Outro diretor propôs a criação de uma central de atendimento ao público, com o objetivo de prestar um atendimento de primeiro nível aos usuários externos, filtrando o grande volume de pedidos de informações e de impulso processual que vêm sobrecarregando os diretores de secretaria, sobretudo durante o regime

de teletrabalho imposto pela pandemia, problema bastante referido pelos participantes do grupo focal.

A partir dessas observações, avalia-se que o fato de existirem experiências prévias na utilização de centrais de serviços na 5ª Região amortece os riscos culturais quanto à expansão desse modelo.

Soma-se a isso também a percepção de que as centrais especializadas, embora impliquem retirada de atribuições (e de servidores) das varas, não rompem com a noção de que cada vara deva possuir sua própria secretaria, para cumprir, com autonomia, determinadas atividades administrativas de caráter mais estratégico.

Com isso, o receio de interferência na atividade judicial e de perda de poder por parte dos juízes e diretores é amenizado, ao mesmo tempo em que as vantagens do modelo de secretaria única são mantidas, como a otimização de recursos por meio do ganho de escala, a possibilidade de aproveitamento de servidores, antes dedicados a atividades burocráticas, para funções de assessoria e a maior padronização de fluxos e expedientes.

Na análise dos prós e contras das centrais, merece registro uma observação feita por uma diretora no grupo focal, no sentido de posicionar-se desfavoravelmente à criação de uma central de expedição de Requisições de Pequeno Valor – RPV, o que, segundo defendeu, deveria ser uma tarefa automatizada no sistema de processo eletrônico, evitando-se que esforço humano fosse despendido em atividades mecanizadas. Em vez de uma crítica à ideia de centrais de serviços, a manifestação permite que se vislumbre outra vantagem dessas estruturas. No momento em que as tarefas mais rotineiras de uma secretaria são mapeadas e transferidas para unidades especializadas, abre-se margem para uma gradativa automação dessas atividades, proporcionada pelos avanços tecnológicos, sobretudo no campo da inteligência artificial, potencializando os benefícios trazidos pelas centrais em termos de maior eficiência e liberando mais servidores para a atividade-fim.

Como qualquer mudança organizacional, a adoção das centrais de serviço não estaria isenta de riscos. Tal como na secretaria única, os diretores lembraram a resistência dos juízes a abrirem mão de servidores de sua equipe, ainda que

essa dispensa viesse acompanhada da diminuição da quantidade de serviço sob responsabilidade da vara. Trata-se, como visto antes, de um ponto sensível a ser objeto de negociação entre os gestores.

Da mesma forma, o processo de instalação e de gestão das centrais reclama um ambiente de participação e cooperação entre as unidades afetadas, com vistas à padronização dos fluxos de trabalho e dos expedientes utilizados no cumprimento das tarefas. A exemplo da experiência da Seção Judiciária de São Paulo no desenvolvimento do Programa e-Vara, é importante que seja instituída uma governança das centrais, por meio de colegiados que permitam aos gestores das varas atendidas o acompanhamento do funcionamento dos trabalhos, com a possibilidade de revisão dos protocolos, quando necessário.

É preciso ainda conferir-se suporte especial aos servidores destinados às centrais. O representante do TRF da 3ª Região entrevistado revelou que uma das resistências apresentadas durante a concepção do Programa e-Vara foi o risco de que tais servidores estariam submetidos permanentemente a atividades muito repetitivas, sujeitando-os a um processo de “robotização”. A estratégia utilizada para remediar tal preocupação foi oferecer uma estrutura de trabalho nova e confortável à equipe da central, bem como a qualificação mediante treinamentos. Com isso, a central teria se mostrado até mais acolhedora para os servidores do que a antiga estrutura da vara. O entrevistado expressou ainda que existem pessoas que preferem trabalhar realizando tarefas mais repetitivas e de maior volume, em vez de atividades que exijam maior nível cognitivo, cabendo aos gestores promoverem a seleção dos servidores respeitando essa natural predisposição.

Também no que toca à gestão de pessoas, cumpre promover a requalificação dos servidores que, antes lotados nas secretarias das varas, forem realocados para funções de assessoria nos gabinetes.

Em suma, pelas razões acima alinhadas, o modelo de centrais especializadas revelou maior disposição de ser assimilado no âmbito da 5ª Região, sem tantas resistências como a secretaria única.



### 5.2.3 Equipes volantes

Uma das ideias surgidas na fase de ideação desta pesquisa foi a instituição de grupos volantes, formados por juízes e servidores, ou apenas servidores, para prestar auxílio eventual e temporário a unidades judiciárias com defasagem de servidores ou excesso de carga de trabalho. Os grupos volantes seriam uma alternativa ao formato rígido de uma vara. Com estrutura mais flexível e adaptável às necessidades contextuais do serviço, esses grupos poderiam socorrer unidades em situação pontual de dificuldade, a critério da corregedoria do tribunal ou da direção do foro da seção judiciária.

No grupo focal e nas entrevistas, houve manifestações divergentes quanto às equipes volantes. O argumento contrário girou em torno de certa sensação de instabilidade ou imprevisibilidade por parte dos integrantes da equipe e da dificuldade em se estabelecer critérios objetivos a justificar qual unidade seria atendida pelo grupo volante. Uma diretora afirmou não gostar da ideia da equipe móvel porque o servidor funcionaria como uma espécie de “tapa-buraco”, aumentando o seu nível de estresse.

O representante da 4ª Região ouvido em entrevista, por sua vez, relatou que lá houve uma experiência com uma vara de apoio itinerante, mas que não teria sido positiva, pois trouxe sentimento de insegurança para a equipe, por não ser responsável por um acervo específico. Por tal razão, atualmente, em vez de grupos volantes, preferem utilizar a estratégia de reduzir temporariamente o número de processos distribuídos para aliviar a situação de unidades que estejam com algum déficit de servidores ou com sobrecarga de trabalho.

Outra diretora a qual participou do grupo focal, porém, vislumbrou que, com o teletrabalho, a formação de grupos volantes seria plenamente viável, para auxiliar unidades em necessidade momentânea, independentemente do local. Ressaltou que, para isso, os servidores integrantes dessas equipes deviam estar dedicados unicamente a esse serviço, sem vinculação a outra unidade. Outro diretor defendeu que a voluntariedade deveria ser observada quando do

recrutamento de servidores para grupos volantes, em regime de livre candidatura para as vagas.

Analisando esses achados, avalia-se que os grupos volantes poderiam atuar como solução acessória, dentro de um complexo de mudanças organizacionais. O benefício potencial mais relevante seriam o nível de especialização da equipe e a flexibilidade na sua utilização, voltada para atender unidades judiciárias em momentos específicos de maior carga de trabalho. Por exemplo, uma estrutura com essas características poderia trazer maior racionalidade no enfrentamento de demandas pontuais e temporárias, como aquelas decorrentes da judicialização do auxílio emergencial instituído durante a pandemia de Covid-19, possibilitando aos juízes contarem com assessoria especializada em tal temática.

Quanto aos riscos e desafios para a aplicação dessa solução, destaca-se a dificuldade de selecionar servidores com o perfil adequado para a equipe e que estejam dispostos a prestar serviços a unidades diversas. Aos gestores caberia a missão de fornecer os estímulos para o exercício dessas atividades, zelando ainda, por meio de estratégias motivacionais, pela manutenção do senso de pertencimento institucional por parte dos servidores.

Por fim, a corregedoria, ou o órgão responsável pela alocação dos grupos volantes, teria de regular criteriosamente as hipóteses de seu uso, evitando que unidades menos eficientes se valessem do auxílio em caráter perene, o que representaria subversão do propósito a que se destinam tais estruturas.

## 5.2.4 Remodelagem da competência

A solução mediante remodelagem da competência segue a linha da experiência desenvolvida na 4ª Região, que promove uma ampla redefinição no modelo de competência das varas, com base nos princípios de especialização, regionalização e equalização.

Como visto naquele tópico, a especialização das varas pelo critério material de competência busca produzir ganhos quantitativos e qualitativos, ao propiciar a

geração de equipes de juízes e servidores com expertise em assuntos específicos. A regionalização, por sua vez, significa transpor a competência territorial das varas para além dos limites da subseção, rompendo com a noção de territorialidade. Porém a equalização objetiva promover mais equidade na divisão da carga de trabalho, mediante a instituição de regime de auxílio permanente e recíproco entre as unidades de mesma competência.

Durante o grupo focal, os diretores foram instigados a refletir sobre a conveniência da adoção da especialização e regionalização da competência das varas como forma de aprimorar a eficiência do serviço jurisdicional. De um modo geral, as opiniões revelaram abertura para o modelo, mas com identificação de alguns óbices.

Uma diretora destacou a dificuldade em promover transformações organizacionais que envolvam alteração da competência material das varas, dada a natural resistência a mudanças, sobretudo naquilo que possa parecer interferir na jurisdição. Outro diretor, por sua vez, expressou preocupação com a situação do jurisdicionado no caso da desterritorialização na prestação do serviço judiciário.

Na linha mais favorável ao modelo, um diretor afirmou que, com o novo paradigma do trabalho remoto, não haveria mais entraves à regionalização para matérias específicas, no que obteve a concordância de um colega, para quem a regionalização é o futuro, sendo necessário, entretanto, que a implantação ocorra de maneira gradativa. Tal ponderação vai ao encontro da experiência da 4ª Região, em que experiências pontuais de especialização, regionalização e equalização foram progressivamente expandidas e aprofundadas, até chegar ao *design* ora em aplicação.

Resgata-se também aqui a fala do entrevistado da 4ª Região, para quem o ganho geral com a equalização proporcionada com o novo modelo é maior que os prejuízos decorrentes das peculiaridades locais afetadas pela ruptura com a territorialidade.

A adoção de uma remodelagem de competência, pela complexidade que envolve, exige maior capacidade de articulação entre os gestores. A cultura

identificada na 5ª Região de condicionar modificações organizacionais à obtenção de consenso entre os diversos envolvidos, conforme um dos entrevistados do TRF da 5ª Região, é fator que dificulta, ou talvez até inviabilize, uma solução dessa natureza.

A necessidade de equalizar a carga de trabalho parte de uma premissa lógica de que existe uma situação original de desigualdade no volume de serviço atribuído às unidades jurisdicionais. É natural que juízes e servidores de varas com menor demanda na atualidade resistam a soluções que lhes atribuam mais serviço, ainda que se reconheça que se trata de medidas mais equânimes.

Evidencia-se a necessidade de que o tribunal exerça a função de articulador dos diversos interesses em disputa, buscando o máximo de consenso possível. Mas é preciso que resguarde para si a missão de arbitrar os dissensos não dirimidos, estabelecendo soluções baseadas em dados, em critérios objetivos e em valores republicanos.

## 5 CONCLUSÃO

Uma vez considerado o capital humano como elemento central no sucesso da atividade das organizações, a temática relacionada à gestão de pessoas atrai o olhar constante dos pesquisadores. No presente artigo, buscou-se dar especial atenção à parte humana da questão, aplicando-se o processo Design Thinking como metodologia para abordar o problema da defasagem da força de trabalho em unidades jurisdicionais no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Fiel ao papel central do ser humano no Design Thinking durante o desenvolvimento do presente projeto foi realizada pesquisa empírica mediante a formação de grupo focal e de entrevistas envolvendo diretores de secretaria de varas federais da 5ª Região da Justiça Federal e ocupantes de cargos de gestão no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, bem como juízes federais da 3ª e 4ª Regiões da Justiça Federal envolvidos em iniciativas de *redesign* organizacional naquelas regiões.

A pesquisa foi importante, em primeiro lugar, para, após a visão crítica dos achados (processo natural do Design Thinking), redefinir a visão do problema investigado.

Observou-se que o problema objeto da pesquisa não era simplesmente a defasagem de servidores frente à demanda processual das unidades jurisdicionais. Era, na realidade, o desequilíbrio entre a força de trabalho e demanda processual na sua divisão entre as diversas unidades componentes da Justiça Federal da 5ª Região, não sendo esse um problema estanque, com causa única (falta de servidores nas unidades), mas o resultado da interação de diversos fatores de natureza quantitativa e qualitativa, da distribuição de competências jurisdicionais materiais e territoriais e da maior ou menor flexibilidade dos arranjos institucionais tanto de divisão destas como das atribuições/serviços a serem realizados por cada unidade jurisdicional.

Além disso, foi possível sumarizar os seguintes grandes grupos de ideias que permitem uma melhor identificação do problema de pesquisa proposto e das suas possíveis soluções: a) necessidade de modificação da seleção inicial e da formação dos servidores; b) necessidade de maior foco da gestão institucional e da gestão das unidades jurisdicionais na motivação dos servidores; c) existência de problemas relativos à divisão de competências materiais e territoriais entre as unidades jurisdicionais; d) possibilidade de aprimoramento da eficiência e da qualidade da prestação do serviço jurisdicional e da divisão de trabalho entre as unidades jurisdicionais por meio da centralização, especialização e/ou regionalização de unidades; e) possibilidade de utilização, de forma conjunta à iniciativa do item anterior ou isoladamente, da automação tecnológica de atividades de caráter mais burocrático na rotina das unidades jurisdicionais; f) necessidade de maior profissionalização da gestão das unidades; g) necessidade de atuação da Corregedoria Regional com foco na gestão profissional da divisão da demanda processual entre as unidades jurisdicionais e na gestão profissional das unidades jurisdicionais na forma indicada no item anterior; e h) presença de visão patrimonialista de muitos juízes, com percepção das unidades jurisdicionais como verdadeiros feudos judiciais.

Os achados da pesquisa também conduziram à formulação de um cardápio de possíveis soluções para o problema analisado, quais sejam: secretaria única, centrais especializadas, equipes volantes e remodelagem de competência. Apontaram-se vantagens e oportunidades na utilização de cada um desses modelos, bem como os riscos e desafios envolvidos na sua aplicação na 5ª Região.

Por fim, é importante destacar que o presente artigo se centrou nas fases de ideação e imersão do Design Thinking, sem avançar às fases de prototipação e de teste das soluções propostas. Com efeito, como etapa propositiva do presente projeto, para seguir adiante às etapas da metodologia, recomenda-se: um diálogo entre a direção do tribunal e os centros de inteligência e laboratórios de inovação, para que seja possível avaliar a possibilidade de adoção de alguma das soluções apresentadas neste trabalho, isoladamente ou em conjunto; o desenvolvimento de uma experiência-piloto e expansão gradual, a depender da avaliação dos resultados; a participação dos usuários internos e externos durante o processo de construção da solução e na sua governança; e a busca da eficiência, incorporação de novas tecnologias e *designs* organizacionais, sem perder o foco no ser humano.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Emanuella Lustosa; ARRUDA, Hanna Rocha de; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos. Panorama da gestão de pessoas no setor público. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 86-103, jul./set. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11326/pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BERNAL, Daniel W.; HAGAN, Margaret D. Redesigning justice innovation: a standardized methodology. **Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties**, Stanford, CA, v. 16, n. 2, p. 335-384, 2020.

CAVALCANTE, Pedro; MENDONÇA, Letícia; BRANDALISE, Isabella. Políticas Públicas e Design Thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, Pedro (org.). **Inovação e Políticas Públicas**: superando o mito da ideia. Brasília, DF: Ipea, 2019, p. 29-52. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190910\\_livro\\_inovacao\\_e\\_politicas\\_publicas\\_cap01.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190910_livro_inovacao_e_politicas_publicas_cap01.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 240, de 09 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1906302021070160de1236aab1e.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 313, de 19 de março de 2020**. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado162516202005065eb2e4ec55d06.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 322, de 1º de junho de 2020**. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, medidas para retomada dos serviços presenciais, observadas as ações necessárias para prevenção de contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original155647202006025ed676bf4c0d5.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 343, de 09 de setembro de 2020**. Institui condições especiais de trabalho para magistrados(as) e servidores(as) com deficiência, necessidades especiais ou doença grave ou que sejam pais ou responsáveis por dependentes nessa mesma condição e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170128202009255f6e22685ff50.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 398, de 09 de junho de 2021**. Dispõe sobre a atuação dos “Núcleos de Justiça 4.0”, disciplinados pela Resolução CNJ no 385/2021, em apoio às unidades jurisdicionais. Brasília, DF: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1617002021061160c38c7cad4b7.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CROWLEY, Kate; HEAD, Brian W. The enduring challenge of ‘wicked problems’: revisiting Rittel and Webber. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 50, n. 5, p. 539-547, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320883976\\_The\\_enduring\\_challenge\\_of\\_‘wicked\\_problems’\\_revisiting\\_Rittel\\_and\\_Webber/link/5a6174154585158bca4a0790/download](https://www.researchgate.net/publication/320883976_The_enduring_challenge_of_‘wicked_problems’_revisiting_Rittel_and_Webber/link/5a6174154585158bca4a0790/download). Acesso em: 25 jun. 2021.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Inovação e empreendedorismo no serviço público**. Brasília, DF: ENAP, 2019. (Coleção Gestão Pública). Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6\\_Livro\\_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6_Livro_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf). Acesso em: 18 maio 2021.

JABBOUR, Charbel José Chiappetta; SANTOS, Fernando César Almada; BARBIERI, José Carlos. Gestão Ambiental Empresarial: um levantamento da produção científica brasileira divulgada em periódicos da área de administração entre 1996 e 2005. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 689-715, jul./set. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/z4HvgL4nySYCWZCCGVvLVnf/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária de São Paulo. Diretoria do Foro. **Projeto**: Rede de apoio ao processamento judicial eletrônico (texto preliminar - sujeito alterações - reunião CONGIP de 11/03/2019). São Paulo: JFSP, 2019. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/GADI/programa-e-vara/projeto-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021.

MAÇÃES, Manuel Alberto Ramos. **Da gestão tradicional à gestão contemporânea**. Portugal: Actual, 2018. v. 1.

NEVES, Isabel Clara. Contribuição de Horst Rittel para a abordagem científica ao projecto no início da era computacional. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 39–55, 2015. Disponível em: <https://peri.odicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8635025/4273>. Acesso em: 25 jun. 2021.

PINHO, Ana Paula Moreno; OLIVEIRA, Evalda Rodrigues da Silva de; SILVA, Clayton Robson Moreira da. Comprometimento Organizacional no Setor Público: um olhar sobre três décadas de produção científica brasileira (1989-2019). **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 71, n. 3, p. 504-539, 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3507>. Acesso em: 07 jul. 2021.

RAINEY, Hal G. **Understanding and managing public organizations**. 5th ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Dilemmas-in-a-general-theory-of-planning-Rittel-Webber/3667a56bd911445a6c0fc9447771d964e6831146>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ROS, Luciano da; TAYLOR, Mathew. Opening the black box: three decades of reforms to Brazil's judicial system. **School of International Service Research Paper**, [s. l.], n. 2017-3, 29 Aug. 2017. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3028731](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3028731). Acesso em: 23 jun. 2021

STANFORD, Naomi. **Guide to organisation design**. London: Profile Books, 2007.

VENSON, Aline Botelho Schneider *et al.* O recurso mais importante para as organizações são mesmo as pessoas? Uma análise da produção científica sobre qualidade de vida no trabalho (QVT). **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 6, n. 1, p. 139-156, 12 abr. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/5705>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; BOCHENEK, Antônio César. A tecnologia e o novo design organizacional. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 1, n. 1, out./dez. 2018.



## INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO: A NOVA FERRAMENTA DO TJDFT DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

JAYDER RAMOS DE ARAÚJO\*

FÁTIMA AURORA GUEDES AFONSO ARCHANGELO\*\*

TATHIANE MENEZES DA ROCHA PINTO\*\*\*

PAULO CÉSAR MOY ANAISE\*\*\*\*

FABIO FRESCA\*\*\*\*\*

LUCIANE AMARAL CORRÊA MÜNCH\*\*\*\*\*

---

\* Mestrando em Direito e Poder Judiciário pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito – PPGPD/Enfam. Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT. Integrante do grupo de pesquisa Gestão de Unidades, Redes Organizacionais e Design Organizacional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\* Mestranda em Direito e Poder Judiciário pelo PPGPD/Enfam. Juíza Federal e coordenadora do Centro Judiciário de Conciliação da Subseção Judiciária de Uberaba – MG. Integrante dos grupos de pesquisa Ética e Justiça: os desafios para a democratização do Poder Judiciário numa sociedade de desigualdades e discriminações e do Poder Judiciário, Direitos Fundamentais e Jurisdição Penal.

\*\*\* Mestranda em Direito e Poder Judiciário pelo PPGPD/Enfam. Juíza Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e do Centro Local de Inteligência da JFSP – CLISP.

\*\*\*\* Mestrando em Direito e Poder Judiciário pelo PPGPD/Enfam. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Católica de Brasília. Juiz Federal vinculado ao Tribunal Regional Federal da 1ª. Região – TRF 1.

\*\*\*\*\* Mestrando em Direito e Poder Judiciário pelo PPGPD/Enfam. Juiz Presidente da 2ª. Turma do Colégio Recursal da Fazenda Pública Central. Juiz Titular da 4ª. Vara Cível do Foro Regional III Saúde/Jabaquara da Comarca de São Paulo.

\*\*\*\*\* Doutora em Direito pela Universidade de Genebra (2019). LLM, Banking and Finance, LSE (2003). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2002). Especialista em Direito Internacional pela UFRGS (2001). Bacharel em Direito pela UFRGS (1991). Desembargadora-Federal do TRF 4. Atualmente é a corregedora regional da 4ª Região, e membra do Conselho de Administração do Tribunal. Formadora certificada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam (2018). Programa de Formação em Comércio Internacional junto à Missão do Brasil para a Organização Mundial do Comércio – OMC e outras Organizações Econômicas em Genebra (2014).

## RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de investigar o percurso metodológico de uma inovação do Judiciário na área de gestão de pessoas, em face da relevância do tema no contexto da transformação digital. Este trabalho contextualiza, no primeiro momento, a inovação no Poder Judiciário na era digital, impulsionada pela pandemia de Covid-19. A abordagem de Design Thinking foi escolhida como referencial para o estudo de caso realizado. Em pesquisa preliminar, o grupo identificou como iniciativa pioneira na área de gestão de pessoas por competências o projeto desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, que foi selecionado para estudo do processo de criação da ferramenta, mediante a análise comparativa com os passos do Design Thinking, tendo em vista que essa metodologia tem sido a mais utilizada pelos laboratórios de inovação que se proliferam no Judiciário. O estudo de caso valeu-se de análise qualitativa de pesquisas documental e empírica sobre o novo modelo de gestão por competências desenvolvido pelo TJDFT, enlaçadas por revisão bibliográfica interdisciplinar. O projeto analisado revelou elevado grau de inovação, mediante a instituição de um novo modelo de gestão por competências e o desenvolvimento de uma ferramenta digital de acompanhamento do desempenho focado nas competências transversais mapeadas pela instituição, denominado Prisma. No caso estudado, ficou evidenciada a relevância do desenvolvimento dos projetos com foco no usuário e no estímulo à cocriação para projetos de alto impacto no Judiciário. Por outro lado, foi identificado que a cultura institucional nem sempre prestigia o protagonismo do usuário final nos processos de criação de ferramentas a ele destinadas e, também, que não há uma preocupação com o aperfeiçoamento da ferramenta na fase de testes do protótipo, além de não ser comum a criação de canais de avaliação da ferramenta para o *feedback* de seus usuários, a fim de criar oportunidades de melhorias contínuas no produto desenvolvido.

**Palavras-Chave:** inovação; Poder Judiciário; Design Thinking; gestão por competências.

## **ABSTRACT**

This article aims to investigate the methodological path of an innovation by the Judiciary in the area of people management, given the relevance of the theme in the context of digital transformation. This work contextualizes, at first, the innovation in the Judiciary in the digital age, driven by the Covid-19 pandemic. The Design Thinking approach was chosen as a reference for the case study that was carried out. In a preliminary research, the group identified, as a pioneering initiative in the area of people management by competences, the project developed by the Court of Justice of the Federal District and Territories - TJDFT, which was selected to study the process of creating the tool, through the comparative analysis with the steps of Design Thinking, considering that this methodology has been the most used by innovation laboratories that proliferate in the Judiciary. The case study was based on a qualitative analysis of documentary and empirical research on the new competency-based management model developed by the TJDFT, linked by an interdisciplinary bibliographic review. The analyzed project revealed a high degree of innovation, through the establishment of a new competency-based management model and the development of a digital performance monitoring tool focused on the transversal competencies mapped by the institution, called Prisma. In the case studied, the relevance of developing projects focused on the user and encouraging co-creation for projects of self-impact in the Judiciary became evident. On the other hand, it was also identified that the institutional culture does not always honor the role of the end user in the processes of creating tools intended for him and, also, that there is no concern with the improvement of the tool in the prototype testing phase as well as It is not common to create evaluation channels for

the tool for user feedback, in order to create opportunities for continuous improvement in the developed product.

**Keywords:** Innovation; Judiciary; Design Thinking; skills management.

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Da inovação no Judiciário. 3 Design Thinking. 4 Dos resultados da pesquisa. 5 A interação da inovação; 5.1 Prognóstico; 5.2 Desafios. 6 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário, em meio ao caos inicial da pandemia da Covid-19, foi desafiado a apresentar soluções para que as atividades não fossem paralisadas em razão do isolamento social compulsório e da consequente impossibilidade da realização das atividades presenciais. De uma hora para outra e sem planejamento, os prédios dos tribunais, até então imprescindíveis para o gerenciamento dos servidores, foram fechados.

Se não era mais possível a presença nesses locais, era necessário inovar para mudar o referencial de lugar físico de prestação de serviços à sociedade, a fim de que o Judiciário não ficasse imobilizado. O novo contexto obrigou a Justiça a repensar o seu modelo de funcionamento para um mundo virtual e hiperconectado. Essa foi a tempestade perfeita para a aceleração da transformação digital e dos processos de inovação.

Diante desse cenário, surge uma indagação relevante: como o Judiciário tem desenvolvido projetos de inovação? Em que áreas essas iniciativas têm a perspectiva de alcançar impactos relevantes?



A partir dessas reflexões, o grupo de pesquisa identificou que uma das áreas mais impactadas pelo processo de transformação digital foi a de gestão de pessoas, tendo em vista que os modelos implementados pelos tribunais estavam balizados no exercício das atividades dos servidores e demais colaboradores de forma presencial, sendo embrionárias as iniciativas de regulamentação de gestão de pessoas em regime de teletrabalho.

Nesse sentido, considerando a relevância do tema, o objeto de pesquisa foi o estudo da metodologia empregada para o desenvolvimento de projetos de inovação na área de gestão de pessoas. Após a realização de alguns levantamentos preliminares, foi identificado que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT havia desenvolvido, no período da pandemia, um novo modelo de gestão por competências.

O TJDFT foi agraciado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no ano de 2021, com o Prêmio CNJ de Qualidade, na categoria Excelência, honraria que reflete um modelo de gestão eficiente, mesmo considerando os desafios do Judiciário no contexto da pandemia da Covid-19. Em face desse reconhecimento pelo CNJ, o grupo de pesquisa decidiu fazer o estudo do caso, focado na análise da metodologia utilizada pela área de gestão de pessoas do TJDFT para o desenvolvimento desse novo modelo de gestão por competências.

O passo inicial da pesquisa consistiu no levantamento de normativos editados pelo TJDFT para regular o tema e, também, na seleção de cartilhas e vídeos preparados pela equipe de gestão de pessoas para a divulgação do novo modelo de gestão.

Após a familiarização com o modelo desenvolvido pelo tribunal pesquisado, foi realizada uma entrevista semiestruturada com duas servidoras do TJDFT que participaram de todo o processo de elaboração do novo modelo. O objetivo foi identificar o desenvolvimento da nova ferramenta, especialmente quais foram as pessoas envolvidas e se o projeto foi desenvolvido com base em alguma metodologia previamente definida. A partir dos dados colhidos, o grupo fez uma análise comparativa entre os passos seguidos pela equipe de gestão de pessoas do TJDFT e a metodologia do Design Thinking.

A escolha da abordagem do Design Thinking para fim comparativo não foi aleatória, tendo em vista que nos processos de criação e inovação, notadamente em projetos desenvolvidos pelos laboratórios de inovação que se disseminam pelo Poder Judiciário, essa ferramenta vem sendo amplamente empregada.

Este trabalho está estruturado de maneira a contextualizar a inovação no Judiciário para, em seguida, discorrer sobre a abordagem do Design Thinking e, por fim, apresentar os resultados da pesquisa sobre o processo de inovação da ferramenta estudada, utilizando como referencial o Duplo Diamante do Design Thinking, apresentando os achados da pesquisa e as inferências sobre as possibilidades de aperfeiçoamento dos processos de inovação no Judiciário.

É importante destacar que o projeto do TJDFT foi iniciado antes da pandemia de Covid-19, época em que o movimento de inovação no Judiciário não havia alcançado, ainda, a visibilidade e a relevância atual, mas foi implementado diante do novo cenário de gestão de pessoas em contexto de teletrabalho decorrente da pandemia.

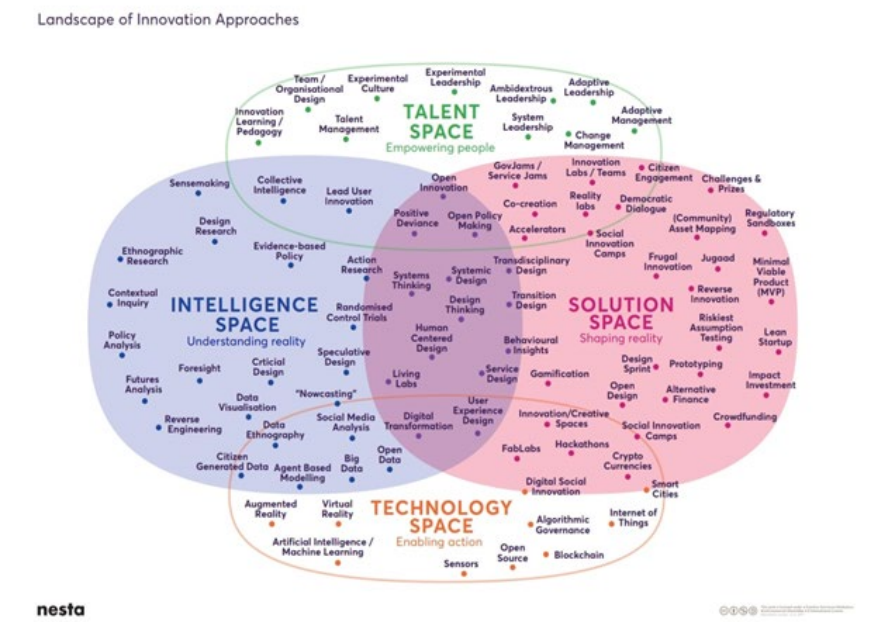
## 2 DA INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO

A Administração Judiciária enfrenta desafios múltiplos na consecução de seu dever constitucional de prestar uma jurisdição célere e eficaz. O modelo tradicional de prestação de serviços vem se revelando insuficiente para uma resposta adequada às exigências da sociedade contemporânea, mais consciente dos seus direitos. Nesse contexto, há um consenso no Judiciário sobre a necessidade de inovar.

Segundo Ferraz e Münch (2021, p. 16), a ideia de inovação está diretamente ligada à transformação de um serviço ou de um ambiente apto a produzir resultados sociais, políticos, econômicos ou jurídicos relevantes para a sociedade. Com efeito, a inovação deve estar alinhada a um propósito claro e, no caso do Judiciário, deve gerar valor público.

Essa perspectiva de inovação alcança uma gama de complexos desafios do Poder Judiciário, desde a gestão de pessoas até a missão de pacificação social. E para a implementação desse processo de inovação, cresce a incorporação de novas ferramentas, métodos e estratégias, como exposto no panorama do National Endowment for Science, Technology and the Arts – Nesta, principal fundação de inovação governamental do Reino Unido, reproduzido a seguir:

Figura 1 – Panorama de abordagem de inovação



Fonte: Leurs (2018).

A respeito desse panorama, Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019, p. 34-35) ponderaram que há uma diversidade tão grande que o diagrama está estruturado em quatro espaços distintos: inteligência (abordagens que ajudam a entender e conceituar a realidade); solução (métodos referentes a testes e desenvolvimento de soluções); tecnologias (que permitem ação e mudança, como ferramentas digitais

e dados); e talentos (refere-se ao desenvolvimento de habilidades necessárias a ensinar a mudança).

Diante desse cenário complexo, incerto e volátil, coube ao CNJ o papel de instituir a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Judiciário brasileiro, por meio da Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021. Houve a preocupação do CNJ de lançar uma definição de inovação que estivesse alinhada ao propósito de gerar valor público. Nesse sentido, conforme o art. 2º do normativo:

[...] considera-se inovação a implementação de ideias que criam uma forma de atuação e geram valor para o Poder Judiciário, seja por meio de novos produtos, serviços, processos de trabalho, ou uma maneira diferente e eficaz de solucionar problemas complexos encontrados no desenvolvimento das atividades que lhe são afetadas. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021b).

Além de traçar essa definição para a inovação, o CNJ teve a preocupação de enumerar princípios de gestão da inovação no Judiciário<sup>1</sup>. Eles são como bússolas que orientam o processo de desenvolvimento de novos produtos e serviços nessa

<sup>1</sup> Art. 3º São princípios da gestão de inovação no Poder Judiciário:

I – cultura da inovação: promoção da cultura da inovação a partir da adoção de valores voltados ao estímulo da inovação incremental ou disruptiva, com prospecção e desenvolvimento de procedimentos que qualifiquem o acesso à justiça e promovam a excelência do serviço judicial, processual ou administrativo, com vistas a propiciar melhor atendimento ao usuário do Poder Judiciário;

II – foco no usuário: observância, sempre que possível, da construção de solução de problemas a partir dos valores da inovação consistentes na concepção do usuário como eixo central da gestão;

III – participação: promoção da ampla participação de magistrados e servidores, bem como de atores externos ao Poder Judiciário, sempre buscando a visão multidisciplinar;

IV – colaboração: trabalho em rede de inovação para a coordenação de esforços, cocriação, criatividade, experimentação e o compartilhamento de boas práticas;

V – desenvolvimento humano: desenvolvimento de novas habilidades dos magistrados e servidores que lhes permitam adquirir conhecimentos necessários às novas competências para solução de problemas complexos, pensamento crítico, flexibilidade cognitiva, orientada a serviços e criatividade;

VI – acessibilidade: fomento à acessibilidade e à inclusão;

VII – sustentabilidade socioambiental: promoção da sustentabilidade socioambiental;

era digital, sempre focados na centralidade do usuário do sistema de justiça, destinatário final desse novo *design* de serviço público que passa a ser oferecido.

### 3 DESIGN THINKING

Entre as abordagens de inovação, adotou-se o Design Thinking – DT como paradigma para análise e avaliação do processo de criação e implementação da ferramenta de gestão de desempenho por competências do TJDFT.

De um modo geral, o percurso da inovação se inicia a partir da identificação de um problema que necessita de solução. A trajetória perpassa por pontos de referências úteis, como a idealização, ou seja, o processo de gerar, desenvolver e testar ideais, até a implementação da inovação (BROWN, 2018).

A escolha do DT como modelo para este estudo decorreu do protagonismo<sup>2</sup> dessa metodologia nos processos criativos desenvolvidos nos laboratórios de inovação do Poder Judiciário e, também, por seus aspectos intrínsecos que fomentam um processo criativo, empático e participativo.

Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019) apresentam uma definição de DT bastante adequada para a compreensão dessa abordagem da inovação no contexto dos serviços públicos:

---

VIII – desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030;

IX – desburocratização: aprimoramento e simplificação de tarefas, procedimentos ou processos de trabalho, de modo a promover agilidade, otimização de recursos e ganho de eficiência à prestação de serviços; e

X – transparência: acesso à informação e aos dados produzidos pelo Poder Judiciário, respeitadas as hipóteses de restrição e de sigilo legal e a proteção de dados pessoais.

<sup>2</sup> Entre outras abordagens aplicadas pelos laboratórios de inovação do Poder Judiciário, o Design Thinking é a mais presente desde os projetos pioneiros, como se pode inferir do relatório apresentado pela Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030, sendo, inclusive, recomendada como integrante necessária a programas de capacitação em inovação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a, p. 11-12).

O DT consiste em abordagem prática, que, em sua essência, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo para o contexto da política pública uma visão centrada no ser humano. Além disso, agrega o pensamento criativo ao analítico, valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e teste (experimentação). Ou seja, o Design Thinking não é um conjunto de ferramentas a serem aplicadas de modo linear, mas sim uma abordagem que traz uma visão inovadora e iterativa de construção de conhecimento, de produção de soluções e, especialmente, do papel estratégico das pessoas nesse processo. (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019, p. 30).

Desse conceito extraem-se as características que distinguem o DT: i) é uma abordagem com foco no ser humano – em encontrar soluções adequadas para as necessidades das pessoas; ii) é pautado pela criação coletiva de soluções adequadas para problemas complexos; e iii) pressupõe a experimentação, via prototipagem (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019, p. 37-43).

Ao escolher como foco o ser humano, o DT procura compreender as necessidades do usuário – destinatário da inovação a ser criada, abrindo-se às suas motivações e às suas subjetividades. Para tanto, o DT vale-se de empatia, escuta atenta e técnicas qualitativas de inspiração etnográfica (como observação e imersão) e persegue *insights* (entendimentos profundos) sobre a questão pesquisada.

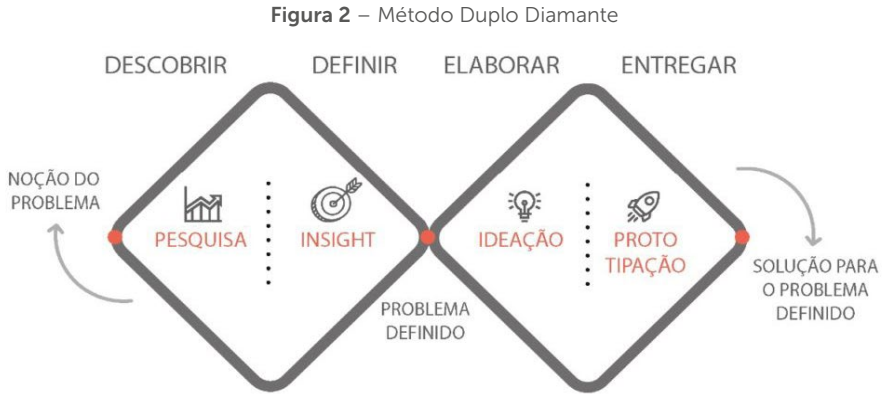
A ideia de cocriação potencializa a inovação mediante a abertura à participação de atores com *expertise* transdisciplinar na construção das soluções. Para tanto, o DT segue a “lógica de divergência e convergência, em especial nos momentos de explorar o problema e propor respostas variadas, evitando-se trabalhar ao redor de solução única e enviesada” (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019, p. 38). A criação buscada pelo DT pressupõe transdisciplinaridade da equipe, justamente para que o resultado incorpore conhecimentos e percepções diversificados.

A estratégia usual para a geração coletiva de soluções inovadoras é inspirada na figura de um duplo diamante<sup>3</sup>, que conjuga momentos distintos de compreensão e definição do problema como premissas para a ideação e experimentação de soluções ao desafio enfrentado. A imagem a seguir ilustra o percurso do processo Duplo Diamante, qual seja: divergir para criar opções e convergir para fazer escolhas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A metodologia Duplo Diamante foi instituída pelo Design Council do Reino Unido, no início dos anos 2000. Na representação gráfica, cada um dos quatro triângulos que compõem a figura simboliza uma das fases do desenvolvimento de inovação.

<sup>4</sup> A respeito, esclarece Brown (2018): “O pensamento convergente é uma forma prática de decidir entre alternativas existentes. No entanto, o pensamento convergente não é tão bom na investigação do futuro e na criação de novas possibilidades. [...] Se a fase convergente da resolução de problemas é o que nos aproxima das soluções, o objetivo do pensamento divergente é multiplicar as opções para criar escolhas. Pode se tratar de diferentes insights no comportamento do consumidor, visões alternativas de novas ofertas de produto ou escolhas entre formas alternativas de se criarem experiências interativas. Ao testar ideias concorrentes comparando-as umas às outras, são maiores as chances de o resultado ser mais ousado, mais criativo e mais atraente”.



Pela ilustração, percebe-se o percurso da estratégia. No primeiro diamante, o foco está na compreensão aprofundada do problema, mediante a imersão em um trabalho de pesquisa. É uma fase inicial de abertura e divergência, quando se exploram causas e consequências de maneira abrangente, sempre na perspectiva de quem vivencia a realidade e conhece as suas necessidades. É imprescindível essa abordagem empática e focada no usuário, pois somente a partir da revelação de suas dores será possível definir com clareza se há, efetivamente, um problema a ser resolvido. Assim, o percurso no primeiro diamante converge, ao final, para essa delimitação objetiva do problema, concebido como um desafio a ser resolvido na fase subsequente.

A fase inicial do segundo diamante é marcada pela abordagem plural e divergente das possibilidades de solução para o problema. É preciso oferecer um ambiente que estimule a criatividade mediante ideias inovadoras para a solução do desafio lançado. Deve imperar a horizontalidade entre os participantes, de modo que nenhuma ideia seja previamente descartada ou desconsiderada. O processo de ideação é, na sua essência, coletivo. É a partir da tempestividade de ideias e da pluralidade de visões que se desenhará uma proposta de solução inovadora para o problema a que o grupo foi desafiado a resolver.



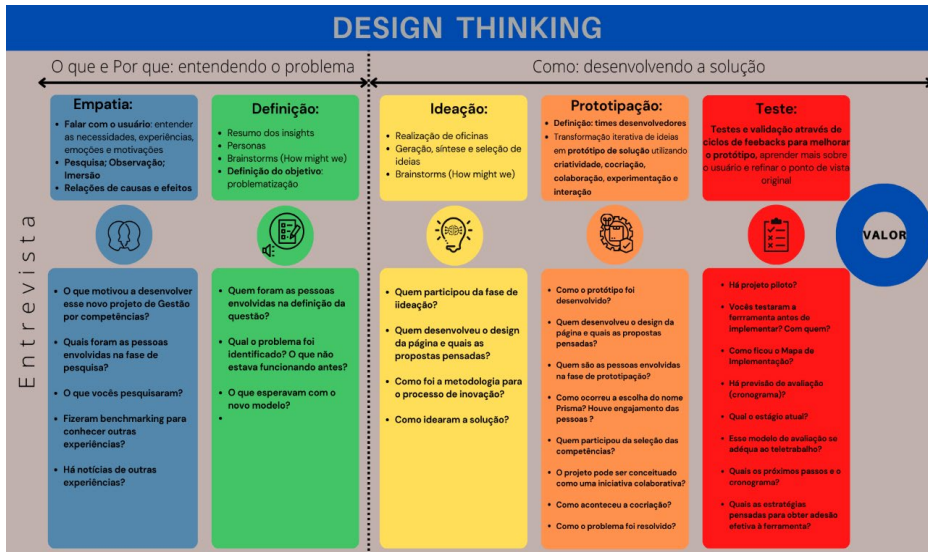
A fase subsequente é de experimentação, via prototipagem, para teste da solução imaginada pela equipe de ideação. O desenvolvimento de um protótipo assimila o erro e as incertezas ao processo, funcionando como importante estratégia para evitar que o eventual desacerto das soluções resulte em prejuízos em larga escala. Todavia, ainda é uma etapa pouco explorada pela gestão pública, que perde a chance de usar a prototipagem para “subsidiar processos de escolhas e ajustes finos nas alternativas de serviços e políticas públicas, reduzir riscos e aumentar a adequação entre a solução proposta e a realidade” (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019, p. 43).

Após a prototipagem, o DT atinge a fase de implementar e avaliar projetos-pilotos, para testar a solução em “um subconjunto do público-alvo geral, de modo a compreender como o serviço funcionará, para, assim, refiná-lo” (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019, p. 43).

Essa abordagem de DT foi utilizada como referencial pelo grupo para a pesquisa. Para compreender os passos adotados pela equipe de gestão de pessoas do TJDFT no desenvolvimento da nova ferramenta de gestão por competências, elaborou-se uma entrevista semiestruturada para coletar dados sobre o percurso metodológico por ela seguido até a entrega da ferramenta gerencial denominada Prisma. Essa ferramenta é o produto oferecido aos gestores e servidores para o acompanhamento do desempenho diante do novo modelo concebido para a gestão de pessoas no TJDFT.

O roteiro de entrevista seguiu os passos do Duplo Diamante do Design Thinking, justamente para inteira compreensão da aderência do processo (co) criativo implementado no âmbito do TJDFT à abordagem do DT. Na figura abaixo, para melhor visualização, estruturou-se o roteiro da entrevista aplicada a servidores envolvidos na inovação gestada no TJDFT:

Figura 3 – Roteiro da entrevista semiestruturada aplicada à equipe de gestão de pessoas do TJDF



Fonte: elaborada pelos autores

## 4 DOS RESULTADOS DA PESQUISA

A pesquisa revelou que o percurso metodológico do TJDF, mesmo que intuitivamente, adotou princípios e práticas próprias do DT, tanto na primeira etapa de compreensão do problema, como na fase seguinte de desenvolvimento da solução para o desafio.

Foi revelado, na entrevista com as duas servidoras do TJDF, que houve a conjugação de motivos internos e externos para o início do projeto. Segundo elas, a área de gestão de pessoas identificou baixa aderência das pessoas ao modelo de gestão por competências que estava vigente no tribunal desde 2009.

Segundo a percepção delas, gestores e servidores não compreendiam a relevância do modelo oferecido pela instituição e avaliavam a ferramenta como mais um sistema instituído para o cumprimento de formalidades inerentes ao serviço público.

A motivação externa para a realização do projeto está relacionada a um acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>5</sup> que recomendava o mapeamento das competências da área de contratações do tribunal.

Definida a necessidade de desenvolvimento do novo modelo de competências do TJDFT, foi contratada uma empresa de consultoria<sup>6</sup> na área de pessoas e inovação para auxiliar em todas as fases do projeto.

Em consulta ao contrato firmado com essa empresa, foram identificadas seis entregas de produtos que seriam desenvolvidos em parceria com as equipes do TJDFT: planejamento do projeto, capacitação das equipes, desenvolvimento do novo modelo de competências, mapeamento de competências de unidades organizacionais, revisão de regulamentação do modelo e planejamento de implementação. É possível extrair desse mapa consolidado de entregas contratadas, a preocupação com o desenho de um percurso metodológico para o alcance do resultado pretendido.

Segundo relatório da empresa de consultoria, a primeira etapa do projeto foi conduzida com base na pesquisa-ação e no método Design Science Research, mediante reuniões técnicas entre a empresa e a equipe de gestão de pessoas para a identificação dos principais clientes que seriam afetados pelo projeto, os benefícios esperados e os problemas críticos que justificavam o projeto.

Em seguida, foi realizado um curso de capacitação dos servidores da área técnica de gestão de pessoas em Modelagem de Competências para

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.743/2015** - Plenário. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9054977>. Acesso em: 18 jan. 2023.

<sup>6</sup> O TJDFT contratou a empresa Mense Desenvolvimento Humano e Organizacional Ltda para serviços de consultoria em Gestão por Competências para a Transformação Digital do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. O procedimento de contratação está documentado no Processo SEI TJDFT n. 0002816/2019. Acesso restrito.

a Transformação Digital, ministrado por um professor e pesquisador do Departamento de Administração da Universidade de Brasília – UnB.

Após a capacitação, foram realizadas oficinas entre as equipes de consultoria e de gestão de pessoas do tribunal para o aprofundamento da pesquisa, ficando a cargo da consultoria o levantamento de experiências mundiais – *benchmarking* – relacionadas aos modelos de referência no tema de gestão por competências.

Até esse ponto do projeto, há questões relevantes para o sucesso da iniciativa: planejamento e definição das etapas, capacitação da equipe de gestão de pessoas para o desafio do desenvolvimento do novo modelo e formação de parceria com a iniciativa privada e apoio de especialistas da área de gestão de pessoas.

Durante a fase de imersão e pesquisa, não houve oficinas com os servidores e gestores do TJDFT, mas tão somente com equipes técnicas ligadas à Secretaria de Gestão de Pessoas e ao Comitê de Governança e Gestão de Pessoas, sob a premissa de que o problema estava previamente definido: era necessário desenvolver um novo modelo de gestão por competências.

O usuário não foi entrevistado para que ele apontasse se havia problemas com o modelo atual e as razões da eventual resistência a ele; também não houve a preocupação com a escuta desse usuário quanto aos seus problemas do dia a dia na temática da gestão de pessoas. Isso é usual no modelo de desenvolvimento de projetos de inovação no Judiciário – o protagonismo de especialistas e a pouca participação dos usuários dos serviços na delimitação do problema e respectivas soluções. Todavia, essa não é, segundo o Design Thinking, a melhor abordagem.

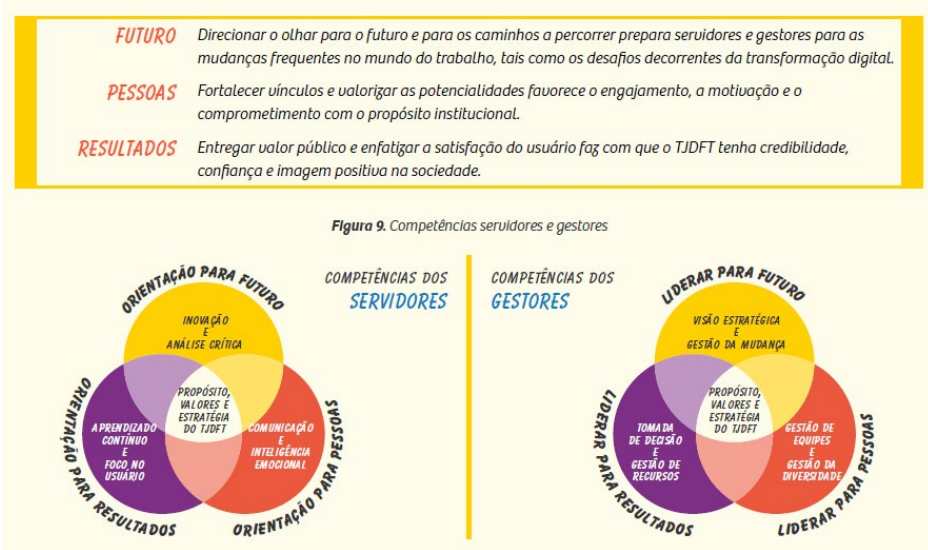
Embora não tenha sido denominada de fase de ideação, na definição do modelo de competências foram realizadas oficinas para a construção coletiva, ainda que restritas a especialistas em gestão de pessoas. Com efeito, embora não seja a forma idealizada pelo Design Thinking, ficou evidenciada a preocupação com a estimulação da criatividade e a oportunidade de engajamento mais amplo, de forma que o projeto não ficasse limitado a um núcleo muito restrito de idealizadores.

O novo modelo de competências abandonou o referencial tradicional que se pautava em processos de trabalho ou na estrutura organizacional para adotar a perspectiva de se realizar a gestão por temas. Segundo o manual de implementação do novo modelo, “a Gestão por Temas viabiliza uma Gestão Institucional de forma mais perene, vinculada a funções que precisam ser efetivas para um Tribunal de Excelência” (DISTRITO FEDERAL, [202-], p. 11).

Após a definição dos temas essenciais do novo modelo que seria implementado, iniciou-se o mapeamento das competências. Nessa fase, houve elevado engajamento de todas as áreas do tribunal, com a realização de oficinas com servidores de diversas unidades do TJDF. Essa foi a fase mais longa do projeto e apresentou como pontos fortes a criação coletiva e a preocupação com o alinhamento entre a percepção do usuário sobre as competências mais relevantes para o alcance dos resultados institucionais e o mapa de competências que seria adotado.

A concepção do modelo anterior, bastante focado no CHA (competências, habilidades e atitudes), foi abandonada pela orientação estratégica com foco nas “competências transversais” dos servidores e dos gestores, em três eixos comuns: futuro, pessoas e resultados. As competências estão relacionadas a comportamentos e atitudes que alcançam os servidores e os gestores independentemente da área de atuação no tribunal e estão relacionadas na figura abaixo:

Figura 4 – Eixos das Competências



Fonte: Distrito Federal ([202-]).

Após a elaboração do novo modelo e o mapeamento das competências, foi necessário o desenvolvimento de uma nova ferramenta de gestão de desempenho por competências.

Segundo as servidoras entrevistadas, o nome da nova ferramenta foi escolhido mediante processo de votação, em que servidores e magistrados do tribunal, diante de três opções sugeridas pela área de gestão de pessoas, escolheram Prisma.

A prototipação do Prisma ficou a cargo da equipe de tecnologia, e os testes do protótipo foram realizados de maneira informal por algumas pessoas da Secretaria de Gestão de Pessoas. O *design* da nova ferramenta ficou sob a responsabilidade da equipe de tecnologia, que se inspirou nos tons do Prisma para estabelecer a paleta de cores. A figura abaixo retrata o *layout* da página inicial do sistema:

Figura 5 – Imagem da página inicial do Sistema Prisma



Fonte: Distrito Federal ([2022]).

Não houve a implementação de um projeto-piloto da ferramenta. A partir do momento em que a arquitetura estava pronta para o uso, o tribunal traçou uma estratégia de implantação simultânea em todas as unidades da instituição, sem que fossem mensurados os resultados alcançados nos testes.

## 5 A INTERAÇÃO DA INOVAÇÃO

A aplicação da ferramenta de Gestão de Desempenho por Competências – Prisma decorreu da instituição no TJDFT do modelo de gestão de pessoas por competências (DISTRITO FEDERAL, 2020).

O novo sistema atendeu as premissas do modelo de gestão por competências instituído, quais sejam:

I – Orientação às pessoas:

a) orientação para pessoas: desenvolver competências comportamentais aplicáveis a qualquer contexto laboral, favorecendo o engajamento por meio da comunicação eficaz, do reconhecimento e dos desafios profissionais que alinhem propósitos pessoais e institucionais;

b) transversalidade: adotar competências relacionadas às aptidões mentais, emocionais e sociais pertinentes à atuação em contextos laborais diversos e mais frequentemente exigidas do que as competências técnicas em cenários de constantes transformações; e

c) busca de sentido do trabalho: favorecer a percepção das pessoas acerca de sua efetiva contribuição para o alcance de resultados institucionais, estimulando o protagonismo na gestão da própria carreira.

II – Orientação aos resultados:

a) orientação para resultados e impactos: direcionar a atuação das pessoas para o alcance de resultados institucionais que reflitam a melhoria da imagem e dos serviços prestados à sociedade;

b) orientação para a solução de problemas: preparar servidores e gestores para a utilização adequada de recursos em favor da superação de problemas e restrições; e

c) busca de excelência e equidade: favorecer a atuação do TJDFT como tribunal de excelência, respeitando diferenças entre potencialidades e singularidades e reconhecendo o desempenho que supera o bom ou o esperado.



III – Orientação ao futuro:

- a) orientação para o futuro: preparar servidores e gestores para desafios futuros, sem deixar de entregar bons resultados no presente;
- b) todos somos capazes de aprender: disseminar a cultura do aprendizado contínuo, reconhecendo que, ao longo da vida produtiva, é necessário substituir antigos padrões por novos modelos mentais; e
- c) geração de dados e informações para tomada de decisão mais eficiente em todos os níveis: gerar e analisar dados para subsidiar a ambidestria organizacional, que pressupõe conciliar a eficiência dos processos vigentes e a busca por inovações voltadas para a visão de futuro e para mudanças nos contextos laborais. (DISTRITO FEDERAL, 2020, art. 6).

**Por outro lado, o plano de implementação do novo modelo de competências do TJDFT previu o escalonamento de três fases:**

Institucionalização – consiste na institucionalização do Modelo de Gestão por Competências para Transformação Digital por meio da sua normalização em portarias pela governança e da sua sensibilização para servidores e gestores do TJDFT em ações de comunicação e capacitação.

Desempenho – consiste na institucionalização do novo Modelo de Gestão de Desempenho por meio da sua normalização em portarias pela governança e da sua sensibilização para servidores e gestores do TJDFT em ações de comunicação e capacitação.

Tecnologia – refere-se ao trabalho de desenvolvimento e teste do novo Sistema de Gestão de Desempenho do TJDFT.

Outrossim, no programa de implantação, a equipe da consultoria contratada (Mense) avaliou “que o Ciclo de Vida da Implantação do Prisma deveria atender ao Ciclo Híbrido (combinação do ciclo adaptativo com o preditivo)<sup>7</sup>, caracterizado pelo “fato de que algumas das ações devem ser executadas por meio de ciclos iterativos, como o Desenvolvimento de Sistemas, enquanto outras devem ser tratadas de maneira mais preditiva, como a definição de normas e portarias” (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, [20--], p. 7).

Até o momento, dois ciclos de avaliação de servidores mediante o sistema Prisma foram regulamentados no tribunal. O primeiro, o Ciclo de Transição de Desempenho por Competências – Prisma (DISTRITO FEDERAL, 2021b)<sup>8</sup>, no período de 1º de março a 31 de dezembro de 2021; e o atual, o Ciclo 2022, no período de 1º de janeiro a 31 de agosto de 2022 (DISTRITO FEDERAL, 2022a).<sup>9</sup>

Cada ciclo do Prisma é definido por normativo próprio.

Na implementação da Gestão de Desempenho por Competências – Prisma destaca-se a finalidade de “viabilizar a apuração do desempenho para fins de progressão funcional, promoção na carreira, homologação de estágio probatório e

---

<sup>7</sup> Tipos de ciclo de vida descritos pelo Laboratório de Informática, Aprendizagem e Gestão – Liag, na Unicamp, coordenado pelo professor doutor Marcos Borges: “Preditivo (ou cascata): escopo, prazo e custo determinados nas fases iniciais. Alterações ao escopo são cuidadosamente gerenciadas. Iterativo: escopo é determinado no início do ciclo de vida, mas prazo e custos são modificados com mais conhecimento do produto. Produto desenvolvido em série de ciclos repetidos (iterações) que acrescentam incrementos à funcionalidade do produto. Incremental: entrega produzida por série de iterações que adicionam funcionalidade em prazo predeterminado. Adaptativos (ágeis): escopo detalhado é definido e aprovado antes do início de uma iteração. Híbrido: combinação de adaptativo e preditivo. Elementos conhecidos ou com requisitos estabelecidos seguem preditivo, e elementos em evolução seguem um adaptativo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, [20--]).

<sup>8</sup> Estabelecido pela Portaria SEGP n. 80, de 9 de agosto de 2021.

<sup>9</sup> Estabelecido pela Portaria SEGP n. 7, de 17 de janeiro de 2022.

aquisição da estabilidade, dos servidores que estão em movimentação de carreira” (DISTRITO FEDERAL, 2021a).<sup>10</sup>

A ferramenta foi implementada em substituição ao sistema de avaliação anterior, que contemplava a aferição das competências técnicas clássicas. Houve, entretanto, uma exceção.

Por ainda não haver coincidência entre o “perfil profissional”, composto por competências transversais que parametrizou as competências a serem avaliadas no Prisma, e aquelas competências estabelecidas pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que fixa os requisitos a serem cumpridos pelo servidor para a aprovação no estágio probatório<sup>11</sup>, a ferramenta ainda não está sendo aplicada para fins de avaliação do servidor nesse período.

Até o encerramento do estágio probatório do servidor, permanece a utilização da metodologia de avaliação anterior em sua avaliação.

Por outro lado, como alhures destacado, a ferramenta desenvolvida (sistema Prisma) é obrigatória no caso dos servidores que ainda permanecem, após o estágio probatório, sujeitos à avaliação anual para fins de progressão na carreira.

Assim, considerando que a carreira dos servidores do Poder Judiciário da União possui um escalonamento extenso<sup>12</sup>, grande parte do quadro de servidores precisará ser avaliado mediante o sistema Prisma para progressão nos padrões da sua carreira. A obrigatoriedade do uso do Prisma nesse período, que em regra se estende por dez anos, contribui muito para aderência à inovação implementada.

Após esse período, o uso do Prisma volta a ser facultativo.

A implementação do Prisma possui ainda as seguintes finalidades (Portaria GPR n. 315/2021, art. 4º):

---

<sup>10</sup> Portaria GPR n. 315, de 25 de fevereiro de 2021, art. 4º, VII.

<sup>11</sup> A Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, art. 20, nos incisos I a V, define as seguintes competências do servidor a serem avaliadas para o desempenho do cargo: assiduidade; disciplina; capacidade de iniciativa; produtividade; e, responsabilidade (BRASIL, 1990).

<sup>12</sup> O plano de carreira dos servidores do PJU é regulamentado pela Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006, a qual prevê em seu anexo 13 padrões sucessivos de progressão, distribuídos em três classes para promoção (art. 9º, §§ 1º e 2º) (BRASIL, 2006).

- I – Desenvolver mecanismos de gestão de desempenho alinhados a objetivos institucionais para o alcance de melhores resultados;
- II – Coletar dados relativos ao desempenho dos servidores e gestores, identificando talentos e potencialidades;
- III – Conduzir servidores e gestores a assumirem desafios profissionais para uma atuação de excelência;
- IV – Instrumentalizar o gestor na gestão de desempenho dos servidores da unidade, estimulando práticas gerenciais baseadas no diálogo, visando o desenvolvimento profissional da equipe;
- V – Possibilitar aos servidores e gestores posicionamento crítico sobre o próprio desempenho e sobre a qualidade de seus resultados, visando conduzi-los a um processo de aprendizado contínuo; e
- VI – Prover dados para subsidiar ações das diferentes áreas de Gestão de Pessoas; Estima-se que 50% dos servidores efetivos do TJDFT encontram-se na fase de progressão na carreira [...]. (DISTRITO FEDERAL, 2021a).

## 5.1 Prognóstico

O prognóstico é um avanço gradual da implementação do Prisma, a fim de que seja a única ferramenta de avaliação de competências e desempenho dos servidores no TJDFT. Nesse sentido, há a previsão de que:

[...] Quando da migração da mensuração do desempenho para o Prisma, para fins de progressão funcional durante o estágio probatório, homologação de estágio probatório e aquisição da estabilidade, outras competências poderão ser agregadas a esse

modelo de gestão de desempenho, a fim de atender aos critérios da Lei n. 8.112/1990. (DISTRITO FEDERAL, 2021b, art. 3).

Por fim, um trabalho de constante sensibilização para o uso da plataforma digital desenvolvida, quando facultativa, tem sido realizado com vista a superar a baixa adesão ao programa. Para o novo ciclo, estão sendo encaminhados *e-mails* fomentando a aderência à plataforma e a elaboração de tutorial, com passo a passo demonstrando a importância da ferramenta.

## 5.2 Desafios

Forçoso destacar a baixa adesão ao sistema Prisma quando seu uso se torna facultativo, isto é, com relação aos servidores que alcançaram o final das classes e dos padrões referentes à progressão funcional.

Como mencionado anteriormente, o estudo do desenvolvimento da ferramenta sugere que a ausência da participação ordenada dos usuários nas oficinas de desenvolvimento da inovação repercutiu na baixa iteratividade da comunidade funcional com o sistema, para além dos casos em que sua aplicação é obrigatória.

De fato, excluída a fase em que o sistema é obrigatório na progressão funcional dos servidores, a baixa adesão ao novo sistema denota que as finalidades propostas pela inovação ainda não foram suficientemente incorporadas pelos seus usuários e permanecem dependendo de maior sensibilização por parte dos setores competentes para a compreensão da comunidade alvo de suas vantagens em relação ao modelo anterior.

A falta de previsão de *feedback* dos usuários para a implementação de melhorias da ferramenta no curso do tempo, a fim de que possam ser agregadas novas funcionalidades, dificulta a aderência do usuário à inovação e compromete o ciclo iterativo da aplicação do programa, que deixa de ser retroalimentado pela percepção dos usuários e o enrijece em sua adequação à demanda que objetiva suprir.

## 6 CONCLUSÃO

A partir da pesquisa realizada, foi possível inferir que o desenvolvimento de projetos de inovação no Judiciário ainda enfrenta desafios relevantes em face de elementos próprios da cultura institucional. A estrutura formal e verticalizada dos tribunais induz ao desenvolvimento de projetos em um modelo centralizado, em que a alta administração e suas áreas técnicas tendem a assumir o protagonismo em todas as fases do processo de criação. O usuário final, em geral, é convidado a participar em fases estanques do projeto, normalmente nos momentos em que o seu conhecimento sobre o objeto é imprescindível.

Embora o projeto analisado tenha elevado grau de inovação, a criação da ferramenta de gestão de desempenho por competências, denominada Prisma, não contou com a participação do usuário na ideação e nos testes do sistema.

Segundo a abordagem de Design Thinking, a ausência de testes com os usuários e de correções do protótipo pode representar um ponto frágil da ferramenta desenvolvida. É preciso monitorar se o produto, na perspectiva do usuário, solucionou o seu problema, tendo em vista que isso legitima o propósito da inovação.

A fase de testes e correções do protótipo com o usuário é a garantia do alinhamento entre o produto e as expectativas de quem irá usá-lo. Seria como responder aos questionamentos centrais que motivaram o desenvolvimento do projeto: era isso que você precisava? O sistema está atendendo às suas necessidades? Há algo que está faltando ou sobrando? O produto é útil e fácil de usar? Que melhorias são necessárias antes da implantação em todo o tribunal?

Quando não há a preocupação de envolver o usuário na validação do protótipo, assume-se o risco de baixa aderência ou de resistência ao produto desenvolvido, notadamente no Judiciário, em que servidores e magistrados, por força de diversos normativos editados pelo CNJ e pelos próprios tribunais, são obrigados a alimentar diversos sistemas, sobrecarregando as suas rotinas de trabalho.

Os laboratórios de inovação podem ser os catalizadores da mudança da cultura institucional no desenvolvimento de projetos. A empatia, o foco no usuário, o estímulo à cocriação em ambientes mais horizontalizados podem ser a chave para o sucesso dessa nova abordagem da inovação no Judiciário.

No trabalho de pesquisa, não foi possível analisar os resultados alcançados com o sistema Prisma, tendo em vista que não há dados avaliativos sobre o ciclo de transição que se encerrou e não foram realizadas entrevistas capazes de colher a percepção do usuário quanto ao novo sistema institucionalizado. Esse pode ser o ponto de partida para futuras pesquisas sobre o processo de inovação no Judiciário.

Por fim, há de se realçar o grande avanço proposto com a ferramenta Prisma, a qual deve vir a representar a vanguarda na gestão de pessoas no Poder Judiciário da União, com a substituição do modelo burocrático de avaliação por outro adequado às competências do futuro em um mundo em constante transformação digital.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.112%2C%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201990&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20jur%C3%ADdico,e%20das%20funda%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20federais](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.112%2C%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201990&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20jur%C3%ADdico,e%20das%20funda%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20federais). Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União; revoga as Leis n. 9.421, de 24 de dezembro de 1996, 10.475, de 27 de junho de 2002, 10.417, de 5 de abril de 2002, e 10.944, de 16 de setembro de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11416.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11416.htm). Acesso em: 27 ago. 2022.

BROWN, Tim. **Design Thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. 272 p. *E-book*.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. *In*: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília, DF: Ipea, 2017. p. 249-260.



CAVALCANTE, Pedro; MENDONÇA, Letícia; BRANDALISE, Isabella. Políticas públicas e Design Thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, Pedro (org.). **Inovação e políticas:** superando o mito da ideia. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 29-55.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Laboratórios de inovação:** histórias de transformação do Judiciário. Coordenadora Maria Tereza Ulille Gomes; Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Caderno-Liuds-Relatório-Laboratórios-de-Inovação-21.06.2021.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020.** Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 395, de 07 de junho de 2021.** Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 27 ago. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Gestão por competências:** somando talentos, construindo resultados. Brasília, DF: TJDF, [202-]. Disponível em: [https://www.tjdft.jus.br/transparencia/pessoal/modelo-de-gestao-por-competencias/manual-gestao-por-competencias\\_21\\_05\\_2021.pdf](https://www.tjdft.jus.br/transparencia/pessoal/modelo-de-gestao-por-competencias/manual-gestao-por-competencias_21_05_2021.pdf). Acesso em: 8 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria GPR 315, de 25 de fevereiro de 2021.** Institui a Gestão de Desempenho por Competências - PRISMA no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília, DF: TJDFT, 2021a. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-gpr/2021/portaria-gpr-315-de-25-02-2021>. Acesso em: 10 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria SEGP 7, de 17 de janeiro de 2022.** Estabelece as regras do Ciclo 2022 da Gestão de Desempenho por Competências – PRISMA. Brasília, DF: TJDFT, 2022a. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/secretaria-de-gestao-de-pessoas/2022/portaria-segp-7-de-17-01-2022>. Acesso em: 07 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria SEGP 23 de 7 de fevereiro de 2022.** Estabelece as regras do Ciclo 2022 para o módulo Gestão de Desempenho por Competências no Estágio Probatório - GDEP do Programa de Gestão de Desempenho por Competências - PGDCOMP. Brasília, DF: TJDFT, 2022b. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/secretaria-de-gestao-de-pessoas/2022/portaria-segp-23-de-07-02-2022>. Acesso em: 7 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria SEGP 80, de 09 de agosto de 2021.** Estabelece as regras do Ciclo de Transição da Gestão de Desempenho por Competências – PRISMA. Brasília, DF: TJDFT, 2021b. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/secretaria-de-gestao-de-pessoas/2021/portaria-segp-80-de-09-08-2021>. Acesso em: 07 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Prisma**. Brasília, DF: TJDFT, [20--]. Disponível em: <https://prisma.tjdft.jus.br/login>. Acesso em: 08 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Resolução 10, de 01 de outubro de 2020**. Institui modelo de gestão de pessoas por competências no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília, DF: TJDFT, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2020/resolucao10-de-01-10-2020>. Acesso em: 07 jul. 2022.

ESPM RELOAD. [S. l.]: **ESPM reload**, [20--]. Disponível em: <https://reload.espm.edu.br/wp-content/uploads/2020/09/duplo-diamante-1024x466.jpg>. Acesso em: 08 jul. 2022.

FERRAZ, Taís Schilling; MÜNCH, Luciane Amaral Corrêa. Inovação a serviço de um Judiciário transformador: uma perspectiva sistêmica. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 11-36, 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/75/30>. Acesso em: 27 ago. 2022.

LEURS, Bas. **Landscape of innovation approaches**. London: Nesta, 6 Feb. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Mgbwrj>. Acesso em: 08 jul. 2022.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Laboratório de Informática, Aprendizagem e Gestão. **Tipos de ciclo de vida**. Campinas, SP: Unicamp, [20--]. Disponível em: <https://liag.ft.unicamp.br/07-tipos-de-ciclo-de-vida/>. Acesso em: 27 ago. 2022.



## ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO PODER JUDICIÁRIO: INVESTIGANDO POSSIBILIDADES DE CONCRETIZAÇÃO POR MEIO DO DESIGN SISTÊMICO

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM\*  
AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES\*\*  
JOÃO THIAGO DE FRANÇA GUERRA\*\*\*  
PEDRO ENRICO DE OLIVEIRA\*\*\*\*

---

\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT. Especialista em Direito do Estado e em Direito Penal e Processual Penal. MBA em Poder Judiciário e Sociedade pela FGV Direito Rio. Juíza auxiliar da Vice-Presidência do TJMT na gestão 2019/2020. Juíza auxiliar da Presidência na gestão 2021/2022, coordenadora do Liods. Mestranda no Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Integrante do Grupo de Pesquisa Processo Coletivo Comum e Estruturante da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados – Enfam.

\*\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça da Paraíba – TJPB. Especialista em Direito Processual Civil. Especialista em Direito de Família e Sucessões. Mestranda no Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Integrante do Grupo de Pesquisa Gestão de Unidades, Redes Organizacionais e Design Organizacional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados – Enfam.

\*\*\* Juiz de direito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT. Especialista em Direito Civil e Processual Civil. MBA em Poder Judiciário e Sociedade pela FGV Direito Rio. Juiz auxiliar da Presidência do TJMT nas gestões 2015/2016 e 2017/2018. Juiz auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça na gestão 2021/2022. Mestrando no Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Integrante do Grupo de Pesquisa Centros de Inteligência e Formação Judicial em Prevenção de Conflitos e Gestão de Precedentes.

\*\*\*\* Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Pará – TJPA. Especialista em Direito Processual Civil. Especialista em Direitos Humanos, Teoria e Filosofia do Direito. Mestrando no Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Integrante do Grupo de Pesquisa Justiça Digital: Tecnologias Disruptivas e Inteligência Artificial no Direito.

## RESUMO

O presente estudo analisou o modelo de governança proposto pelo Conselho Nacional de Justiça aos tribunais de justiça estaduais e buscou identificar ferramentas que poderiam aumentar sua transparência e relevância. Tal abordagem se justificou diante da amplitude de estruturas de governança instituídas pelo CNJ, não havendo informações sobre a quantidade de comissões, comitês e núcleos implantada pelos tribunais, assim como a divulgação para o acesso à participação e ao resultado efetivo do trabalho realizado pelas estruturas já existentes. A pesquisa examinou a conceituação de governança e o modelo adotado pelo Poder Judiciário brasileiro, listando as estruturas previstas pelo CNJ e o conhecimento delas por juízes e servidores. Houve coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica, legislativa e empírica, sendo que esta ocorreu mediante questionário nacional destinado a juízes e servidores, concluindo-se que há parcial desconhecimento das estruturas existentes, não obstante, terem os respondentes informado interesse em participar. A análise qualitativa teceu considerações sobre as estruturas verticalizadas de poder, sugerindo-se, em seguida, medidas para a melhoria da transparência e relevância nos tribunais.

**Palavras-chave:** Conselho Nacional de Justiça; governança judicial; *design* sistêmico; transparência.

## ABSTRACT

This study analyzed the governance model proposed by the National Council of Justice (CNJ) to the Brazilian State Courts of Justice and sought to identify tools that could increase its transparency and relevance. This approach was justified given the length of governance structures instituted by the CNJ, with no information on the number of commissions, committees and groups implemented by the courts, neither the effective result of the work carried

out by the structures already existing. The research examined the concept of Governance and the model adopted by the Brazilian Judiciary, listing the structures provided by the CNJ and the knowledge of these by judges and civil servants. There was data collection through bibliographic, legislative and empirical research, which took place through a national questionnaire aimed at judges and civil servants, concluding that there is a partial lack of knowledge of the existing structures, despite the respondents showed interest in participating in such structures. The qualitative analysis made considerations about the vertical structures of power, suggesting, then, measures to improve transparency and relevance in the courts.

**Keywords:** Brazilian National Council of Justice; judicial governance; systemic design; transparency.

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Métodos, procedimentos e achados iniciais. 3 Governança e governança judicial: o *design* concebido pelo Conselho Nacional de Justiça. 4 Estruturas de governança: comissões e comitês a partir dos atos normativos do CNJ. 5 Governança e governabilidade no Poder Judiciário; 5.1 Estruturas verticalizadas de poder, estruturas de governança e os resultados da pesquisa empírica. 6 Ressignificando a governança: melhorias possíveis. 7 Conclusão. Agradecimentos. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo definição do léxico, governança consiste na forma como as organizações são gerenciadas e nos sistemas necessários para fazer isso. Estudos sobre governança no ambiente do Poder Judiciário sinalizam a correlação entre o funcionamento adequado das estruturas de governança e incremento de performance (AKUTSU; GUIMARÃES, 2015), bem como indicam a necessidade de construção de um modelo de governança tipicamente judicial (NG, 2011). Tendo em linha a conjugação dessas variáveis, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ tem proposto aos tribunais integrantes do sistema de justiça brasileiro a criação de diversas estruturas de governança, concebidas para a gestão especializada de variados aspectos das atividades do Poder Judiciário, com atuação tanto na área administrativa quanto negocial.

Todavia, a investigação do resultado da iniciativa liderada pelo CNJ revela um ambiente complexo, de informações escassas e acesso restrito, formado por muitas estruturas que operam de maneira não uniforme, muitas das quais existindo apenas formalmente, com comitês e comissões sem atuação concreta. Em outros casos, comitês e comissões atuam, mas seu trabalho é desconhecido pela organização, e os resultados se perdem ao longo do tempo, especialmente por ocasião da alternância das gestões, na medida em que a governança não está efetivamente integrada ao processo de tomada de decisão, as instituições não têm visão sistêmica de sua estrutura de governança, e as estruturas de governança funcionam de forma precária, sem equipes próprias e com seus membros envolvidos em múltiplas atividades.

Diante do cenário delineado, o presente estudo pretende identificar estratégias para aprimorar a relevância institucional e a transparência do modelo de governança proposto pelo CNJ aos tribunais de justiça estaduais. A pesquisa, de natureza aplicada como proposto por Pinto Júnior (2019, p. 47), investiga possibilidades de melhoria diante do direito posto, sem pretensão de avançar na proposição de alterações normativas ou no redesenho do modelo normativo de governança disseminado pelo CNJ. Para tanto, tem como hipótese a possibilidade



de alavancagem da governança no âmbito dos tribunais de justiça por meio do incremento da transparência das atividades de suas estruturas.

O estudo será desenvolvido em quatro partes, além desta introdução e da conclusão, a saber: métodos, procedimentos e achados iniciais; governança, seu conceito, conteúdo e modelo concebido para o Poder Judiciário brasileiro; governança e governabilidade no Poder Judiciário; e apresentação de melhorias possíveis.

## 2 MÉTODOS, PROCEDIMENTOS E ACHADOS INICIAIS

Segundo Senge (2016, p. 127), pensamento sistêmico é o método de abordagem formado por conhecimentos interdisciplinares concebido com o propósito de permitir a visualização de uma situação-problema sob o enfoque de seus inter-relacionamentos e padrões de mudança, de modo a possibilitar a compreensão de sua complexidade. Senge (2016, p. 131) anota que as instituições, suas ferramentas sofisticadas de projeção, análise de negócio e planos estratégicos foram projetados para tratar um tipo de complexidade que lida com muitas variáveis, a denominada complexidade de detalhes; todavia, a realidade das organizações é regida por um segundo tipo de complexidade, denominada complexidade dinâmica, nas quais as relações de causa e efeito são sutis e os efeitos das intervenções, ao longo do tempo, não são óbvios. O autor conclui afirmando que na maioria das situações gerenciais, a verdadeira alavancagem consiste em compreender a complexidade dinâmica e não a complexidade de detalhes (SENGE, 2016, p. 132).

Stroh (2015, p. 24-25) leciona que o pensamento convencional ou linear funciona para problemas simples, operando a partir da divisão do mundo em disciplinas e problemas específicos em seus componentes, pressupondo que podemos melhor abordar o todo, focalizando e otimizando as partes. Essa abordagem pressupõe que a conexão entre os problemas e suas causas é óbvia e fácil de rastrear, bem como que, para otimizar o todo, devemos otimizar as partes.

Com isso, pode-se assumir que uma intervenção concebida para alcançar sucesso a curto prazo, também assegurará sucesso a longo prazo.

No entanto, o pensamento convencional não é adequado para lidar com problemas complexos, nos quais a relação entre o sintoma e suas causas é indireta e não óbvia, e a melhoria do sistema depende da otimização da relação entre suas partes. Em ambientes complexos, a maioria das soluções rápidas tem consequências indesejadas, por não produzirem os resultados esperados ou por piorarem o cenário a longo prazo, sendo preferíveis intervenções pontuais coordenadas e sustentadas ao longo do tempo. Segundo Stroh (2015), problemas complexos devem ser abordados por pensamento sistêmico, definido como a capacidade de compreender as interconexões dos elementos de um sistema, de forma a tornar possível intervir para alinhar seu propósito declarado e seu propósito real.

Tendo em linha as premissas do pensamento sistêmico, no sentido da necessidade de compreensão da complexidade dinâmica do problema de pesquisa e a busca por soluções de alavancagem pontuais e sustentáveis, a primeira parte deste estudo possui natureza exploratória, conforme a definição de Gil (2008, p. 27), no sentido de proporcionar visão geral, do tipo aproximativo, buscando melhor compreensão e delimitação do problema por meio de revisão bibliográfica, centrada nos atos normativos editados pelo CNJ, com o objetivo de diagnosticar os contornos do modelo de governança propostos para os tribunais de justiça estaduais.

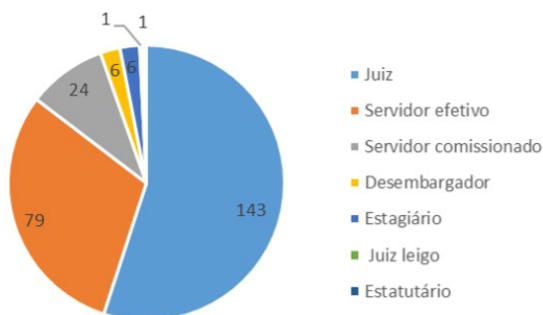
Por meio de pesquisa no repositório de atos normativos do CNJ<sup>1</sup>, com uso das expressões “governança”, “comissão” e “comitê”, foi realizado o levantamento das resoluções, dos provimentos e das portarias que determinam ou recomendam a criação de estruturas de governança, tanto de natureza gerencial quanto de natureza negocial. Essas estruturas foram catalogadas e totalizaram, por ocasião do levantamento realizado, 24 (vinte e quatro) estruturas de governança.

---

<sup>1</sup>O repositório de atos normativos do Conselho Nacional de Justiça está disponível para consulta pública em: [https://www.cnj.jus.br/atos\\_normativos/](https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/). A pesquisa foi realizada ao longo do mês de abril de 2021.

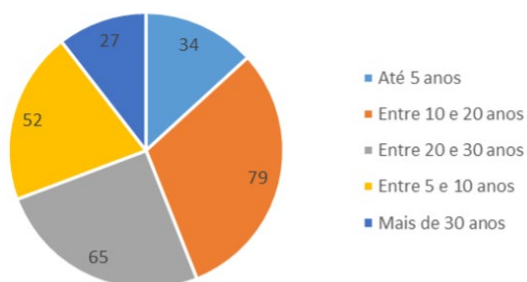


Figura 2 – Natureza do vínculo



Fonte: elaboração própria

Figura 3 – Tempo do vínculo



Fonte: elaboração própria

Nesse sentido, o questionário, que dispensou a identificação dos respondentes, foi composto por seis partes. Na primeira, foram colhidos dados sobre tribunal de origem, natureza e tempo do vínculo e conhecimento das estruturas de governança. Na segunda, foi provocada uma avaliação de reação acerca do conceito de governança apresentado, bem como colhidas impressões

reativas sobre as expressões “Poder Judiciário”, “Justiça” e “Governança”, com o objetivo de reunir elementos para a construção de mapas de palavras. Na terceira, foi apresentada a visão geral das estruturas de governança, para identificação daquelas conhecidas pelos respondentes. Na quarta, foi solicitada a avaliação individual das estruturas de governança, nas dimensões: relevância, transparência e efetividade. Na quinta, foi proposta a avaliação comparativa entre governança e administração vertical, nas dimensões: coerência com a realidade, efetividade e potencial para melhoria institucional. Na sexta e última, foram solicitadas contribuições para melhoria da governança institucional.

Figura 4 — Mapa de palavras

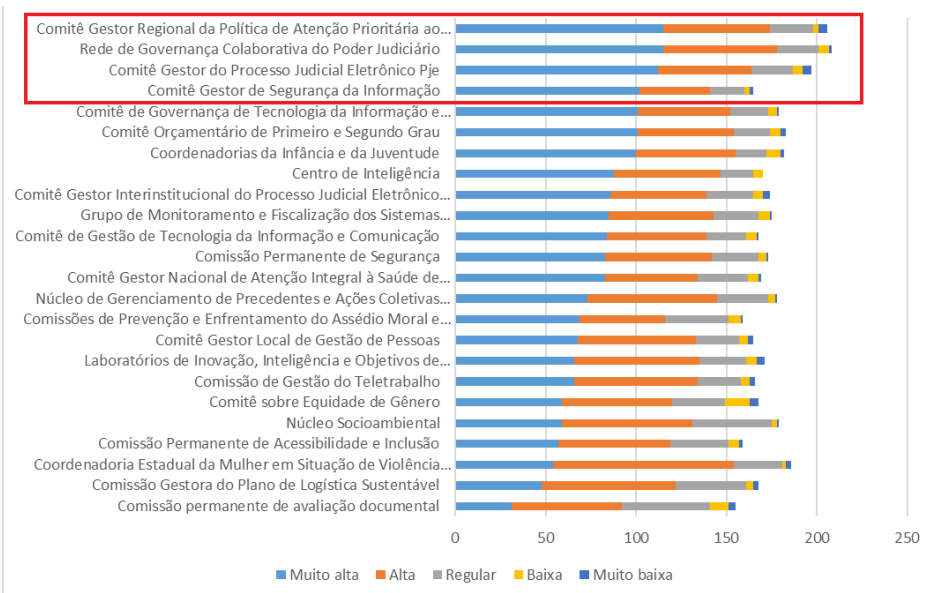


Fonte: elaboração própria

Em linhas gerais, a pesquisa permitiu, a partir da percepção dos respondentes, o ranqueamento das estruturas de governança integrantes do sistema proposto pelo CNJ segundo sua relevância, efetividade e transparência, bem como permitiu constatar que a avaliação de relevância foi mais intensa do que a avaliação de efetividade e transparência, na medida em que a quantidade de respostas direcionadas para a dimensão relevância foi invariavelmente superior

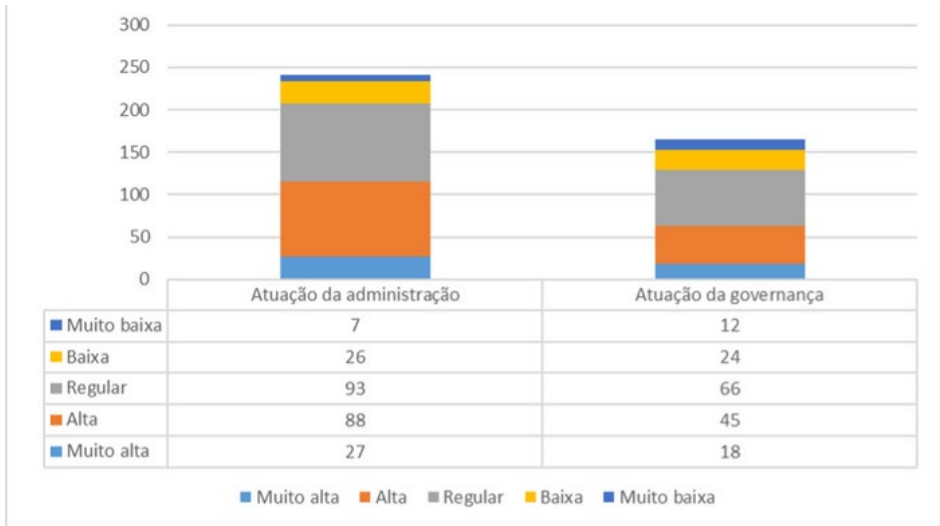
às demais dimensões. A pesquisa revelou ainda a avaliação das dimensões efetividade e transparência como preponderantemente regular, bem como a sinalização de que as estruturas verticalizadas de administração operam de forma mais eficiente do que as estruturas de governança.

Figura 5 – Estruturas de governança – Percepção de relevância



Fonte: elaboração própria

Figura 6 — Administração x Governança – Efetividade



Fonte: elaboração própria

Nesse ponto, diante da dimensão do sistema de governança proposto pelo CNJ e da grande quantidade de percepções reunidas por meio da pesquisa realizada, tendo em linha a advertência de Jones (2014, p. 3), no sentido de que um sistema complexo se refere a domínios em que é quase inconcebível para um único especialista ou gerente compreender todo o sistema ou operação, os achados iniciais foram submetidos a um projeto de Design Thinking, com o objetivo de explorar caminhos para a solução do problema de pesquisa.

Segundo Jones (2014, p. 24), o pensamento sistêmico e a abordagem de Design Thinking compartilham uma perspectiva comum para lidar com problemas complexos, que consiste em efetuar mudanças altamente alavancadas, bem fundamentadas e prioritárias em situações sensíveis, pelo que o objetivo de um projeto de Design Sistêmico é adotar o pensamento sistêmico para orientar o *design* centrado no usuário de serviços complexos em sistemas abertos e com múltiplas partes interessadas (JONES, 2014, p. 3). Todavia, o autor reconhece

que a conciliação dessas perspectivas é um desafio, na medida em que o pensamento sistêmico, por seu viés analítico, enfatiza a compreensão de situações problemáticas complexas, independentemente de intervenções ou soluções, e o pensamento projetivo, embora não negligencie o imperativo da compreensão, por operar continuamente em direção à ação sobre os resultados pretendidos, usando aproximações iterativas e sucessivas por meio de artefatos altamente diferenciados, prioriza a geração de resultados em primeiro lugar (JONES, 2014, p. 24).

Buscou-se, ao longo do uso conjugado das práticas, converter a aparente tendência de distanciamento das abordagens em complementariedade, com o pensamento sistêmico prestando-se de embasamento teórico para a abordagem pragmática do projeto de *design*, e este sendo empregado como mecanismo para conversão da visão analítica sistêmica em uma proposta de ação interventiva concreta.

O resultado desse esforço foi o diagnóstico amplo do sistema de governança proposto pelo CNJ, a reunião de percepções variadas de múltiplas partes interessadas sobre seu funcionamento e a identificação dos elementos do sistema propícios à alavancagem.

### 3 GOVERNANÇA E GOVERNANÇA JUDICIAL: O DESIGN CONCEBIDO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Fazendo-se breve explanação sobre o termo governança, verifica-se que a palavra governar, conforme o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, é oriunda da Grécia e é utilizada para definir a ação de dar direção a um destino (BRASIL, 2020, p. 26). O documento segue esclarecendo que em empresas de pequeno porte é comum que a função de determinação e execução recaiam sobre a mesma pessoa, não havendo quebras na comunicação. Entretanto, tratando-se de instituições macro, as distâncias existentes entre os que se encontram no comando das direções e os responsáveis pelas suas



implementações, por vezes, sofrem ruídos, requerendo o estabelecimento de regras para o efetivo funcionamento de toda a estrutura.

Akutsu e Guimarães (2012, p. 184) pontuam que apesar de não haver unanimidade em relação ao conceito de governança, alguns aspectos podem ser reconhecidos, como os impactos positivos decorrentes de uma boa governança, diminuindo custos e aumentando o retorno sob vários aspectos, dentre os quais eficiência e melhor tratamento das partes interessadas. Para Andrade e Rosetti (2009, p. 562), a governança se apresenta fundamental para o Estado, e seu conceito não se confunde com a simples governabilidade, sendo aquela uma conquista duradoura e social, ao passo que esta última representa, em regra, uma conquista efêmera e circunstancial do poder.

No cenário nacional, a governança no setor público foi definida pelo Tribunal de Contas da União –TCU como sendo um conjunto de “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” (BRASIL, 2020, p. 36).

De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU, a busca cada vez maior de eficiência e ética no setor público levou instituições como a International Federation of Accountants – IFAC , o The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA, e Office for Public Management Ltd – OPM , assim como organizações como o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS, o Banco Mundial e o Institute of Internal Auditors – IIA a avaliarem os requisitos necessários para melhoria da governança no setor público e concordarem que:

[...] para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das

organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada). (BRASIL, 2014, p. 13).

A busca pela melhoria da governança deve ser constante, aproximando os envolvidos ao público-alvo, por meio de maior transparência de seus atos, informações sobre serviços, procedimentos e atos realizados, prestação de contas (*accountability*) e maior efetividade, garantindo a prestação de serviços de qualidade e com foco voltado para seus destinatários finais.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC prescreve que, para que uma governança seja efetiva, é recomendado que os agentes atuem sob os critérios de transparência, bom relacionamento entre todos os envolvidos, monitoramento de desempenho, auditoria interna independente, fomento de princípios éticos e normas de conduta e gerenciamento de riscos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015).

Para atingir as funções da governança (avaliar, direcionar e monitorar), torna-se necessária a adoção de três mecanismos: liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2020, p. 52). O exercício da liderança deve ser realizado por profissionais éticos e íntegros, possuidores de habilidades e competências necessárias para desempenho de sua função, com líderes escolhidos por meio de processo transparente, gerando confiabilidade e legitimidade.

Através desses líderes são realizados os processos de estratégia necessários para o desenvolvimento de uma boa governança, alinhando os atos praticados e as necessidades dos envolvidos. Para tanto, apresenta-se fundamental o gerenciamento de riscos e o monitoramento do alcance dos resultados organizacionais, assim como do desempenho das funções de gestão. De acordo com o referencial do TCU, é necessária a definição de diretrizes para abertura

de dados na administração, permitindo-se o acesso amplo a essas informações por canais simples, cabendo aos *stakeholders* a sua efetiva utilização e retorno (BRASIL, 2014, p. 61).

O terceiro mecanismo corresponde ao controle, entendendo-se este como a avaliação de todos os atos, prestação de contas e *accountability*, após a realização de procedimentos transparentes. Ainda dentro desse mecanismo, tem-se como práticas a avaliação da satisfação das partes interessadas e a efetividade da auditoria interna (BRASIL, 2020, p. 52).

Tem-se, assim, que a governança em seu modelo ideal pressupõe a efetiva comunicação entre os envolvidos, considerando todas as suas contribuições e necessidades, com decisões responsáveis e com a devida prestação de contas (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001, p. 14).

Especificamente no Poder Judiciário, o aumento contínuo de ajuizamento de demandas aliado à morosidade na prestação jurisdicional final e à baixa efetividade dos julgamentos fez crescer a necessidade de um sistema de justiça mais célere e acessível, gerando uma cobrança maior por *accountability* de todos os envolvidos. O modelo tradicional e burocrático de gerenciamento demonstrava-se insatisfatório, crescendo a necessidade e o anseio por uma reforma judiciária, com um modelo de governança voltado ao desenvolvimento de conhecimentos para o exercício das funções de administração, criação de estratégias e ferramentas para o funcionamento efetivo do Poder Judiciário.

A partir desse contexto, foi criado o CNJ, que, por meio da Emenda Constitucional n. 45, instituiu o art. 103-B da Constituição Federal, tendo, dentre outras competências, a função de controle interno e assessoramento do Sistema Judiciário Brasileiro (BRASIL, 2016).

De acordo com Oliveira (2015, p. 33), dentre as atuações do CNJ, encontra-se a atividade administrativa em questões referentes à gestão, ao controle, à organização e à padronização de procedimentos processuais e de rotinas judiciárias.

Seguindo a mesma diretriz do TCU, o CNJ, no exercício da sua competência de controle da atuação administrativa dos tribunais, adotou o modelo de governança baseado nos pilares de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão.

Atuando inicialmente na coleta de dados gerenciais, o CNJ permitiu a feitura de um mapa nacional do Sistema Judiciário brasileiro, reunindo informações de pessoal, estrutura, procedimentos administrativos e judiciais. A partir desses relatórios, passaram a ser possíveis a regulamentação e o controle de atos administrativos do Poder Judiciário, visando fortalecer as dimensões de independência judicial e *accountability* (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012, p. 17).

#### **4 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA: COMISSÕES E COMITÊS A PARTIR DOS ATOS NORMATIVOS DO CNJ**

O Conselho Nacional de Justiça, por previsão em seu regimento, criou para atuação interna, comissões permanentes e temporárias, tendo por finalidade o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas (Resolução CNJ n. 67/09 CNJ, art. 27). Nesse contexto, o CNJ, atuando dentro da perspectiva de governança judicial de avaliação, direcionamento e monitoramento das atuações administrativas do Poder Judiciário, pretendeu a repetição desse modelo de governança pelos tribunais, através da previsão de comissões a serem instituídas por esses órgãos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009a).

A partir do presente estudo, realizado durante o mês de abril de 2021, foram identificadas 24 estruturas de governança consistentes em comissões, comitês e núcleos a serem criados pelos tribunais, por recomendação ou determinação do CNJ.

Entretanto, não obstante a indiscutível importância dessas estruturas, a pesquisa identificou que juízes e servidores do Poder Judiciário não têm conhecimento acerca da existência de algumas delas ou não sabem qual a sua finalidade e forma de acesso.

A pesquisa observou que nem todos os comitês e comissões se encontram instituídos nos tribunais, e parte dos atores respondentes, magistrados e serventuários demonstraram ter interesse em participar dessas estruturas, porém não têm conhecimento sobre suas constituições e formas de acesso. A inexistência em boa parte dos sites oficiais dos tribunais de uma compilação única das comissões e comitês pode ser uma das causas para o desconhecimento dos entrevistados acerca de alguns deles, conforme a apuração da pesquisa, dificultando o acesso e a participação dos envolvidos no sistema judicial.

Para este estudo foi feito um levantamento, através do site oficial do CNJ, sendo identificados 24 comitês, comissões e núcleos a serem instituídos pelos tribunais, alguns obrigatórios.

Seguindo o critério cronológico crescente de publicação das resoluções, identificamos a Resolução n. 94/2009 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009b), que determinou a criação das coordenadorias da infância e da juventude pelos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal (arts. 1º e 2º), e a Resolução n. 96/2009 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009c), que determinou a instalação, no prazo de 30 dias, e o funcionamento, no prazo de até 90 dias, do Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (art. 5º). Em sequência, foram verificadas a Resolução n. 185/2013 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013), criando o Comitê Gestor do Processo Judicial Eletrônico – PJe (arts. 30 e 31); a Resolução n. 194/2014 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a), que instituiu o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (art. 4º); e a Resolução n. 195/2014 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014b), prevendo o Comitê Orçamentário de Primeiro e Segundo Grau (art. 5º).

Prosseguindo no levantamento, localizamos a Resolução n. 201/2015 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015b), a qual determinou a instituição de Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável – PLS-PJ, responsável por elaborar, monitorar, avaliar e revisar o Plano de Logística Sustentável – PLS da Instituição, instrumento vinculado ao planejamento estratégico do Poder Judiciário, com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos

de execução, mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados, que permite estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade, racionalização e qualidade que objetivem uma melhor eficiência do gasto público e da gestão dos processos de trabalho, considerando a visão sistêmica do órgão (arts. 10 e 12); e do Núcleo Socioambiental, com atribuição de planejamento, implementação, monitoramento de metas anuais e avaliação de indicadores de desempenho para o cumprimento do PLS, estimulando a reflexão e a mudança dos padrões de compra, consumo e gestão documental dos órgãos do Poder Judiciário, fomentando ações que estimulem uso sustentável de recursos naturais e bens públicos e a qualidade de vida no ambiente de trabalho, em conjunto com a unidade responsável (arts. 4º, 5º e 6º).

Foram identificados, ainda, o Comitê Gestor Nacional de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores (Resolução n. 207/2015, art. 11), a Comissão de Gestão do Teletrabalho (Resolução n. 227/2016, art. 17), o Comitê Gestor Local de Gestão de Pessoas (Resolução n. 240/2016) e as Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Resolução n. 254/2018, art. 4º).

A Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário foi instituída pela Resolução n. 255/2018 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018b), através da determinação de comitê sobre equidade de gênero, visando assegurar a igualdade no ambiente institucional, propondo diretrizes e mecanismos que orientem os órgãos judiciais a atuar para incentivar a participação de mulheres nos cargos de chefia e assessoramento, em bancas de concurso e como expositoras em eventos institucionais (art. 2º).

Localizamos a Resolução n. 291/2019 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019b), que instituiu a Comissão Permanente de Segurança, e previu dentre suas competências: elaboração de plano de segurança orgânica, proteção e assistência de juízes em situação de risco ou ameaçados, e auxílio no planejamento da segurança de seus órgãos; instituição do núcleo de inteligência; recebimento originariamente de pedidos e reclamações dos magistrados em relação ao tema objeto desta resolução; deliberação originariamente sobre os pedidos de proteção

especial formulados por magistrados, associações de juízes ou pelo CNJ, inclusive representados pelas providências do art. 9º da Lei n. 12.694, de 2012 (BRASIL, 2012); divulgação reservada entre os magistrados da escala de plantão dos agentes de segurança, com os nomes e o número do celular; e elaboração de plano de formação e especialização de agentes de segurança, preferencialmente mediante convênio com órgãos de segurança pública.

Em continuidade à pesquisa, verificamos a existência da Resolução n. 324/2020 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020b) determinando a instituição da Comissão Permanente de Avaliação Documental, tendo por atribuições propor instrumentos arquivísticos de classificação, temporalidade e destinação de documentos, e submetê-los à aprovação da autoridade competente; orientar as unidades judiciárias e administrativas a realizar o processo de análise e avaliação da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação; identificar, definir e zelar pela aplicação dos critérios de valor secundário dos documentos e processos; analisar os editais de eliminação de documentos e processos da instituição e aprová-los; e realizar estudos e encaminhar propostas ao Comitê do Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname sobre questões relativas à gestão documental e à gestão da memória (art. 11).

Identificada, ainda, a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, coordenada pelo CNJ e com representação de todos os segmentos de justiça, prevista na Resolução n. 325/2020 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020c), com competência para apresentar propostas de aperfeiçoamento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021–2026 (arts. 16 e 17).

O Núcleo de Ações Coletivas – NAC (Nugep) e o Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ foram previstos nas Resoluções n. 235/2016, n. 339/2020 (art. 2º) e n. 349/2020 (art. 4º), respectivamente, ao passo que as Comissões de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e do Assédio Sexual em Primeiro e Segundo Grau foram trazidas pela Resolução n. 351/2020 (arts. 15 e 16).

O estudo localizou, também, a Resolução n. 370/2021 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a), que determina a constituição do Comitê de

Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (art. 7º), com atribuição para apoiar o desenvolvimento e estabelecimento de estratégias, indicadores e metas institucionais, assim como aprovar projetos e planos estratégicos, e gerir os riscos da área de TIC e do Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação (art. 8º), responsável por aprovar planos táticos e operacionais junto à alta administração, disseminando a importância da área de TIC nos tribunais; monitorar a execução orçamentária e financeira de TIC; e planejar, priorizar e monitorar as contratações de TIC.

O CNJ, por meio da Portaria n. 26/2015 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015a) criou, ainda, o Comitê Gestor Institucional do PJE (arts. 6º e 7º), a ser composto por representantes da magistratura, do Ministério Público dos Estados e da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, além de, tratando-se de tribunais de justiça, representantes da Defensoria Pública e da Procuradoria Estadual.

Por fim, identificamos a previsão dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Liods, que, apesar de não serem obrigatórios, passaram a ter a criação e a instalação incentivada pelo Provimento n. 85/2019 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019a, art. 4º).

No decorrer do estudo, como é esperado dentro de uma estrutura de governança, que deve ser flexível para adaptar-se às atualidades e necessidades do sistema, houve algumas alterações referentes ao conteúdo da pesquisa aplicada, sendo detectada a revogação, em 7 de junho de 2021, pela Resolução n. 396/2021, do art. 40 da Resolução n. 370/2021, no qual era previsto o Comitê Gestor de Segurança da Informação.

Da mesma forma, foi identificada a revogação da Resolução n. 230/2016, passando as Comissões Permanentes de Acessibilidade e Inclusão a serem regidas pela Resolução n. 401, de 16 de junho de 2021 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c).

A ampla gama de estruturas previstas pelo CNJ e a multiplicidade de temas administrativos abarcados demonstram a relevância de suas instituições. Entretanto, a ausência de informações claras pelos tribunais acerca das estruturas instaladas, incluindo composição, competência e formas de acesso, assim como



a inexistência de padronização dos sites oficiais, dificulta a obtenção de dados e a participação dos demais envolvidos, como pode ser observado pela pesquisa realizada com magistrados e servidores.

## 5 GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE NO PODER JUDICIÁRIO

A extensa e complexa estrutura de administração estritamente burocrática erigida para o sistema de justiça, assim como as questões relacionadas à administração da justiça no sentido jurisdicional, conduziu à criação do CNJ e, com ele, vieram os novos paradigmas de gestão do Poder Judiciário. Ao lado das estruturas verticalizadas de poder, ou seja, do modelo burocrático clássico de gestão pública, o CNJ tem estimulado os tribunais brasileiros a adotarem métodos de administração fundados na governança, para que atuem ambos os modelos em paralelo.

O que se põe como questão no presente capítulo é se as estruturas verticalizadas de poder são compatíveis com as estruturas de governança, e se essa atuação conjunta e paralela, conseqüentemente, viabiliza a governabilidade pelo gestor público.

Viana e Oliveira (2018) esclarecem que o modelo político-democrático das instâncias de poder latino-americanas, após o primeiro momento de reabertura política, entre as décadas de 1980 e 1990, tratava a governabilidade como a capacidade que o Executivo possuía de impor sua vontade aos outros poderes. Essa posição foi defendida pela ciência política conforme o sistema presidencialista, adquirindo predomínio nesse contexto regional, contudo, essa concepção pragmática foi alterada pela institucionalização de mecanismos legítimos de controle de poder capazes de incentivar a coordenação política.

A governabilidade passou a ser fundamentada não mais na legitimidade atribuída ao gestor político, por meio da escolha tomada pela sociedade, mas, sim, no conjunto dos mecanismos institucionais existentes para prover o Estado da capacidade de tomada de decisão. De forma oportuna, Viana e Oliveira (2018)

sustentam que a governabilidade deixa de ser um instrumento de contingência e se dissocia das escolhas políticas dos gestores.

O Poder Judiciário brasileiro, seguindo essa tendência, notadamente a partir de 2005, ano em que o CNJ foi insituído, passa a se valer de mecanismos de gestão mais coerentes com a administração científica e, então, a governabilidade adquirida pelos presidentes dos tribunais e por toda a estrutura hierárquica abaixo dessa figura está centrada nos mecanismos institucionais que sustentam a coordenação política de cada instituição que compõe o Poder Judiciário.

Assim, tem-se que o primeiro aspecto que ora se analisa, qual seja, o exercício de atos de gestão pelas estruturas verticalizadas de poder, está legitimado politicamente. O cerne da questão, então, concentra-se no exercício de atos de gestão por uma nova estrutura de governança, que deve atuar paralela e conjuntamente à tradicional (vocábulo aqui utilizado como sinônimo de arcaico) e convencional estrutura burocrática e hierárquica do Estado brasileiro, associação esta que deve ocorrer para que a tomada de decisões alcance o resultado mais prolífico possível.

A governança é modelo horizontalizado de gestão e instrumento de prática deliberativa. Logo, no que corresponde ao escopo desta investigação, requer o engajamento de juízes e servidores do Poder Judiciário.

Levi-Faur (2012), ao contextualizar a governança como modelo de gestão que pode ser inserido em uma perspectiva de gestão pública policêntrica e instrumento de formulação de políticas públicas, explica que a governança pode ser um modelo complementar ou alternativo à administração vertical exercida pelo Estado e pelos governos. Essa posição é justificada pela complexidade regulatória assumida pelo Estado, posição que coincide com a motivação da criação das estruturas de governança pelo CNJ.

Tem-se, portanto, a legitimidade política para a implementação de estruturas de governança pelo Poder Judiciário. Todavia, ainda é necessário perscrutar uma legitimidade pragmática da atuação paralela e conjunta das estruturas de governança com as estruturas verticalizadas de poder, pois é possível haver uma tensão entre ambos os modelos, seja pela insustentável quebra de paradigma na

tomada de decisão gerada pela cisão de atribuições, seja por questões meramente empíricas e subjetivas, tal como a vaidade humana que pode se tornar suscetível à ideia da “perda de poder”.

Como e quanto essa tensão impacta a governabilidade do gestor público? No que diz respeito ao aspecto das suscetibilidades humanas, essa investigação necessitaria tomar um rumo metodológico inadequado para o propósito a que se propõe. Porém, sobre a cisão de atribuições e a consequente divisão do exercício da tomada de decisão, devemos considerar que bons desenhos organizacionais de estruturas de governança podem favorecer o desempenho de uma gestão pública de excelência.

Em contrapartida a essa situação de tensão, adota-se uma posição mais otimista para a coexistência de ambas as estruturas ao se considerar que a governança estimula não somente a atuação colaborativa entre os participantes do sistema de justiça, como, igualmente, fomenta a inovação.

Levi-Faur (2012) assevera que a governança promove a distribuição da autoridade institucional entre diversas esferas que podem competir, coordenar ou barganhar umas com as outras ou, inclusive, ignorarem-se. Contudo, como estímulo à substituição do modelo de gestão *top-down*, paradigma da administração pública brasileira, por um modelo horizontal de tomada de decisões, Levi-Faur (2012) defende que as estruturas de governança conduzem à mudança de políticos para especialistas, mudança de hierarquias político-econômico-sociais para redes e parcerias descentralizadas, mudança de burocracia para regulamentação, mudança de Estado grande (*big Government*) para Estado pequeno (*small Government*), mudança de nacional para regional e de regional para global, mudança de *hard power* para *soft power* e mudança de autoridade pública para autoridade privada. Ele também denota que, no âmbito da política doméstica, a governança substitui uma ordem burocrática estagnada e de controle estatal centralizado por uma forma mais leve e colaborativa de construção de políticas institucionais. Em síntese, a governança é marcada pela ideia de transformação estrutural de uma instituição, e esta é a razão da criação do CNJ e das políticas de gestão que dele nasceram.

## 5.1 Estruturas verticalizadas de poder, estruturas de governança e os resultados da pesquisa empírica

A consulta pública realizada para esta investigação apresentou aos respondentes as seguintes questões de números 40, 41 e 42: (40) No contexto de sua instituição, compare a atuação da governança e da administração em termos de coerência com a realidade; (41) No contexto de sua instituição, compare a atuação da governança e da administração em termos de efetividade; e (42) No contexto de sua instituição, compare a atuação da governança e da administração em termos de potencial para melhoria institucional.

Para a avaliação das respostas atribuídas, foram consideradas as alternativas “regular”, “alta” e “muito alta”, dado o fato de que “regular” foi o ponto neutro da escala. Assim consideradas as respostas, os resultados encontrados em números absolutos foram os seguintes:

- Para a questão de número 40, as estruturas verticalizadas foram consideradas mais coerentes com a realidade por 210 respondentes. As estruturas de governança foram consideradas mais coerentes com a realidade por 134 respondentes;
- Para a pergunta de número 41, as estruturas verticalizadas foram consideradas mais efetivas por 208 respondentes. As estruturas de governança foram consideradas mais efetivas por 129 respondentes;
- Para a pergunta de número 42, as estruturas verticalizadas foram consideradas como possuidoras de maior potencial para melhoria institucional por 216 respondentes. As estruturas de governança, por sua vez, obtiveram apenas 143 respostas favoráveis.

Observa-se grande desequilíbrio entre as respostas, com saldo muito favorável às estruturas verticalizadas, que foram mais bem avaliadas por juízes e servidores do que as estruturas de governança em funcionamento nos tribunais brasileiros. Essa informação é relevante para este capítulo, pois reforça

uma percepção de que as estruturas de gestão tradicionais possuem maior credibilidade.

Contudo, quando esses dados são contextualizados com os dados obtidos das perguntas anteriores do questionário, em que foram avaliadas isoladamente cada estrutura de governança regulamentada pelo CNJ, há uma notória percepção de que juízes e servidores possuem expectativas em relação ao funcionamento das estruturas de governança, apontando para um cenário de potencial transformação sistêmica e disrupção. Logo, as respostas atribuídas às questões 40, 41 e 42 demonstram uma avaliação de contexto contemporâneo, em que a administração burocrática e hierárquica aparentemente funciona melhor, desprezando-se os resultados obtidos pelo passado e desconsiderando-se o futuro.

O que se conclui é que as estruturas verticalizadas de poder concorrem com as estruturas de governança implementadas, mas não são incompatíveis, ainda que possa ser gerada certa tensão entre ambas. A tensão possível de ser gerada, por sua vez, não é capaz de produzir a perda de governabilidade pelo gestor público, pois as estruturas de governança são esperadas e desejadas por juízes e servidores como a institucionalização de mecanismos legítimos de controle de poder do gestor e contribuem para a coordenação política institucional.

## 6 RESSIGNIFICANDO A GOVERNANÇA: MELHORIAS POSSÍVEIS

Conforme expusemos anteriormente e é destacado por Negri e Pedron (2019), o Poder Judiciário brasileiro se utiliza do modelo burocrático de administração, com a presença de hierarquia, ainda que de forma amenizada. Contudo, esse modelo possibilita conviver com a governança que foi adotada pelo CNJ como forma de gestão para o Judiciário brasileiro, mesmo diante da ausência de legislação específica.

Nesse contexto, comitês, comissões, núcleos e grupos de trabalho sugeridos aos tribunais pelo CNJ foram pensados como ferramentas colaborativas de governança e como forma de incentivar a participação ativa de servidores e

magistrados nesse modelo de gestão mais democrático. São instâncias internas de apoio à governança (BRASIL, 2014).

No entanto, o diagnóstico inicial das estruturas de governança propostas pelo CNJ para a gestão especializada das atividades do Poder Judiciário estadual indicava a total ausência de visão sistêmica dessas estruturas de governança, fazendo com que funcionem de forma precária, apontando como principais problemas: ambiente complexo formado por um grande número de estruturas; operação não uniforme; informações escassas e acesso restrito; estruturas sem equipes próprias com seus membros envolvidos em múltiplas atividades; trabalho desenvolvido desconhecido pela organização; e resultados que se perdem ao longo do tempo, pois a governança não está efetivamente integrada ao processo de tomada de decisão.

Neves Júnior (2020), ao abordar sobre as estruturas de governança, afirma que esse excesso de comissões e grupos de trabalho acaba por dificultar a implementação de projetos e a necessidade de organizar uma eficaz coordenação e o registro dos trabalhos existentes.

Diante desse cenário de pouca efetividade, mas considerando o potencial da governança para a gestão democrática dos tribunais, partimos da premissa de não reescrever o modelo existente sugerido pelo CNJ, mas apenas melhorar sua funcionalidade, aprimorando a relevância institucional e de transparência do modelo atual (problema de pesquisa definido).

Assim, após a sessão de Design Thinking, adotando a técnica Duplo Diamante, foi levantada a matriz de prioridades, com o nível de dificuldade, sendo decidido pela atuação em dois eixos prioritários e de fácil implementação: a comunicação e a capacitação.

Em relação à comunicação, as ações de melhoria pensadas envolvem a liberação da informação por múltiplos canais de comunicação, visando à divulgação de resultados e linhas de atuação das estruturas de governança, assim definidas: criação de *hotsite* com apresentação de toda a estrutura de governança, atos normativos e atas com deliberações; relatório de atividades; indicadores de desempenho com uma solução de Business Intelligence para acompanhamento

da performance da governança; criação de um evento anual de governança; e mecanismos para controle externo e social como modelo de dados abertos governamentais.

Realizada uma análise dos 26 sites dos tribunais estaduais e um do Distrito Federal, verificou-se que apenas quatro (Tribunal de Justiça do Ceará, Tribunal de Justiça de Mato Grosso, Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte) não possuem uma página dedicada às informações sobre essas estruturas, sendo possível encontrar informações de uma ou de outra de forma esparsa.

Observou-se, ainda, que mesmo nos tribunais que possuem páginas dedicadas, as informações constantes não são padronizadas, bem como não abarcam todas as estruturas. Geralmente, limitam-se a indicar atos normativos (15 tribunais) e nomes dos membros (19) que as compõem, sendo que apenas 10 sites disponibilizam atas, e, mesmo assim, somente de algumas comissões.

Alguns tribunais com página dedicada mantêm informações apenas das comissões permanentes determinadas pelo seu regimento interno, não mencionando as demais estruturas sugeridas pelo CNJ. Apenas dois tribunais, Rio de Janeiro e Distrito Federal, relacionam todas as estruturas, no entanto a página do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que nomina 88 comissões, comitês, coordenadorias, grupos de trabalho e núcleos, não apresenta informações individualizadas sobre essas comissões.

O site do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT tem uma página dedicada à Governança Institucional e conta com um painel de Business Intelligence dos Comitês e Comissões do TJDFT, onde estão relacionadas 55 estruturas, incluindo as portarias e os membros que as compõem. O painel informa que 452 pessoas integram essas estruturas, demonstrando o quanto elas mobilizam de força de trabalho, e a importância de que sobre elas também se exerçam mecanismos de governança, com indicadores de desempenho, prestação de contas, transparência, controle externo e social, entre outros.

Dos 27 tribunais, apenas o Tribunal do Espírito Santo – TJES presta contas das ações realizadas e dos projetos implantados pelas comissões, embora só mencione

sete estruturas. Nos demais tribunais, essas informações, que são essenciais para a verificação da efetividade das estruturas, são eventualmente encontradas na forma de notícias, sem estarem devidamente compiladas.

Também não há uma padronização de locação dessa página; cada tribunal aloca as informações ao seu modo, o que dificulta encontrá-las. A procura é mais rápida e eficaz quando realizada por algum site de buscas. Para a pesquisa, utilizamos o Google, com o nome de cada tribunal e a palavra “comissão” ou, se nada era encontrado, a palavra “comitê”.

Com relação ao acesso e à possibilidade de participação e sugestões diretas a cada estrutura, apenas no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, da Paraíba e de Pernambuco encontramos, em poucas estruturas, espaço para o cidadão ou o público interno dar sugestões e participar de alguma forma.

Dentro desse cenário, no eixo da comunicação, a sugestão de melhoria de gestão foi a criação de um *hotsite* da governança, visando complementar as lacunas que encontramos nos sites e páginas pesquisadas, além de condensar, para facilitar o acesso e a visão sistêmica dessas estruturas, todas as informações necessárias em um só local: composição, atribuições, normativas pertinentes, relatórios de atividades e forma de participação do público interno e externo (quando possível), bem como a solução de Business Intelligence para o acompanhamento da performance de cada uma.

A ideia é trabalhar com dados abertos, ou seja, dados acessíveis e disponíveis de forma completa, reutilizáveis e de fácil redistribuição, podendo ser utilizados por qualquer cidadão interessado, sem que sejam necessários identificação, registro ou cadastro.

Para que o dado seja considerado “aberto”, existem ao menos três características mínimas: disponibilidade e acesso; reutilização e redistribuição; e participação universal. Tais características consistem, respectiva e resumidamente, na conveniência em que os dados poderão ser acessados e editados, inclusive, em sua totalidade; a possibilidade do seu compartilhamento e reaproveitamento/complementação; por fim, a indistinção dos usuários, de maneira a permitir



que qualquer indivíduo faça uso das informações, independentemente da sua finalidade.

As vantagens na utilização desses dados estão justamente na maior facilidade de fiscalização e monitoramento pelos interessados, com vistas a permitir a construção de soluções e sistemas melhor desenvolvidos, independentemente se na esfera pública, privada, social ou acadêmica, permitindo a comunicação transparente entre si.

Além disso, ao inserir dentro do *hotsite* espaços destinados ao envio de sugestão de forma fácil e direta ao comitê, o modelo visa estimular o público interno a participar efetivamente.

A segunda ação idealizada dentro do eixo de comunicação foi a realização de um evento anual de prestação de contas, com apresentação ao público interno e externo das ações e dos resultados alcançados em cada estrutura, bem como metas atingidas e ações futuras planejadas.

No eixo da capacitação, as ações visam não apenas qualificar o público interno para o exercício da liderança dentro dessas estruturas, mas, também, para o consumo crítico das informações e dos dados por elas produzidos.

Figueiredo (2014), ao abordar sobre a necessidade de capacitação de magistrados e servidores, ressalta que, ao contrário do que se pensa e dos avanços tecnológicos, o principal recurso de um tribunal são pessoas. É necessário não apenas capacitá-las e treiná-las, mas integrá-las, para que possam desenvolver capacidades intergrupais e para o próprio desenvolvimento da visão sistêmica do funcionamento do todo.

Nesse aspecto, o envolvimento das escolas de formação de magistrados e de servidores na capacitação sobre governança e *accountability*, com a realização de palestras e cursos rápidos, torna-se essencial para a execução dessa proposta.

Embora as escolas judiciais ministrem cursos de governança, não foram encontrados cursos com o viés específico para compreensão e atuação nas estruturas de governança propostas pelo CNJ.

As melhorias ora sugeridas de comunicação e capacitação, ainda que não solucionem todos os problemas diagnosticados inicialmente, são melhorias de

fácil implementação e que levarão as funções da governança pública de avaliar, direcionar e monitorar resultados para essas estruturas, fazendo com que potencializem sua funcionalidade.

## 7 CONCLUSÃO

A pesquisa acerca das estruturas de governança propostas pelo Conselho Nacional de Justiça para os tribunais de justiça dos estados revelou um sistema complexo e não funcional. É possível associar a existência de estruturas de governança às principais ações ou projetos liderados pelo CNJ, sendo razoável admitir-se que, à vista da doutrina especializada, a existência de estruturas especializadas de gestão associadas a cada iniciativa estratégica é uma abordagem metodológica consistente em termos de controle de resultados. Todavia, no ambiente complexo das organizações judiciárias, onde multiplicam-se as iniciativas de relevância estratégica e, por conseguinte, multiplicam-se também as estruturas de gestão associada, essa abordagem resulta na fragmentação da visão organizacional quanto à atuação da governança. O resultado é uma rede complexa de estruturas desidratadas, muitas das quais com atribuições sobrepostas, com capacidade operacional reduzida e sem atuação concreta.

Mesmo nesse ambiente hostil, algumas estruturas de governança frutificaram. Por sua relevância, aderência à realidade organizacional ou capacidade de comunicar resultados, essas estruturas sinalizam o potencial da governança judicial para lidar com aspectos sensíveis do negócio do Poder Judiciário, onde a visão de múltiplas partes interessadas deve ser contemporizada. Todavia, a percepção dos respondentes da pesquisa realizada deixou claro que, no atual momento, as estruturas verticalizadas de administração operam com maior efetividade. É importante, portanto, a construção de caminhos que permitam o desenvolvimento do potencial da governança judicial, modelo de gestão que permite a gestão horizontalizada do Poder Judiciário, aproveitando a inteligência organizacional para superar os obstáculos das gestões cíclicas.

Nesse sentido, dos muitos caminhos possíveis e a partir dos achados acumulados ao longo da pesquisa, este estudo propõe que a governança judicial seja alavancada pela melhoria do processo de comunicação institucional, com adequada divulgação das estruturas existentes, suas atribuições, composição, funcionamento e resultados alcançados, com adoção do padrão de comunicação de dados abertos governamentais, por meio da transição do modelo de simples divulgação de estatísticas para a disponibilização de informações acessíveis e compreensíveis em múltiplos formatos. O objetivo desse processo de comunicação é a projeção de visão sistêmica quanto ao modelo de governança, permitindo a percepção do todo pelas partes interessadas. Como abordagem complementar, propõe-se que seja disponibilizado para magistrados e servidores um programa de capacitação que desenvolva a compreensão dos conceitos associados à governança e competências relacionadas ao consumo crítico de dados, permitindo que o interesse em acompanhar e participar da gestão do Poder Judiciário seja transformado em ações concretas de engajamento.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Professora Ma. Giovanna Mayer, juíza federal na Seção Judiciária do Paraná e coordenadora do Laboratório de Inovação e Criatividade da JFPR – Linc, pela tutoria na sessão de Design Thinking realizada ao longo da elaboração deste estudo.

## REFERÊNCIAS

ACRE. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. **Comissões, comitês e grupos de trabalho**. Rio Branco, AC: TJAC, c2017. Disponível em: <https://www.tjac.jus.br/tribunal/comissoes-permanentes/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 8(1), p. 183-202, jan./jul. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23999/22753>. Acesso em: 05 jul. 2021.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612116774>. Acesso em: 24 jun. 2021.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. **Pautas e atas das comissões**. Maceió, AL: TJAL, [20--]. Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/?pag=TransparenciaTJAL/AtasComissoes>. Acesso em: 5 jul. 2021.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Comissões, Comitês e Grupos de trabalho**. Macapá, AP: TJAP, [20--]. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/comit%C3%AA-gestor-do-1%C2%BA-grau-3.html>. Acesso em: 5 jul. 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Comissões vigentes**. TJAM. Manaus, AM: TJAM, [20--]. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/comissoes>. Acesso em: 5 jul. 2021.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Comissões Biênio 2020-2022**. Salvador, BA: TJBA, [2020-2022]. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/comissoes/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pra que serve o Dados Abertos?** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [20--]. Disponível em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/howtouse/sobre-dados-abertos.html>. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012**. Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm). Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/>

governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Atos normativos**. Brasília, DF: CNJ, [c2022]. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/atos\\_normativos/](https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/). Acesso em: 27 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria nº 26, de 10 de março de 2015**. Institui a rede de governança do Processo Judicial Eletrônico. Brasília, DF: CNJ, 2015a. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria\\_26\\_10032015\\_23042015172201.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_26_10032015_23042015172201.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2019a. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento\\_85\\_19082019\\_22082019182902.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_85_19082019_22082019182902.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em Números: edição 2020**. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 24 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 67, de 03 de março de 2009**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2009a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14010420210324605b4620cc1d7.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 94, de 27 de outubro de 2009**. Determina a criação de Coordenadorias da Infância e

da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: CNJ, 2009b. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_94\\_27102009\\_10102012194955.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_94_27102009_10102012194955.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 96, de 27 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2009c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado17324920210507609579c1654be.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013**. Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento. Brasília, DF: CNJ, 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado180953202010085f7f55f183e07.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014**. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2014a. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_194\\_26052014\\_05092019161735.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_194_26052014_05092019161735.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 195, de 03 de junho de 2014**. Brasília. Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2014b. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_195\\_03062014\\_22032019145256.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_195_03062014_22032019145256.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 201, de 03 de março de 2015**. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). Brasília, DF: CNJ, 2015b. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_201\\_03032015\\_22032019155446.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_201_03032015_22032019155446.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 207, de 15 de outubro de 2015**. Institui Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2015c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1850222021070160de0e6e8e45d.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 227, de 15 de junho de 2016**. Regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2016a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado13105420210303603f8ade0b8f9.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 240, de 09 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2016b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1906302021070160de1236aab1e.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 254, de 04 de setembro de 2018**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2018a. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_254\\_04092018\\_05092018142446.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_254_04092018_05092018142446.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 255, de 04 de setembro de 2018**. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2018b. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_255\\_04092018\\_05092018143313.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_255_04092018_05092018143313.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 291, de 23 de setembro de 2019**. Consolida as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça sobre a Política e o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2019b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1921532021070160de15d1ad23b.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 324, de 30 de junho de 2020**. Institui diretrizes e normas de Gestão de Memória e de Gestão Documental e dispõe sobre o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname. Brasília, DF: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado2024202021070160de2474968bd.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 339, de 08 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Comitê Executivo Nacional dos Núcleos de Ações Coletivas – NAC, dos Núcleos de Ações Coletivas – NACs e dos cadastros de ações coletivas do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, dos

Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília, DF: CNJ, 2020d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original224651202009225f6a7edbc49.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020e. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14574320210223603517e74a6e3.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 351, de 28 de outubro de 2020**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação. Brasília, DF: CNJ, 2020f. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original192402202011035fa1ae5201643.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1527192021062260d20157a780b.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 396, de 07 de junho de 2021**. Institui a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética do Poder Judiciário (ENSEC-PJ). Brasília, DF: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1448222021061060c226366f958.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 401, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de

acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, e regulamenta o funcionamento de unidades de acessibilidade e inclusão. Brasília, DF: CNJ, 2021c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1344192021061860cca3338db65.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Comitês, Comissões e Grupos de trabalho**. Brasília, DF: TJDFT, 2022a. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/governanca/comites-comissoes-e-grupos-de-trabalho>. Acesso em: 5 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Governança Institucional**. Brasília, DF: TJDFT, 2022b. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/governanca/governanca-e-gestao-estrategica>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Painel dos Comitês e Comissões do TJDFT**. Brasília, DF: TJDFT, 2022c. Disponível em: <https://rh.tjdft.jus.br/s311/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **Núcleos, Comissões e Comitês**. Vitória, ES: TJES, [20--]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/institucional/nucleos/#>. Acesso em: 5 jul. 2021.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. **Gestão em Poder Judiciário**: administração pública e gestão de pessoas. 1. ed. Curitiba: CRV, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Comissões e Comitês**. Goiânia, GO: TJGO, 2022. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/gestao/comissoes-comites-transparencia>. Acesso em: 5 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Brasília, DF: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?Publd=21138>. Acesso em: 6 jul. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

JONES, Peter H. Systemic Design Principles for Complex Social Systems. *In*: METCALF, Gary. **Social Systems and Design**, Tokyo, v. 1, p. 91-128, 2014. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-4-431-54478-4\\_4](https://doi.org/10.1007/978-4-431-54478-4_4). Acesso em: 24 jun. 2021.

LEVI-FAUR, David. From “big government” to “big governance”? *In*: LEVI-FAUR, David (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 28-49.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Comissões**. São Luís, MA: TJMA, c2018. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/tribunal/tj/comissoes>. Acesso em: 5 jul. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Comissões Permanentes**. Belo Horizonte, MG: TJMG, c1997. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/institucional/composicao-de-camaras-comissoes-e-conselhos/comissoes.htm>. Acesso em: 5 jul. 2021.

NEGRI, Sandra; PEDRON, Cristiane Drebes. Governança em Valor Público no Poder Judiciário Brasileiro. *In: ENCONTRO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA*, 2., 2019, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: IBEPES, 2019. Disponível em: <http://enajus.org.br/anais/assets/papers/2019/262.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2021.

NEVES JÚNIOR, Paulo Cezar. **Judiciário 5.0**: inovação, governança, usuocentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica. São Paulo: Blucher, 2020.

NG, Gar Yein. A discipline of judicial governance? **Utrecht Law Review**, Utrecht, v. 7, n. 1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.18352/ulr.149>. Acesso em: 24 jun. 2021.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. **Controles sobre o Judiciário geram governança e eficiência?** Estudo sobre o CNJ e a Justiça Estadual. 2015. 126 f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13880/Tese%20Doutorado%20em%20Administra%c3%a7%c3%a3o%20-%20Leonel%20Oliveira%20EBAPE.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2021.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Guia de dados abertos**. Reino Unido: Open Knowledge Foundation, [20--]. Disponível em: [http://opendatahandbook.org/guide/pt\\_BR/](http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/). Acesso em: 7 jul. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Relação de Comissões TJPA – 2019 a 2021**. Belém, PA: TJPA, 2019. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Relacao-de-Comissoes-TJPA---2019-a-2021/12235-Relacao-de-Comissoes-TJPA---2015-a-2017.xhtml>. Acesso em: 5 jul. 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Comissões e Comitês**. João Pessoa, PB: TJPB, [20--]. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/comissoes-e-comites>. Acesso em: 5 jul. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Comissões Permanentes**. Curitiba, PR: TJPR, 2022. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/comissoes>. Acesso em: 5 jul. 2021.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. **Comissões**. Recife, PE: TJPE, [20--]. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/institucional/comites-e-comissoes-tematicos>. Acesso em: 5 jul. 2021.

PIAUI. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. **Comissões, Comitês e Grupos de Trabalho**. Teresina, PI: TJPI, c2022. Disponível em: <http://www.tjpi.jus.br/portaldaestrategia/governanca/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

PINTO JÚNIOR, Mario. Pesquisa jurídica aplicada no mestrado profissional. *In*: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael (org.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 45-61.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Comissões**. Rio de Janeiro: TJRJ, [2022]. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/comissoes>. Acesso em: 5 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Conselhos, Comissões e Comitês**. Porto Alegre, RS: TJRS, c2015. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/o-tjrs/conselhos-comissoes-e-comites/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **Estrutura Organizacional – Comitês e Comissões**. Porto Velho, RO: TJRO, c2022. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/estrutura-org/estrutura-organ-comissoes-e-comites/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **Instituição de comissões, comitês, grupos de trabalho, assessoria, programas, etc**. Boa Vista, RR: TJRR, [20--]. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/download-diversos/category/285-legislacao-por-tema-instituicao-de-comissoes-comites-grupos-de-trabalho-assessoria-programas-etc?start=40>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Órgãos Administrativos**. Florianópolis, SC: TJSC, [20--]. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/orgaos-administrativos>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado de São Paulo; Governo do Reino Unido. **Guia de dados abertos**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://ceweb.br/guias/dados-abertos/>. Acesso em: 7 jul. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Comissões do Tribunal de Justiça Biênio 2020/2021**. São Paulo: TJSP, 2022. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portal/poder-judiciario/comissoes-e-comites>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SERGIPE. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. **Comissões e Comitês**. Aracaju, SE: TJSE, 2022. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portal/poder-judiciario/comissoes-e-comites>. Acesso em: 5 jul. 2021.



SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. 31. ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2016.

STROH, David Peter. **Systems thinking for social change**. 1. ed. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Tocantins. **Comissões**. Palmas, TO: TJTO, c2021. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/index.php/institucional/orgaos-julgadores/comissoes>. Acesso em: 5 jul. 2021.

VIANA, João; OLIVEIRA, Vítor. Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. *In*: DANTAS, Humberto (org.). **Governabilidade**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 13-23.



## NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0 E A INOVAÇÃO NO DESIGN ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO: PESQUISA EMPÍRICA SOBRE A EFICIÊNCIA DO PROGRAMA

BRUNA TAFARELO\*

GONÇALO BRANDÃO DE SOUSA\*\*

JAQUELINE REIS CARACAS\*\*\*

RAFAEL LIMA DA COSTA\*\*\*\*

### RESUMO

Este artigo analisa a efetiva implantação dos Núcleos de Justiça 4.0 no âmbito da Justiça estadual. Busca-se avaliar se as unidades têm alcançado o aumento da eficiência e da celeridade, na forma planejada pelas Resoluções n. 385/2021 e n. 398/2021 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Para tanto, analisam-se de forma mais aprofundada dados extraídos dos Tribunais de Justiça do Estado de Mato Grosso e do Distrito Federal e dos Territórios. A relevância do estudo decorre da necessidade de acompanhamento de políticas públicas que tenham por escopo a melhoria no serviço prestado pelo Poder Judiciário. O método adotado é a revisão bibliográfica sobre inovação,

---

\* Juíza do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Mestranda da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\* Juiz do Tribunal de Justiça do Amazonas. Mestrando da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam .

\*\*\* Juíza do Tribunal de Justiça do Maranhão. Mestranda da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\*\*\* Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária do Maranhão. Mestrando da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

governança e administração da Justiça, bem como o exame do estado da arte dos Núcleos de Justiça 4.0 instalados. A partir disso, realiza-se pesquisa qualitativa especificamente nos Tribunais de Justiça do Estado de Mato Grosso e do Distrito Federal e dos Territórios. Inseridos no contexto do Programa Justiça 4.0 e impulsionados pela crise decorrente da pandemia de Covid-19, os Núcleos de Justiça 4.0 visam reduzir a sobrecarga nas varas de primeiro grau, por meio da especialização de matérias e da desburocratização de suas atividades. Propõe-se um modelo de Justiça 100% Digital, desvinculado da tradicional compreensão de competência territorial e do princípio do juiz natural, com melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais. Conclui-se que o artefato Núcleo de Justiça 4.0, especialmente no formato introduzido pela Resolução CNJ n. 385/2021, tem potencial para aumentar a eficiência do Poder Judiciário. Contudo, mostram-se necessários a inclusão e o aperfeiçoamento de indicadores e mecanismos para a avaliação dos resultados propostos.

**Palavras-chave:** Núcleo de Justiça 4.0; inovação; eficiência; monitoramento.

## ABSTRACT

This article analyzes the effective implantation of the Núcleos de Justiça 4.0 in the State Courts. It evaluates if the units have reached the increase of efficiency and celerity, as planned by Resolutions n. 385/2021 and n. 398/2021 of the Conselho Nacional de Justiça. Therefore, it will analyze deeper data from the Mato Grosso Court of Justice the Federal District and Territories Court of Justice. The relevance of study stems from the need to monitor public policies that aim to improve the judicial service. The methodology is the bibliographic survey, studies on innovation, governance and administration of justice, as well as the examination of the state of the art of the Núcleos de Justiça 4.0 already installed. Based on this, qualitative research is carried out specifically in the Mato Grosso Court of Justice and the Federal District

and Territories Court of Justice. Within the Justiça 4.0 Program, and brought up by the crisis of Covid-19 pandemic, the Núcleos de Justiça 4.0 intends to reduce the overload on the courts of first instance, through the specialization of subjects and the reduction of bureaucracy in their activities. It proposes a model of 100% Digital Justice, detached from the traditional understanding of territorial jurisdiction and the principle of natural judge, with better use of human and material resources. This article concludes that the Núcleos de Justiça 4.0 artifact, especially in the format introduced by CNJ Resolution n. 385/2021, has the potential to increase the efficiency of the Judiciary. However, it is necessary to include and improve indicators and mechanisms to evaluate the proposed results.

**Keywords:** Núcleo de Justiça 4.0; innovation; efficiency; monitoring.

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Núcleo de Justiça 4.0 e a inovação organizacional; 2.1. Núcleos de Justiça 4.0: formação, propósitos e modelos; 2.2 Conceito de inovação; 2.3 O *design* organizacional aplicado ao Poder Judiciário. 3 Análise quantitativa dos Núcleos de Justiça 4.0; 3.1 Evolução na implantação dos Núcleos de Justiça 4.0; 3.1.1 Núcleos de Justiça 4.0 implantados; 3.1.2 Tribunais de Justiça que possuem resolução, porém sem núcleos instalados; 3.1.3 Tribunal de Justiça sem resolução publicada. 4 Análise qualitativa dos Núcleos de Justiça 4.0; 4.1 Pesquisa empírica do TJDF; 4.2 Pesquisa empírica do TJMT. 5 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o estágio de implantação dos Núcleos de Justiça 4.0, criados inicialmente sob os moldes da Resolução n. 385/2021, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e posteriormente expandidos para outra configuração pela Resolução CNJ n. 398/2021. Propõe-se a avaliar se este novo modelo de justiça digital é capaz de promover maior celeridade e efetividade às demandas, especialmente desafiando as varas de primeiro grau, de múltiplas competências.

Segundo dados do Relatório Justiça em Números 2021, do CNJ, o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2020 com 75,4 milhões de processos em tramitação, disseminados em 14.853 unidades judiciárias de primeiro grau de todos os ramos da Justiça. Para a Justiça estadual, o tempo médio de duração do processo de conhecimento é de três anos e quatro meses, e de execução é de sete anos e dois meses, até a baixa (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c).

A despeito de um cenário de incremento da produtividade e redução de acervo de processos pendentes por três anos consecutivos apontados no referido relatório, com recorde em 2020, a morosidade e a baixa efetividade da prestação jurisdicional persistem sendo problemas desafiadores para a gestão judiciária, sobretudo em face da complexidade de suas causas e efeitos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c).

Processos de inovação e novas ferramentas tecnológicas vêm sendo implementados de forma acelerada para que o Poder Judiciário alcance melhores indicadores. Inseridos no contexto do Programa Justiça 4.0 e impulsionados pela crise decorrente da pandemia de Covid-19, os Núcleos de Justiça 4.0 visam, conforme o Balanço de 1 ano (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022a), reduzir a sobrecarga nas varas de 1º grau, por meio da especialização de matérias e da desburocratização de suas atividades, com um modelo de justiça 100% digital disponibilizado às partes, desvinculado da tradicional compreensão de competência jurisdicional e do princípio do juiz natural.

O próprio estudo do CNJ, intitulado Balanço de 1 Ano, apresenta apenas dados relacionados ao estágio de implantação desse artefato, mas não apresenta

informações específicas quanto à mensuração dos indicadores de eficiência e celeridade. Por se tratar de política pública que pretende melhorar o desempenho do Judiciário, é fundamental que as etapas de avaliação e monitoramento sejam também aplicadas, a fim de constatar se os recursos de capital tecnológico, social e humano empregados trazem benefícios para o sistema de justiça e para os seus usuários.

Uma das hipóteses levantadas no estudo é a de que a especialização promovida pelos Núcleos de Justiça 4.0 tem o potencial de impactar positivamente na agilidade e na produtividade da prestação jurisdicional, tanto em relação aos processos submetidos a julgamento pelos referidos núcleos quanto às varas originárias.

Os núcleos não demandam a ampliação de estruturas físicas nem aumentam os custos do processo para o usuário, uma vez que funcionam em ambiente 100% digital. Isso proporciona uma mudança não apenas na cultura organizacional do Poder Judiciário, demasiadamente burocrática e hierarquizada, mas também no seu próprio *design* organizacional.

Vivencia-se a transposição da compreensão “física” de Justiça, representada pelos seus prédios de grandes proporções e pilhas de processos, para a sua percepção como um serviço (SUSSKIND, 2020), com processos virtuais que independem de uma sede específica para tramitar e existir. Esse novo contexto permite a superação da visão tradicional que vincula a lotação dos magistrados a um local físico, possibilitando a atuação de forma remota, abrangendo uma ampla base territorial.

Outro importante objetivo do presente estudo consiste em traçar um comparativo entre os dois modelos criados pelas Resoluções CNJ n. 385/2021 e n. 398/2021, analisando se as mudanças introduzidas por esta última representam ou não um aprimoramento da concepção originária dos Núcleos de Justiça 4.0.

Como metodologia, elegeu-se uma combinação de revisão bibliográfica com pesquisa empírica do tipo quantitativa-qualitativa. A revisão foi realizada a partir de bases de buscas como Google Scholar, Scribd, Scielo e HeinOnline, livros, periódicos e artigos científicos, sem delimitação de recorte temporal, em relação

às palavras-chave “núcleos de justiça 4.0”, “inovação”, “*design* organizacional” e “monitoramento de políticas públicas”.

Quanto à pesquisa empírica, subdividiu-se em duas fases: a primeira, de caráter quantitativo, traçou um panorama de quais tribunais estaduais implantaram os Núcleos de Justiça 4.0 e em que estágio se encontram, mediante painel disponibilizado no sítio eletrônico oficial do CNJ e por meio de buscas feitas nas páginas dos sítios eletrônicos de cada tribunal de justiça, para localizar os atos normativos e as informações a respeito do funcionamento dos núcleos.

Paralelamente, a segunda fase se refere à parte qualitativa, realizada por intermédio de questionário encaminhado diretamente aos órgãos de coordenação dos Tribunais de Justiça de Mato Grosso e do Distrito Federal e dos Territórios, complementada por uma apresentação dos dados deste último.

Tais tribunais foram escolhidos por serem de médio porte, sendo que o de Mato Grosso está em avançado estágio de implantação, e tem os dois modelos de núcleos, enquanto o do Distrito Federal é reconhecidamente uma instituição de vanguarda em termos de eficiência e tecnologia, pois alcançou o primeiro lugar no *ranking* do Prêmio CNJ de Qualidade 2021, no eixo Dados e Tecnologia (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021b).

O artigo está organizado em três seções. Na primeira, são abordados os conceitos de inovação e os preceitos teóricos sobre a mudança no *design* e na cultura organizacionais do Poder Judiciário, que possibilitaram a criação do referido programa. Na segunda seção, são apresentados e analisados os dados quantitativos coletados, para aferir quais tribunais os implantaram. Na terceira, realiza-se uma análise qualitativa das unidades implantadas pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso e do Distrito Federal e dos Territórios, como forma de verificar se o programa está alcançando as finalidades para as quais foi idealizado. Na conclusão, apresentam-se críticas sobre os achados, sinalizando que, embora a tramitação de processos em meio eletrônico tenha o potencial de promover o aumento da celeridade e da eficiência da prestação jurisdicional, observa-se, ainda, a ausência de ferramentas adequadas para esse monitoramento.

## 2 NÚCLEO DE JUSTIÇA 4.0 E A INOVAÇÃO ORGANIZACIONAL

### 2.1 Núcleos de Justiça 4.0: formação, propósitos e modelos

O Poder Judiciário é constantemente exigido à prestação de um serviço célere e com acesso amplo à justiça. Nessa perspectiva, é possível inferir benefícios advindos da substituição da tramitação de autos em meio impresso pelo formato eletrônico, como instrumento de celeridade, de qualidade da prestação jurisdicional e de acesso à justiça.

Conforme o Relatório Justiça em Números, do CNJ, em 2020, 96,9% do total de processos novos ingressaram eletronicamente, atingindo, no período de um ano, mais de 21,8 milhões (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c).

No cenário da pandemia de Covid-19, o CNJ acelerou a implantação do Programa Justiça 4.0 – Inovação e Efetividade na Realização da Justiça para Todos, cujo objetivo é promover o acesso à justiça, por meio de ações e projetos desenvolvidos para o uso colaborativo de produtos que empregam novas tecnologias e inteligência artificial (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022a).

A Justiça Digital é apontada como um dos pilares da eficiência do Poder Judiciário, ao tempo em que busca realizar uma efetiva aproximação com o jurisdicionado. As principais ações que fazem parte do Justiça 4.0 são: implantação do Juízo 100% Digital, implantação do Balcão Virtual (BRASIL, 2021a), projeto da Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ, o uso de Inteligência Artificial – IA, os Núcleos de Justiça 4.0 e as salas neutras (BRASIL, 2020b).

Os dois principais instrumentos que concretizam os Núcleos de Justiça 4.0 são as Resoluções CNJ n. 385/2021 e n. 398/2021.

A Resolução CNJ n. 385/2021 deixa claro que o objetivo da criação dos núcleos é o “[...] aumento da eficiência pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação e da transformação digital” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021e). Apresenta, ainda, como princípios, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, por meio de serviços digitais, com ampla acessibilidade aos

usuários. Outrossim, ressalta a necessidade de uma racionalização em relação à utilização de recursos orçamentários dos órgãos integrantes do Poder Judiciário.

Nesse cenário, o CNJ autoriza instituir os Núcleos de Justiça 4.º “[...] especializados em razão de uma mesma matéria e com competência sobre toda a área territorial situada dentro dos limites da jurisdição do tribunal” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a), bem como a possibilidade de abranger uma ou diversas regiões administrativas do tribunal.

Além disso, impõe o trâmite na forma do Juízo 100% Digital, nos termos previsto na Resolução CNJ n. 345/2020 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020c). A adesão pela parte autora é facultativa e irrevogável. Contudo, o demandado pode a ela se opor, na primeira oportunidade que falar nos autos, caso em que o processo é devolvido ao juízo de origem, independentemente de decisão judicial.

Quanto à designação dos juízes, estes podem se inscrever para atuar nos núcleos, concorrendo por critérios de antiguidade e merecimento, por um período de um a dois anos, permitida a recondução. O magistrado poderá atuar de forma cumulativa à unidade de origem ou exclusiva, o que é definido por ato do respectivo tribunal.

Posteriormente, o CNJ editou a Resolução n. 398/2021 que, embora calcada nos mesmos fundamentos da resolução anterior, alterou a formatação dos Núcleos de Justiça 4.º, para permitir a criação de núcleos que atuem também “[...] em apoio às unidades judiciais, em todos os segmentos do Poder Judiciário” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021g).

A atuação dos núcleos pode ocorrer nas seguintes hipóteses: a) questões especializadas em razão de sua complexidade, de pessoa ou de fase processual; b) processos repetitivos ou direitos individuais homogêneos; c) questões afetadas por precedentes obrigatórios; d) feitos em situação de descumprimento de metas nacionais do Poder Judiciário; e e) processos com elevado prazo para a realização de audiência ou sessão de julgamento ou com elevado prazo de conclusão para sentença ou voto (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021g).



É importante ressaltar que, nesse formato, cada tribunal pode eleger a competência de atuação dos aludidos núcleos, de acordo com a análise de gestão de acervo processual, inclusive indicando em ato próprio os processos que deverão ser encaminhados.

Diferentemente do modelo da Resolução n. 385/2021, neste modelo, a escolha dos magistrados fica a critério do próprio tribunal, podendo recair em juízes substitutos desvinculados de unidades judiciais ou juízes de unidades com baixa distribuição.

Outra diferença marcante entre os formatos consiste em não haver direito de opção pelas partes na Resolução n. 398/2021. É possível apenas opor-se à remessa, de forma fundamentada, que fica sujeita à decisão. Não há, todavia, determinação de qual juízo deve decidir a respeito desse ponto, se o do núcleo ou o da unidade de origem. É interessante notar, ainda, que, uma vez acolhida a oposição, o processo não volta necessariamente para a vara originária, sendo redistribuído de forma livre.

A estrutura referente aos recursos humanos dos núcleos deve ser definida pelos respectivos tribunais, sendo possível a designação de servidores e magistrados para atuação exclusiva ou cumulativa com a unidade de origem.

De acordo com as resoluções, e por tramitar integralmente em ambiente digital, a instalação dos núcleos é uma forma de consolidar a virtualização da Justiça, representando inovação que impacta na cultura e no *design* organizacionais do Poder Judiciário, demasiadamente burocráticos e hierarquizados.

## 2.2 Conceito de Inovação

O conceito de inovação tem a ideia intrínseca de transformação para promoção de mudanças de um serviço, de um ambiente ou de um contexto. A execução da modificação no processo de inovação deve produzir resultados em benefício dos interessados e da sociedade, tendo como foco o cumprimento com efetividade da missão e dos desafios do Poder Judiciário (FERRAZ; MÜNCH, 2021).

A Resolução CNJ n. 395, de 7 de junho de 2021, do CNJ, instituiu a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário e definiu o que considera inovação no art. 2º:

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se inovação a implementação de ideias que criam uma forma de atuação e geram valor para o Poder Judiciário, seja por meio de novos produtos, serviços, processos de trabalho, ou uma maneira diferente e eficaz de solucionar problemas complexos encontrados no desenvolvimento das atividades que lhe são afetas. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021f).

O art. 3º, definiu os dez princípios da gestão de inovação no Poder Judiciário. O primeiro princípio enunciado é o da cultura da inovação, definido como incentivo à adoção de inovação incremental ou disruptiva, com a finalidade de qualificação do acesso à justiça e promoção da excelência do serviço judicial, processual e administrativo no âmbito do Poder Judiciário.

Os princípios espelham os valores de inovação com foco no usuário, sendo este o eixo central da gestão. Dele, desdobra-se o princípio da acessibilidade, que também busca a promoção da inclusão. Os valores da visão sistêmica, da horizontalidade, da cocriação e da colaboração também são expressos nos princípios da participação em busca da visão multidisciplinar; do foco no desenvolvimento humano e na aquisição de novas competências; e da colaboração para que o trabalho ocorra em rede de inovação.

A gestão da inovação no Poder Judiciário deve ser marcada, ainda de acordo com a resolução, pelos princípios da sustentabilidade socioambiental, do desenvolvimento sustentável, da desburocratização e da transparência no acesso à informação e aos dados, respeitadas as restrições legais.

Os Núcleos de Justiça 4.0 concretizam o conceito de inovação incremental, que é caracterizada por uma mudança no processo de trabalho, sem superação

do modelo anterior, em regime de coexistência (TIRONI; CRUZ, 2008). Trazem algumas mudanças no *design* organizacional do Poder Judiciário, pela superação da tradicional compreensão de competência territorial e do princípio do juiz natural, desvinculada das unidades jurisdicionais de origem.

### 2.3 O design organizacional aplicado ao Poder Judiciário

Partindo da compreensão de *wicked problem* como problemas complexos, incertos e transversais (CAVALCANTE, 2019, p. 11), analisa-se neste trabalho o enfrentamento do volume de demanda processual que cresce em ritmo cada vez mais acelerado (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c). Os Núcleos de Justiça 4.0 nascem com a proposta de reduzir a sobrecarga de trabalho, especialmente nas unidades judiciárias de 1º grau, com múltiplas competências, aumentando a qualidade da prestação jurisdicional, por meio da especialização de matérias. Também pretende favorecer a eficiência, ao desburocratizar as atividades judiciais, ante a implantação do modelo de Justiça 100% Digital disponibilizado às partes.

Ao longo dos últimos 20 anos, o Poder Judiciário tem promovido uma ampliação dos meios de acesso à Justiça, materializada inicialmente pela criação dos juizados especiais nos anos 1990 (Lei n. 9.099/1995) (BRASIL, 1995), sucedida por uma série de alterações legislativas de ordem processual, a exemplo das demandas coletivas, que estimulam a busca pela solução judicial.

O Poder Judiciário é conhecido por sua estrutura hierárquica, conservadora, burocrática e ineficiente. Passa, porém, por uma profunda mudança não só de cultura organizacional, (RIOS; MENDES, 2019), como também de seu *design* organizacional, por meio de um processo de inovação que transforma sua estrutura, sua divisão de competências, redimensiona princípios processuais e até mesmo seus propósitos enquanto instituição, cuja missão é “realizar justiça” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020c).

Entregar o serviço da prestação jurisdicional com mais eficiência, eficácia e, com isso, atingir efetividade, é um dos desafios atuais do Poder Judiciário, estabelecido na Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o período de 2021-2026

(CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020a). Para tanto, o Poder Judiciário deve adotar um modelo de governança que permita a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento organizacional e ao bom relacionamento com os entes externos (RHODES, 1995).

Um dos construtos da governança pública é a *accountability*, que impõe transparência e prestação de contas por aqueles que ocupam cargos na Administração Pública (AKUTSU; GUIMARÃES, 2015). Para que se possa reconhecer que houve uma prestação de serviço eficiente, é imprescindível a criação de instrumentos de monitoramento adequados e eficazes. Os elementos que integram esse instrumento, bem como os resultados obtidos, devem estar facilmente acessíveis aos interessados. Além disso, quando relacionados à Administração Pública, devem ser passíveis de debate e discussão democrática, como forma de servirem efetivamente à melhoria do serviço prestado.

A partir de técnicas como o Design Thinking e Design Science Research, a inovação organizacional se torna uma importante ferramenta para fazer melhor, com menor custo, com mais propósito e com foco no usuário, por meio do fomento da criatividade e estímulo da melhoria dos processos internos (BAPTISTA; RODRIGUES; COSTA, 2019). Algumas dessas estratégias implementadas no sentido de melhorar os indicadores, especialmente no que se refere à taxa de congestionamento e tempo médio de duração do processo, têm focado na inovação tecnológica, no uso de inteligência artificial, na melhoria da gestão de pessoas, no reforço de recursos humanos vinculados aos gabinetes de juízes, na criação de cartórios únicos centralizados, no incentivo de mecanismos alternativos de conflito, dentre outros (GOMES; GUIMARÃES, 2013).

Por operar de modo 100% digital, sua estrutura de funcionamento é totalmente independente de uma sede física, de modo que todos os grupos de pessoas e organizações envolvidos no processo eletrônico não precisam de qualquer deslocamento físico, atuando e interagindo virtualmente em todas as etapas. Isso traz uma perspectiva de melhora na experiência do usuário.

Nos termos da Resolução n. 385/2021, os núcleos promovem uma especialização de competência sem que isso demande a criação de uma nova

estrutura de vara judicial tradicional, eis que os juízes e servidores podem atuar tanto de forma exclusiva quanto cumulativa, a depender de sua configuração. Isso significa menor custo na operacionalização da unidade judiciária (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021e).

A flexibilização do princípio do juiz natural é outra característica própria, pois o processo pode ser deslocado da vara onde originariamente tramita, seja em função da matéria, seja em função da fase processual. Isso possibilita a atuação de magistrado não vinculado à base territorial da unidade judicial de origem.

Quanto ao modelo introduzido pela Resolução CNJ n. 398/2021, que estabelece grupos de atuação estratégica para auxílio de varas com indicadores ruins, não se amolda ao conceito de inovação. O ato normativo, em verdade, serve de fundamento e uniformiza a prática existente, consistente nos mutirões de instrução e julgamento, os quais, por sua vez, apenas atuam de forma paliativa em problemas pontuais de unidades judiciais, tais como demora na realização de perícias, audiências e julgamento de processos.

O próprio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, objeto da pesquisa de natureza qualitativa, fazia uso dessa prática desde 2013, sob a forma de núcleos de gestão de metas, instituídos por meio da Portaria n. 21/2013 (atualmente revogada), servindo inclusive de modelo para a edição do ato normativo do CNJ (DISTRITO FEDERAL, 2013).

### 3 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0

Nesta seção, a pesquisa analisa quantitativamente a evolução da implantação dos Núcleos de Justiça 4.0 na Justiça estadual. O recorte do objeto do estudo na Justiça estadual justifica-se pela capilaridade deste ramo do Poder Judiciário, com grande número de unidades judiciárias com competência plena, ou seja, sem especialização.

Entende-se que abordar os Núcleos de Justiça 4.0 no âmbito da Justiça estadual permitirá uma adequada avaliação desse artefato que foi elaborado

para tentar minimizar a sobrecarga nas varas de 1º grau, especialmente das varas de múltiplas competências, por meio do incremento da celeridade e da redução do tempo de duração do processo, dentro do macrodesafio de agilidade e produtividade na prestação jurisdicional, da Resolução CNJ n. 325/2020, Anexo II (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020a).

De acordo com o Relatório Justiça em Números, do CNJ (2021c), a Justiça estadual brasileira de primeiro grau tem 8.389 varas e 1.217 juizados especiais, o que representa 64,7% do total de 14.853 unidades judiciárias.

Essas unidades encontram-se espalhadas em 2.672 comarcas, a maioria delas localizadas em municípios no interior dos estados federativos. O estado com o maior número de municípios com sede de unidade judiciária da Justiça estadual é São Paulo, com 320, seguido por Minas Gerais, com 297, e a Bahia, com 203. O estado com a menor quantidade de municípios com sede de unidade judiciária é Roraima, com apenas oito (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c). Dessas comarcas, 1.803 estão estruturadas com varas de competência plena, não sendo dotadas de varas com especialização por matéria, o que representa 67,5% das comarcas do Brasil (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c).

A falta de especialização das varas por matéria impõe a apreciação pelo mesmo juízo de temas com características e procedimentos diversos. Isso repercute na qualidade e na celeridade da entrega da tutela jurisdicional.

A adoção de mecanismos inovadores, tais como os sistemas informatizados para processamento e gestão de demandas judiciais, apresenta-se como medida necessária na tentativa de reduzir o congestionamento existente, que, excluindo-se os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, foi de 75%, em 2020, na Justiça estadual (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c, p. 126).

Ocorre que a simples migração da tramitação processual para um ambiente digital não é suficiente para a melhoria da eficiência, se não for revista a forma de organização do Poder Judiciário e da prestação do serviço judiciário. Dentro desse contexto, o CNJ propôs o modelo dos Núcleos de Justiça 4.0.

Para que o modelo resulte em um real ganho de eficiência pelo Poder Judiciário e uma melhoria na experiência do usuário, deve efetivar uma

desvinculação da tradicional compreensão de competência jurisdicional e do próprio princípio do juiz natural, com melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais.

Superado um ano da previsão normativa, faz-se necessário apurar quais tribunais implantaram os referidos núcleos e quais estruturas adotaram, para que possa haver parâmetros para ser desenvolvida a análise qualitativa proposta pela presente pesquisa, contemplando os Núcleos de Justiça 4.0 do Tribunal de Justiça de Mato Grosso e do Distrito Federal e dos Territórios.

### 3.1 Evolução na implantação dos Núcleos de Justiça 4.0

Como fator de mensuração, adotou-se uma escala para aferir, inicialmente, o grau de implantação dos Núcleos de Justiça 4.0 na Justiça estadual. A presente pesquisa buscou realizar inicialmente um levantamento do grau de implantação dos Núcleos de Justiça 4.0 na Justiça estadual. Para tanto, em um primeiro momento, foram levantados os atos normativos emanados dos tribunais de Justiça e, em seguida, foram analisados os Núcleos de Justiça 4.0 que haviam sido efetivamente implantados, para se delinear, a partir de tais dados, suas estruturas e características.

De acordo com os dados apurados, foi possível dividir os tribunais de Justiça em três níveis, conforme o estágio em que se encontra a implantação dos Núcleos de Justiça 4.0. O primeiro grupo é composto pelos que passaram por todo o processo de implantação dos Núcleos de Justiça 4.0, portanto, encontram-se operacionais. No segundo grupo, foram incluídos os tribunais que ainda estão em processo de implantação dos Núcleos de Justiça 4.0, pois apenas foi editado ato normativo que regulamenta esse processo. No terceiro grupo, inserem-se os tribunais que ainda não editaram atos normativos para a criação do artefato ou cujos dados são pouco transparentes, impossibilitando aferir o grau de implantação do programa.

Quanto aos núcleos implantados, observou-se que para a inclusão de matérias nas competências dos Núcleos de Justiça 4.0, não há uma padronização

ou qualquer critério de uniformidade, salvo quanto aos limites impostos pelas Resoluções CNJ n. 385/2021 e n. 398/2021. A divisão foi feita de acordo com os interesses e as necessidades de cada tribunal de Justiça. Se, por um lado, é importante que haja algum grau de discricionariedade na definição do formato em cada tribunal, para que seja possível a adequação às reais necessidades ou deficiências específicas do órgão, por outro lado, isso compromete a fixação de critérios de aferição de desempenho e avaliação de resultados.

### 3.1.1 Núcleos de Justiça 4.0 implantados

O painel de implantação disponibilizado no sítio eletrônico oficial do CNJ (2022b) aponta a efetiva instalação de 36 unidades judiciárias do Núcleo de Justiça 4.0 até 15 de julho de 2022. Esses núcleos estão distribuídos por 15 tribunais de Justiça. A pesquisa aprofundou a análise para além do painel disponibilizado pelo CNJ, a partir do qual foi possível constatar que o número de núcleos instalados é superior ao informado no sítio eletrônico.

A pesquisa revelou que foram instalados até o momento 38 Núcleos de Justiça 4.0, no âmbito da Justiça estadual, estruturados em 19 unidades da federação. Apesar de implantados, ainda não constam, no mapa de implantação do CNJ, os núcleos dos tribunais do Ceará, Maranhão, Piauí e Amapá (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a).

Três tribunais possuem especialização em mais de dois Núcleos de Justiça 4.0. São os tribunais do Estado do Rio de Janeiro, de Goiás e de Pernambuco. Os tribunais dos Estados do Acre, da Bahia, de Mato Grosso, do Pará, da Paraíba, do Paraná, de Roraima, do Rio Grande do Sul e do Tocantins, além do Distrito Federal e dos Territórios, criaram dois Núcleos de Justiça 4.0, conforme tabela abaixo:



**Quadro 1** – Tribunais com mais de um Núcleo de Justiça 4.0

TRIBUNAL	QUANTIDADE DE NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0	ATO NORMATIVO	DIVISÃO DOS PROCESSOS	MODELO ADOTADO
TJRJ	7	Ato Executivo n. 166/ 2021, de 25 de outubro de 2021.	Divisão por matéria: propriedade intelectual; execuções em face de clubes esportivos de futebol; e juizado especial da fazenda pública.	Resolução CNJ n. 385/2021.
TJGO	4	Não há informação.	Divisão por matéria: dois juizados especiais da Fazenda Pública; direito à saúde; e apoio ao Tribunal do Júri.	Resolução CNJ n. 385/2021.
TJPE	3	Ato Conjunto n. 19/2022; Ato Conjunto n. 5/2022.	Divisão por fase processual e por matéria: gabinete virtual de apoio ao 1º grau; e juizado especial da Fazenda Pública.	Resolução CNJ n. 398/2021.
TJAC	2	Portaria Conjunta n. 20/2021, do TJAC; Portaria Conjunta n. 21/2021.	Divisão por matéria: cível; criminal.	Resolução CNJ n. 398/2021.
TJBA	2	Decreto Judiciário n. 444/2022.	Divisão por matéria: 1º – Direito de Família; Órfãos e Sucessões; Consumo e Cíveis. 2º – Fazenda Pública, Saúde Pública e Empresarial.	Resolução CNJ n. 398/2021.
TJPB	2	Não há informação.	Divisão por matéria: informação de apenas um dos núcleos – saúde pública estadual.	Não há informação.
TJPR	2	Sessão Administrativa realizada dia 14 de fevereiro de 2022.	Divisão por matéria no interior do estado: Ipiranga-PR, Juizado Especial; Mamborê-PR, cível.	Resolução CNJ n. 385/2021.

TRIBUNAL	QUANTIDADE DE NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0	ATO NORMATIVO	DIVISÃO DOS PROCESSOS	MODELO ADOTADO
TJRR	2	Resolução TJRR/TP n. 15/2022.	Divisão por matéria e fase processual, na forma da Resolução n. 385/CNJ.	Resolução CNJ n. 398/2021.
TJRS	2	Não há informação.	Divisão por matéria: busca e Apreensão de Veículos Automotores; contratos bancários.	Resolução CNJ n. 385/2021.
TJTO	2	Resolução n. 20, de 12 de julho de 2021.	Divisão por matéria: Direito Previdenciário; saúde pública.	Resolução CNJ n. 385/2021.

Fonte: elaboração própria

Os Tribunais de Justiça dos Estados de Alagoas, do Espírito Santo, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, do Amapá, do Ceará, do Maranhão, do Piauí, do Espírito Santo, de São Paulo e do Amazonas implantaram apenas um Núcleo de Justiça 4.0.

**Quadro 2** – Tribunais com um Núcleo de Justiça 4.0

TRIBUNAL	QUANTIDADE DE NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0	ATO NORMATIVO	DIVISÃO DOS PROCESSOS	MODELO ADOTADO
TJAL	1	Ato Normativo Conjunto n. 2/2022.	Divisão por fase processual.	Resolução CNJ n. 398/2021.
TJAP	1	Resolução n. 1.486/2021.	Divisão por matéria: saúde pública.	Resolução CNJ n. 385/2021.
TJCE	1	Resolução do Tribunal Pleno n. 5/2022.	Divisão por matéria: execuções fiscais.	Resolução CNJ n. 385/2021.

TRIBUNAL	QUANTIDADE DE NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0	ATO NORMATIVO	DIVISÃO DOS PROCESSOS	MODELO ADOTADO
<b>TJMA</b>	1	Resolução GP n. 29/2022; Ato da Presidência GP n. 26, de 27 de maio de 2022.	Divisão por matéria: saúde pública, ressalvada a competência da Vara da Infância e da Juventude (art. 208, VII, do ECA) e da Vara de Interesses Difusos e Coletivos.	Resolução CNJ n. 385/2021.
<b>TJPI</b>	1	Resolução n. 254/2021.	Divisão por matéria: execuções fiscais.	Resolução CNJ n. 385/2021.
<b>TJRN</b>	1	Resolução n. 8/2022.	Divisão por matéria: execuções fiscais.	Resolução CNJ n. 385/2021.
<b>TJRO</b>	1	Resolução n. 214/2021 TJRO.	Divisão por matéria: superendividamento, e que tenham como polo passivo empresas prestadoras de serviços públicos até o teto do juizado.	Resolução CNJ n. 385/2021.
<b>TJES</b>	1	Ato Normativo Conjunto n. 13/2022.	Divisão por matéria: saúde.	Resolução CNJ n. 385/2021.
<b>TJSP</b>	1	Portaria Conjunta n. 10.135/22.	Divisão por matéria: trânsito/ Detran, no âmbito do Juizado da Fazenda Pública estadual e municipal.	Resolução CNJ n. 385/2021.
<b>TJAM</b>	1	Resolução n. 16/2022 TJAM; Portaria n. 2.100, de 12 de julho de 2022.	Divisão por fase processual.	Resolução CNJ n. 398/2021.

Fonte: elaboração própria

Os Tribunais de Justiça de Mato Grosso e do Distrito Federal e dos Territórios, conforme destacado anteriormente, serão objeto da análise qualitativa da presente pesquisa, portanto, suas disposições não foram inseridas nessa seção.

### 3.1.2 Tribunais de Justiça que possuem resolução, porém sem núcleos instalados

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, por meio da Portaria Conjunta n. 1.338/PR/2022 (MINAS GERAIS, 2022), instituiu o Núcleo de Justiça 4.0 – Cooperação Judiciária, seguindo os termos da Resolução CNJ n. 398/2021, para atuar em apoio às unidades judiciárias do Estado de Minas Gerais, em cooperação no processamento e julgamento das ações.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por meio da Resolução TJ n. 26/2021 (SANTA CATARINA, 2022), instituiu a Unidade Estadual de Direito Bancário, vinculada administrativamente à comarca da Capital.

### 3.1.3 Tribunal de Justiça sem resolução publicada

Por fim, quanto aos Tribunais de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e de Sergipe, não foram encontradas informações sobre a implantação de Núcleos de Justiça 4.0 nos termos das resoluções do CNJ.

## 4 ANÁLISE QUALITATIVA DOS NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0

Para subsidiar o estudo realizado a respeito dos Núcleos de Justiça 4.0, foi realizada, inicialmente, uma análise quantitativa das unidades implementadas no país, entre as quais foram escolhidos como recorte específico de dois tribunais da Justiça estadual para análise qualitativa dos dados. Os selecionados apresentam em comum a localização na Região Centro-Oeste do país, o porte médio, assim

como são os dois tribunais com maior investimento financeiro por habitante (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021b).

O primeiro escolhido foi o de Mato Grosso – TJMT, por dois motivos. O primeiro, porque se encontra em avançado estágio de implantação dentre os tribunais de médio porte. E em segundo, porque foram inaugurados inicialmente dois núcleos no modelo da Resolução n. 385/2021, sendo que apenas recentemente foi iniciado um outro núcleo nos moldes da Resolução n. 398/2021.

A segunda escolha recaiu sobre o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF. Trata-se de um tribunal de vanguarda em termos de eficiência e informatização, que obteve o primeiro lugar dentre os tribunais de Justiça estaduais no eixo dados e tecnologia do Prêmio CNJ de Qualidade 2021 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021b). Ademais, nele, os núcleos foram implementados sob os moldes da Resolução n. 398/2021 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021g), o que permite fazer uma avaliação dos dois modelos estabelecidos pelo CNJ, em estados diferentes.

Para desenho do estado da arte em cada tribunal, escolheu-se como metodologia a pesquisa de campo, por meio de questionário com perguntas similares, disponibilizado pela ferramenta Google Formulários<sup>1</sup>. Posteriormente à fase de coleta, o TJDF prontificou-se a fazer apresentação explicativa, em 27 de maio de 2022, por meio de plataforma de videoconferência. Participaram do evento além dos autores deste artigo, o juiz auxiliar da corregedoria e a servidora do TJDF responsável pelo núcleo. A partir dos dados coletados e dos documentos encaminhados pelos respectivos órgãos jurisdicionais, passa-se à sistematização das informações, de modo a traçar o perfil de constituição e de resolução de demandas de cada um.

#### 4.1 Pesquisa empírica do TJDF

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, classificado como de médio porte (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c), tem configuração

<sup>1</sup> O referido formulário pode ser acessado em: <https://forms.gle/1e5HiENiWPNpwg8S9>.

bem peculiar se comparado com outros tribunais com competência estadual do país, o que se deve ao fato de ter uma área de abrangência territorial bem menor do que os seus similares.

Segundo dados do Relatório Justiça em Números 2021, o TJDFT possui 213 unidades distribuídas em 17 circunscrições judiciárias, de modo que 100% da população está situada na localidade sede, o que revela uma realidade bem diferente de outros tribunais. O TJDFT tem uma das menores relações entre quantidade de habitantes por vara/juizados estaduais, sendo inferior a 14.398 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c).

Em termos de acervo processual, dados coletados do DataJud (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022b) mostram que, até 31 de março de 2022, o referido tribunal possuía acervo de 704.731 processos, com um quantitativo de 111.364 casos novos para o mesmo período. O tempo médio do pendente líquido (descontados os suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório) é de 1.037 dias de tramitação. Destaque-se que o tempo médio entre o início do processo e a primeira baixa é de apenas 277 dias, o menor indicador dos tribunais de médio porte, especialmente se comparado ao tempo médio do país, que é de 964 dias (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022b). É considerado um dos tribunais de maior eficiência entre os de médio porte. Possui o menor acervo processual pendente de baixa, bem como uma das menores taxas de congestionamento (62,02%), segundo informações da plataforma DataJud (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021b).

O TJDFT implementou os seus dois Núcleos de Justiça 4.0, por meio da Portaria Conjunta n. 67, de 5 de julho de 2021 e da Portaria GC n. 119/2021, datada de 8 de julho de 2021, pouco tempo após a publicação da Resolução n.398/2021, de 11 de junho de 2021. Em verdade, na reunião de apresentação dos dados, houve a informação de que a Resolução CNJ n. 398/2021 espelhou-se no modelo do TJDFT para a criação desse novo formato de Núcleo de Justiça 4.0.

Desse modo, o tribunal possuía, em sua estrutura, os Núcleos Permanentes de Gestão de Metas do Judiciário de 1º grau – Nupmetas-1. Estes foram apenas convertidos e readaptados para se amoldar ao ato normativo recém-publicado. Dentre as competências estabelecidas na referida resolução, os dois núcleos

criados atuam apenas na fase de prolação de sentença, como suporte às unidades judiciais de primeiro grau indicadas pelo juiz coordenador, tendo como critérios: 1) descumprimento de metas nacionais; 2) elevadas taxas de congestionamento; e 3) excesso de prazo para prolação de sentença (BRASIL, 2021d).

A repartição de processos entre os núcleos se dá em função da natureza da classe processual dos feitos, sendo assim distribuídos: a) Núcleo 1 abrange as competências cível, execução de títulos extrajudiciais e conflitos arbitrais, fazenda pública e saúde pública do DF e execução fiscal; e b) Núcleo 2 agrega os processos de matéria de família, órfãos e sucessões, meio ambiente, desenvolvimento urbano e fundiário do DF, falências, recuperações judiciais, insolvência civil e litígios empresariais. A competência criminal e de ato infracional, bem como infância e juventude, ficou excluída da atuação dos núcleos.

A estrutura está vinculada à Corregedoria-Geral da Justiça, especificamente ao Nupmetas-1. Ao todo, são oito juízes designados, sendo cinco vinculados ao Núcleo 1 e três ao Núcleo 2, além de um juiz coordenador designado para o exercício dessa função administrativa, todos por escolha do corregedor-geral da Justiça. Atuam, ainda, de forma exclusiva, vale dizer, não cumulam suas funções com outras unidades.

Verifica-se, nesse aspecto, diferença estrutural marcante do modelo de Núcleo de Justiça 4.0 estabelecido pela Resolução n. 385/2021, pois nesse último não há escolha pelo órgão correccional, mas os próprios magistrados interessados se inscrevem para um procedimento de designação lastreado em critérios de antiguidade e merecimento. Em termos de estrutura, quatro servidores dão suporte ao trabalho dos núcleos, que operam como uma secretaria de apoio, além dos assessores diretos vinculados aos magistrados, todos com lotação no Nupmetas.

Como a atuação desses núcleos ocorre apenas na fase de prolação de sentença, não há uma aferição precisa do impacto dessa estratégia na redução do tempo médio de duração do processo. O tempo de tramitação do processo no núcleo é incorporado ao tempo total de duração do feito na unidade judiciária originária, de modo que não há uma aferição em separado.

Restou estabelecido por diretriz da corregedoria que o prazo máximo de tramitação do processo no núcleo não deve exceder 45 dias corridos, incluído o tempo necessário para recebimento, cadastro, distribuição, conclusão, julgamento e devolução para a vara de origem. Igualmente, para cada magistrado designado, há o estabelecimento de uma produtividade mínima a ser cumprida, de modo que o seu não atingimento, sem a devida justificativa, pode subsidiar a substituição do juiz.

Em resposta ao questionamento acerca do quantitativo de processos remetidos, foi explicitado que este é definido periodicamente pela corregedoria, considerada a capacidade de absorção da unidade. É calculada levando-se em consideração o período de atuação e a quantidade de magistrados em atividade, além da meta estabelecida para cada um.

Da análise comparativa da produtividade do modelo anterior com o instituído no TJDFT em julho de 2021, constata-se que em 2019 foram movimentados 6.091 processos; em 2020, 10.437; e, em 2021, 7.407 processos, dos quais 3.134 apreciados no interregno de julho a dezembro. Tais indicadores, analisados de forma isolada, não são capazes de ensejar a conclusão de que a efetiva instalação dos aludidos núcleos gerou um aumento de produtividade a partir de julho de 2021, sobretudo se comparados ao ano de 2020, em que o acervo analisado foi bem superior, conforme Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Produtividade do TJDFT

	MÊS	ANO		
		2019	2020	2021
<b>PRODUTIVIDADE NUPMETAS1</b>	Janeiro	347	453	464
	Fevereiro	562	633	661
	Março	474	882	845
	Abril	488	1008	810
	Maio	519	1161	767
	Junho	693	1127	726
	Julho	563	1334	552
	Agosto	540	946	585
	Setembro	483	877	517
	Outubro	555	711	475
	Novembro	533	833	594
	Dezembro	334	472	411
<b>TOTAL</b>		<b>6091</b>	<b>10437</b>	<b>7407</b>

Fonte: dados obtidos em videoconferência do TJDFT (2022)



Após avaliação do Nupmetas quanto à serventia que se enquadra nos critérios para receber o auxílio, é a própria unidade que escolhe os feitos a serem encaminhados, com a observância de que tramitem de forma eletrônica e não excedam a 1.500 páginas. A apresentação revelou que, geralmente, as unidades acabam remetendo os processos mais complexos, pois em geral são os com tramitação mais atrasada.

Não obstante conste do sistema PJe a informação sobre a remessa dos processos ao núcleo, o TJDFT desenvolveu outro sistema informatizado – GPMetas para o processamento interno dos feitos. Isso permite a distribuição por sorteio entre os juízes designados, assim como o acompanhamento de sua movimentação e controle da produtividade dos magistrados, que é informada mensalmente à corregedoria.

É importante destacar que, se o magistrado profere decisão ou despacho convertendo o feito em diligência, o processo volta à vara originária, ficando o juiz vinculado ao processo quando de seu retorno ao núcleo, inclusive para fins de julgamento de embargos de declaração ou mesmo quando a sentença é anulada.

Assim, embora exista ferramenta de gestão de processos nos núcleos, não está disponível para consulta pública do usuário externo. Igualmente, não permite aferir, de modo geral, qual o impacto na redução do tempo médio de duração dos processos nem de redução do acervo da unidade originária, considerando-se as características peculiares de seu desenho organizacional e os propósitos para os quais foram criados.

Em verdade, o modelo de Núcleo de Justiça 4.0, estabelecido a partir da Resolução n. 398/2021, apenas formalizou uma prática usual e anterior do TJDFT desde 2013, de servir como um núcleo de apoio às unidades de primeiro grau com dificuldades de performance em seus indicadores. Contudo, essa iniciativa flexibiliza o princípio do juiz natural, na medida em que qualquer processo em fase de prolação de sentença pode ser deslocado, por mera escolha da corregedoria ou da própria vara, para julgamento pelos magistrados atuantes nos órgãos especiais.

Outra questão bem diferenciada em relação à Resolução n. 385/2021 diz respeito à impossibilidade de as partes optarem pela tramitação do feito nos

núcleos. Isso decorre de uma decisão administrativa da corregedoria e da unidade originária. Consta do referido ato normativo do CNJ que as partes podem se opor na primeira oportunidade, apenas nos casos de remessa de processo lastreada no art. 1º, I (questões especializadas em razão de sua complexidade, de pessoa ou de fase processual), impugnação que pode ou não ser admitida.

A resolução, no entanto, não faz referência a quem incumbe essa decisão, se à corregedoria, ao juízo do núcleo ou ao titular da vara de origem. Os atos normativos do TJDFT tampouco trazem qualquer previsão nesse sentido. Mas em resposta ao questionário, houve a informação de que até então não houve oposição manifestada pelas partes, logo, a questão não precisou ser deliberada na prática.

É importante destacar que a Portaria GC n. 119/2021 estabelece que, transcorrido um ano de implantação, incumbe ao Nupmetas 1 avaliar a estrutura de funcionamento dos referidos núcleos, propondo ajustes e alterações, ou em período inferior, se necessário (DISTRITO FEDERAL, 2021). No entanto, não foi noticiada avaliação alguma no sentido da reestruturação dos núcleos, embora ainda não se tenha alcançado um ano de atuação.

Com efeito, o modelo introduzido pela Resolução n. 398/2021 não representou uma inovação no cenário do Poder Judiciário, eis que tal modelo de gestão, que opera como um mutirão de auxílio a unidades de desempenho insatisfatório, era anteriormente praticado. Nesse ponto, frise-se que foi o próprio TJDFT que inspirou a edição do ato normativo pelo CNJ. Por outro lado, o modelo instaurado pela Resolução n. 385/2021 representou uma mudança de paradigmas na estrutura organizacional do Poder Judiciário.

## 4.2 Pesquisa Empírica do TJMT

Localizado na Região Centro-Oeste do Brasil, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, à semelhança do Distrito Federal e dos Territórios, classifica-se como de médio porte (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c). Dispõe de 337 unidades judiciárias distribuídas em 79 comarcas, em cuja sede está domiciliada 90,1% da população. Apresenta baixa relação entre quantidade de habitantes por

varas/juizados estaduais, inferior a 14.398 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021c).

O acervo processual do TJMT, de acordo com os dados do DataJud (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022b), era de 731.674 processos até 31 de março de 2022, tendo recebido 74.172 novos processos do início de 2022 até a data mencionada. O tempo médio do pendente líquido (descontados os suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório) é de 989,48 dias de tramitação, com tempo médio entre o início do processo e a primeira baixa de 682 dias, abaixo do tempo médio do país, que é de 964 dias. Ademais, apresenta uma das menores taxas de congestionamento (62,45%), segundo informações da plataforma DataJud (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022b).

A Resolução n. 12, de 22 de julho de 2021, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (2022), regulamenta a implantação e o funcionamento dos Núcleos de Justiça 4.0, seguindo os parâmetros previstos na Resolução CNJ n. 385/2021. De acordo com o § 2º do art. 7º da resolução, dentre os critérios para designação de magistrados para os núcleos, encontra-se a experiência do magistrado na jurisdição da matéria de competência do núcleo, comprovada pela prévia atuação em vara especializada, pela formação acadêmica na área ou pela publicação doutrinária sobre o tema (BRASIL, 2021b).

O art. 5º da resolução estabelece as categorias de estruturas dos núcleos, vejamos:

Art. 5º Os Núcleos de Justiça 4.0 serão estruturados conforme seu movimento forense, observada a seguinte classificação:

I – Categoria I: estrutura organizacional com competência e base territorial definida, operando com recursos físicos e humanos compartilhados;

II – Categoria II: estrutura organizacional com competência e base territorial definida, operando com recursos físicos e humanos exclusivos;

III – Categoria III: estrutura organizacional com competência e base territorial definida, operando com recursos físicos e humanos permanentes.

Parágrafo único. Os Núcleo de Justiça 4.0 serão considerados, para todos os efeitos, como unidades judiciárias de entrância especial. (BRASIL, 2021b).

A Resolução TJMT/OE n. 13 de 22 de julho de 2021 (MATO GROSSO, 2021) regulamentou a criação dos denominados Núcleos de Justiça Digital de Execuções Fiscais Estaduais e Núcleos de Justiça Digital de Direito Bancário. O Provimento TJMT/CM n. 19 de 30 de julho de 2021 (MATO GROSSO, 2021b) dispôs sobre a instalação dos Núcleos de Justiça 4.0 denominados Núcleo de Justiça Digital de Execuções Fiscais Estaduais e Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário. O primeiro, com competência para processar e julgar os executivos fiscais da Fazenda Estadual e ações correlatas, com exceção das ações referentes a débitos fiscais não inseridos em dívida ativa. O segundo, competente para processar e julgar os feitos relativos a causas decorrentes de operações realizadas por instituições financeiras subordinadas à fiscalização do Banco Central.

Na esteira do Provimento CNJ n. 398/2021, a Resolução TJMT n. 23 de 9 de dezembro de 2021 (MATO GROSSO, 2021c) ampliou a atuação dos Núcleos de Justiça 4.0 ao acrescentar o art. 2-A à Resolução TJMT/OE n. 12 de 22 de julho de 2021 (MATO GROSSO, 2021b). Tal alteração incluiu a hipótese de instituição de núcleo para atuação em apoio às unidades judiciárias físicas, de todas as competências, por meio do processo e julgamento de ações em tramitação.

Na mesma data, a Resolução TJMT/OE n. 24 (MATO GROSSO, 2021d) acrescentou os arts. 5º, 6º e 7º à Resolução TJMT/OE n. 13 (MATO GROSSO, 2021c), para alterar a competência do Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário, permitindo a atuação deste em apoio às unidades judiciárias do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, por meio do processo e julgamento de ações em tramitação. De acordo com a norma, compete à Corregedoria-Geral da Justiça

definir as características do acervo sujeito à atuação do núcleo, indicando: a) as classes, os assuntos, as fases processuais ou outras circunstâncias delimitadoras do acervo; b) as unidades judiciárias a serem apoiadas; e c) o termo final da atuação do núcleo.

Diante da possibilidade de remessa dos núcleos de processos em tramitação, definiu-se que as partes podem opor-se à remessa em sua primeira manifestação realizada após a redistribuição. Caso tal oposição seja acolhida, há o retorno dos autos à vara de origem. Entretanto, a resolução não estabelece a competência para análise da oposição.

De igual modo, a Resolução TJMT/OE n. 4 de 30 de março de 2022 (MATO GROSSO, 2021e) possibilitou a remessa de ações em tramitação ao Núcleo de Justiça Digital de Execuções Fiscais Estaduais e ao Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário. A individualização das características dos processos que serão encaminhados foi definida como competência da Corregedoria-Geral da Justiça.

Por sua vez, a corregedoria atuou nos termos da resolução por meio da Portaria TJMT/CGJ n. 1 de 13 de janeiro de 2022 (MATO GROSSO, 2021b), na qual determinou a remessa de processos em trâmite na 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Varas Cíveis da Comarca de Sinop, que tenham por causa de pedir “operação de crédito consignado”, para o Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário.

A Resolução TJMT/TP n. 2 de 24 de março de 2022 (MATO GROSSO, 2021c) disciplinou a criação do Núcleo de Justiça Digital de Execuções Fiscais Estaduais e do Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário, destinado a auxiliar na melhoria dos indicadores de desempenho das Unidades Judiciárias de Primeira Instância e formado, inicialmente, pela designação de quatro magistrados. A escolha das unidades judiciárias sujeitas à intervenção do NAE é realizada pela Corregedoria-Geral da Justiça.

Observa-se das normas citadas que foram criados no âmbito do TJMT três Núcleos de Justiça 4.0: o Núcleo de Justiça Digital de Execuções Fiscais Estaduais – NJDEFE, o Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário – NJDDB e o Núcleo de Atuação Estratégica – NAE. Entretanto, há notícia de instalação apenas nos dois primeiros. Inicialmente, os núcleos foram criados com a estrutura e a finalidade

que regeu inicialmente os Núcleos 4.0, na forma da Resolução n. 385/2021 do CNJ, entretanto, com o advento da Resolução n. 398/2021, o *design* organizacional dos núcleos foi alterado para permitir a atuação em processos em trâmite, por designação da própria corregedoria e não mais por iniciativa da parte autora da ação judicial.

A estrutura é composta pela atuação de dez juízes designados para atuação, divididos da seguinte forma: quatro magistrados no NAE, três no NJDDB e três no NJDEFE. Os magistrados atuam cumulativamente com sua jurisdição, portanto, não têm atuação exclusiva nos Núcleos de Justiça 4.0.

Em relação à estrutura de servidores, os Núcleos de Justiça 4.0 em funcionamento são vinculados à Central de Processamento Eletrônico. O NAE conta com estrutura de apoio de gabinete para a assessoria dos magistrados, único núcleo em que 12 servidores com atuação exclusiva prestam assessoria aos magistrados.

O acervo atual do NJDDB é de 4.360 processos, enquanto do NJDEFE é de 5.564 processos. A aferição do tempo de tramitação dos processos remetidos aos Núcleos de Justiça 4.0 até a presente data de resposta ao formulário (25 de maio de 2022) estão demonstrados na Tabela 2.

Tabela 2 – Tempo de tramitação (dias)

TEMPO	NÚCLEO DE JUSTIÇA DIGITAL DE EXECUÇÕES FISCAIS ESTADUAIS	NÚCLEO DE JUSTIÇA DIGITAL DE DIREITO BANCÁRIO
TOTAL	117	561
PENDENTE	155	684
DA DECISÃO E SENTENÇA	105	666
DA BAIXA	120	561

Fonte: dados obtidos em videoconferência do TJDF (2022).

O NAE, apenas presta auxílio às unidades judiciárias, por isso não há registro do tempo de tramitação processual. Por sua vez, a comparação do tempo médio de tramitação processual dos feitos nas unidades judiciárias físicas (todas as competências), considerando somente o período após a instalação dos Núcleos de Justiça 4.0 (qual seja, 18 de agosto de 2021), e nos Núcleos 4.0 são os seguintes (Tabela 3):

Tabela 3 – Tempo de tramitação após instalação dos Núcleos de Justiça 4.0 (dias)

TEMPO	UNIDADES FÍSICAS	UNIDADES FÍSICAS APÓS IMPLANTAÇÃO DOS N.J. 4.0	NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0
TOTAL	878	736	156
PENDENTE	1337	1337	401
DE DECISÃO E SENTENÇA	791	718	530
DESUSPENSÃO E SOBRESTAMENTO	1315	1315	sem dados
DA BAIXA	1001	948	159

Fonte: dados obtidos em videoconferência do TJDFT (2022).

Os números apresentados demonstram que houve redução dos tempos relacionados à tramitação dos processos remetidos aos núcleos, assim como dos processos em trâmite nas unidades físicas após a sua implantação. Entretanto, em razão da ausência de indicadores específicos de monitoramento, não é possível aferir a relação direta de causa e efeito entre a implantação e a redução dos tempos.

Nota-se, ainda, que, mesmo com as alterações decorrentes da Resolução n. 398/2021 do CNJ, não houve, no âmbito dos núcleos do TJMT, fragilização do princípio do juiz natural, visto que a remessa dos processos aos núcleos é realizada a partir de critérios objetivos definidos em atos normativos da Corregedoria-Geral de Justiça, que define as unidades afetadas e a individualização dos processos. Tal forma de disciplinar a remessa impede a escolha aleatória dentre aqueles que tramitam em unidades específicas, dificultando interferências internas, externas e políticas.

Em relação à avaliação pelos usuários dos Núcleos de Justiça 4.0 dos serviços prestados, inexistente canal exclusivo. Todavia, existe um canal para registro de reclamações relacionadas ao funcionamento dos canais de atendimento digital (balcão virtual, telefone, agendamento virtual com magistrado). Além disso, o tribunal dispõe do canal da ouvidoria.

Por fim, no que se refere às ferramentas de avaliação e monitoramento internos, de acordo com a resposta ao questionário, o TJMT conta com um departamento responsável por propor soluções para o aprimoramento jurisdicional e monitorar a primeira instância, com base na análise dos dados das unidades jurisdicionais extraídos de um banco de dados eletrônicos que centraliza todas as informações de litigiosidade contidas nos diversos sistemas utilizados pelo Judiciário mato-grossense. Contudo, apenas as informações relacionadas à ordem cronológica dos processos são acessíveis ao público em geral.

## 5 CONCLUSÃO

É possível concluir que o artefato Núcleo de Justiça 4.0, especialmente no formato introduzido pela Resolução CNJ n. 385/2021, tem potencial para atuar no aumento da eficiência com a especialização em razão da matéria da prestação jurisdicional. O conceito inicial da ferramenta representa uma inovação incremental. O mérito do programa é a pretensão de redução da sobrecarga nas unidades judiciais de 1º grau e, conseqüentemente, aumento da qualidade



da prestação jurisdicional, por meio da especialização de matérias. A implantação do modelo de Justiça 100% Digital disponibilizado às partes e a desvinculação da tradicional compreensão de competência jurisdicional e do princípio do juiz natural implicam uma reestruturação do *design* organizacional do Poder Judiciário.

Por outro lado, o modelo de Núcleo de Justiça 4.0 introduzido pela Resolução n. 398/2021 não se amolda ao conceito de inovação. O ato normativo, na verdade, serve de fundamento e uniformiza prática existente, consistente nos mutirões de instrução e julgamento. A atuação de forma paliativa em problemas pontuais de unidades judiciais, tais como demora na realização de perícias, audiências e julgamento de processos, não têm o condão de provocar mudanças significativas na forma de prestar o serviço jurisdicional, nem resolve as dificuldades estruturais da vara.

Na análise quantitativa, foi possível constatar que os tribunais de Justiça estão em três níveis quanto à implantação dos Núcleos de Justiça 4.0: com núcleos operacionais, em processo de implantação ou que não editaram atos normativos para a criação do artefato ou cujos dados são pouco transparentes, impossibilitando aferir o grau de implantação do programa. Ademais, avaliou-se que não há uma padronização ou qualquer critério de uniformidade na criação e implantação dos Núcleos de Justiça, salvo quanto aos limites impostos pelas Resoluções n. 385/2021 e n. 398/2021, ambas do CNJ, para as matérias que foram incluídas nas competências dos Núcleos de Justiça 4.0.

A partir da análise qualitativa dos Tribunais de Justiça de Mato Grosso e do Distrito Federal e dos Territórios, constatam-se falhas na transparência quanto à medição de eficiência do artefato. Os atos normativos que criaram os núcleos não definem quais são os indicadores de monitoramento e avaliação. Além disso, os sistemas utilizados para esse fim não são acessíveis ao público externo. Outros dois pontos considerados críticos nos programas são a ofensa ao juízo natural e a oposição à remessa do núcleo.

Quanto ao primeiro ponto, tem-se que o *design* dos Núcleos de Justiça 4.0 propõe uma ruptura com o modelo tradicional de vinculação entre base

territorial e competência do juízo, o que é salutar para o sucesso do programa. Contudo, a grande abrangência de critérios para a remessa de processos aos núcleos possibilita que estes sejam escolhidos de forma específica, para que sejam decididos por juízos determinados, abrindo margem para interferências internas e externas na escolha dos feitos encaminhados.

Os atos normativos do CNJ também não definem a autoridade responsável pela análise da oposição das partes quanto à remessa dos processos aos núcleos, se o juiz remetente ou o que recebe. Também há lacuna quanto a eventual cabimento de recurso.

Com o decurso de um ano desde a criação do artefato, o presente estudo demonstra ser o Núcleo de Justiça 4.0 capaz de promover uma mudança no *design* organizacional do Poder Judiciário, com potencial de melhora na eficiência da prestação jurisdicional.

Contudo, como toda política pública, há necessidade de levantamento de dados e indicadores tanto na fase que antecede sua implantação quanto nas etapas posteriores de monitoramento periódico. Assim, conclui-se que, a despeito do perfil de inovação dos Núcleos de Justiça 4.0, é prematuro afirmar que a sua implantação causa impacto na eficiência da prestação jurisdicional, assim como se mostram necessários a inclusão e o aperfeiçoamento de indicadores para a etapa de avaliação quanto à eficácia dos resultados propostos.

## REFERÊNCIAS

ACRE. Tribunal de Justiça do Estado. Portaria Conjunta nº 20, de 27 de agosto de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**: Acre, n. 6.901, p. 102-103, 27 ago. 2021a. Disponível em: [https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/Portaria\\_Conjunta\\_TJAC\\_20\\_2021.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/Portaria_Conjunta_TJAC_20_2021.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

ACRE. Tribunal de Justiça do Estado. Portaria Conjunta nº 21, de 27 de agosto de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**: Acre, n. 6.901, p. 103-104, 27 ago. 2021b. Disponível em: [https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/Portaria\\_Conjunta\\_TJAC\\_21\\_2021.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/Portaria_Conjunta_TJAC_21_2021.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612116774>. Acesso em: 14 jul. 2022.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado. Ato Normativo Conjunto nº 02, de 11 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a implementação do núcleo 4.0 de justiça efetiva no âmbito do tribunal de justiça do Estado de Alagoas, e estabelece outras providências. **Diário de Justiça Eletrônico**: Sergipe, ano XIII, edição n. 3003, 14 fev. 2022. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=13&nuDiario=3003&cdCaderno=2&nuSeqpagina=1>. Acesso em: 23 jul. 2022.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado. Resolução nº 1.486/2021. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Justiça 4.0 com competência para a área de

saúde pública na Justiça do Estado do Amapá. **Diário de Justiça Eletrônico**: Amapá, n. 172, de 29 set. 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado. Resolução n. 16, de 12 de julho de 2022. Institui os “Núcleos de Justiça 4.0” no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas e dá outras providências.

**Diário de Justiça**: Manaus, ano XV, n. 3360. 12 jun. 2022a.

Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cdje/consultaSimple.do?cdVolume=15&nuDiario=3360&cdCaderno=1&nuSeqpagina=25>. Acesso em: 23 jul. 2022.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado. Portaria n. 2100, de 12 de julho de 2022. Implanta o Núcleo de Justiça 4.0 no âmbito do egrégio Tribunal de Justiça do Amazonas e dá outras providências.

**Diário de Justiça**: Manaus, ano XV, n. 3360. 12 jun. 2022b.

Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cdje/consultaSimple.do?cdVolume=15&nuDiario=3360&cdCaderno=1&nuSeqpagina=14>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado. Decreto Judiciário nº 444, de 13 de junho de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**: Salvador, n. 3.118, 14 jun. 2022. Disponível em: [http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/06/Decreto-Judiciario\\_n444\\_Nucleo-de-Justica-4.0-metas.pdf](http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/06/Decreto-Judiciario_n444_Nucleo-de-Justica-4.0-metas.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

BAPTISTA, Isabelle de; RODRIGUES, Leonel Cezar; COSTA, Priscila Rezende da. Inovação organizacional como alternativa para a eficiência na prestação de serviços jurisdicionais. **Revista Gestão & Tecnologia**, Minas Gerais, v. 19, n. 4, p. 244-266, jul. 2019. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/1365>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa (org.). **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. 427 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9330>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado. Resolução do Tribunal Pleno nº 05/2022. Dispõe sobre a criação e a implantação do 1º Núcleo de Justiça 4.0 – Execuções Fiscais, no Poder Judiciário do Estado do Ceará. **Diário de Justiça Eletrônico**: Fortaleza, n. 2806, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=12&nuDiario=2806&cdCaderno=1&nuSeqpagina=3>. Acesso em: 23 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **1 ano de justiça 4.0**. Resultados e avanços do programa que vem transformando o Judiciário brasileiro com inovação e tecnologia. Brasília, DF: CNJ, 2022a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/1anodej4-0.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Estatísticas do Poder Judiciário. **DATAJUD**. Brasília, DF: CNJ, 2022b. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Mapa de Implantação dos Núcleos de Justiça 4.0. **Portal CNJ**. Brasília, DF: CNJ, 30 ago. 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/nucleos-de-justica-4-0/mapa-de-implantacao/>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de Resultados por ramo de justiça - Prêmio CNJ de qualidade 2021**. Brasília: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/GU2LWM0NWQtNDYwMC1iYzVjLWVjYXU1NGNjZjQ5NyIsImMiOjJ9&pageName=ReportSection624cdbfbf5b55a1025c>. Acesso em: 8 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em números 2021**: ano-base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível

em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 341, de 7 de outubro de 2020**. Determina aos tribunais brasileiros a disponibilização de salas para depoimentos em audiências por sistema de videoconferência, a fim de evitar o contágio pela Covid-19. Brasília, DF: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original201715202010085f7f73cb4225e.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 345, de 9 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original175500202010145f873b7482503.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 372, de 12 de fevereiro de 2021**. Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual.”. Brasília, DF: CNJ, 2021d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15412620210219602fdc26a38d2.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 385, de 6 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021e. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021f. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1259312021060960c0bb3333a4f.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 398, de 9 de junho de 2021**. Dispõe sobre a atuação dos “Núcleos de Justiça 4.0”, disciplinados pela Resolução CNJ nº 385/2021, em apoio às unidades jurisdicionais. Brasília, DF: CNJ, 2021g. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1617002021061160c38c7cad4b7.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Portaria Conjunta nº 21, de 22 de março de 2013. Altera dispositivos da Resolução 13, de 06 de agosto de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, edição n. 56, p. 22-23, 25 mar. 2013. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2013/portaria-conjunta-21-de-22-03-2013>. Acesso em: 23 jul. 2022

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Portaria GC nº 119, de 8 de julho de 2021. Regulamenta, no âmbito da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o funcionamento dos Núcleos de Justiça 4.0. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, edição n. 130, p. 510-511, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-da-corregedoria/2021/portaria-gc-119-de-08-07-2021>. Acesso em: 23 jul. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado. Ato Normativo Conjunto nº 013/2022. Dispõe sobre a instituição dos Núcleos de Justiça 4.0 no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, cria o Núcleo de Justiça 4.0 – Saúde e dá outras providências. **Diário de Justiça Eletrônico**: Vitória, n. 6636, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&id=1351885>. Acesso em: 23 jul. 2022.



FERRAZ, Taís Schilling; MÜNCH, Luciane Amaral Corrêa. Inovação a serviço de um judiciário transformador: uma perspectiva sistêmica. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 11-36, jun. 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/75>. Acesso em: 23 jul. 2022.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado. **Processo Judicial Digital – Projudi – TJGO – Serventias Implantadas**. Goiânia: TJGO, 2022. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ListaJuizados>. Acesso em: 13 jul. 2022.

GOMES, Adalmir de Oliveira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, p. 379-401, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MGqG4JC4szJbBhxwWThCS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado. **Ato da Presidência GP nº 26, de 27 de maio de 2022**. São Luís: TJMA, 2022a. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/atos\\_administrativos/ato\\_da\\_presidencia\\_gp\\_n\\_26\\_de\\_27\\_de\\_maio\\_de\\_2022\\_31\\_05\\_2022\\_15\\_15\\_17.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/atos_administrativos/ato_da_presidencia_gp_n_26_de_27_de_maio_de_2022_31_05_2022_15_15_17.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução GP 29/2022, de 22 de março de 2022**. São Luís: TJMA, 2022b. Disponível em: <http://www.tjma.jus.br/atos/tj/geral/502177/132/pnao>. Acessado em 23 jul. 2022. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Provimento TJMT/CM nº 15 de 05 de maio de 2022**. Dispõe sobre a instalação do Núcleo de Justiça 4.0 denominado “Núcleo de Atuação Estratégica – NAE. Cuiabá: TJMT, 2022d. Disponível em: [http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Conselho%20da%20Magistratura/CriacaoInstalacaVarasMagistratura/Provimento\\_TJMT\\_](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Conselho%20da%20Magistratura/CriacaoInstalacaVarasMagistratura/Provimento_TJMT_)

CM\_n\_15-2022\_-\_Disp%C3%B5e\_sobre\_a\_instala%C3%A7%C3%A3o\_do\_N%C3%BAcleo\_de\_Autua%C3%A7%C3%A3o\_Estrat%C3%A9gica\_-\_NAE.pdf. 2022. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Provimento TJMT/CM nº 19 de 30 de julho de 2021.** Dispõe sobre a instalação dos Núcleos de Justiça 4.0 denominados “Núcleo de Justiça Digital de Execuções Fiscais Estaduais” e “Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário” e estabelece a escala automática de substituição dos Juízes atuantes nos Núcleos de Justiça 4.0 do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: TJMT, 2021a. Disponível em: [http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Conselho%20da%20Magistratura/Provimentos/Provimento\\_TJMT\\_CM\\_n\\_19-2021\\_-\\_Disp%C3%B5e\\_sobre\\_a\\_instala%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_N%C3%BAcleos\\_de\\_Justi%C3%A7a\\_40.pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Conselho%20da%20Magistratura/Provimentos/Provimento_TJMT_CM_n_19-2021_-_Disp%C3%B5e_sobre_a_instala%C3%A7%C3%A3o_dos_N%C3%BAcleos_de_Justi%C3%A7a_40.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução TJ-MT/OE, nº 12 de 22 de julho de 2021.** Regulamenta a implantação e funcionamento dos “Núcleos de Justiça 4.0” no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: TJMT, 2021b. Disponível em: [http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/%C3%93rg%C3%A3o%20Especial/Publicacoes/Resolucao\\_OE\\_122021\\_-\\_Implantacao\\_e\\_Funcionamento\\_N%C3%BAcleos\\_de\\_Justi%C3%A7a\\_40-DJe\\_26072021.pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/%C3%93rg%C3%A3o%20Especial/Publicacoes/Resolucao_OE_122021_-_Implantacao_e_Funcionamento_N%C3%BAcleos_de_Justi%C3%A7a_40-DJe_26072021.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução TJ-MT/OE, nº 13 de 22 de julho de 2021.** Dispõe sobre a criação de “Núcleo de Justiça 4.0” no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso”. Cuiabá: TJMT, 2021c. Disponível em: [http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/%C3%93rg%C3%A3o%20Especial/Publicacoes/Resolucao\\_OE\\_132021\\_-\\_Criacao\\_N%C3%BAcleos\\_de\\_Justi%C3%A7a\\_40-DJe\\_26072021.pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/%C3%93rg%C3%A3o%20Especial/Publicacoes/Resolucao_OE_132021_-_Criacao_N%C3%BAcleos_de_Justi%C3%A7a_40-DJe_26072021.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução TJMT nº 23, de 9 de dezembro de 2021**. Acrescenta o artigo 2-A à Resolução TJMT/OE n. 12, de 22 de julho de 2021. Cuiabá: TJMT, 2021d.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução TJMT nº 24, de 9 de dezembro de 2021**. Acrescenta os artigos 5º, 6º e 7º à Resolução TJMT/OE n. 13, de 22 de julho de 2021, para alterar a competência do Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário. Cuiabá: TJMT, 2021e.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução TJMT nº 4, de 04 de março de 2022**. Alterar os artigos 5º, 6º e 7º da Resolução TJMT/OE n. 13, de 22 de julho de 2021, acrescentados pela Resolução TJMT/OE n. 24, de 09 de dezembro de 2021, para alterar a competência do Núcleo de Justiça Digital de Execuções Fiscais Estaduais. Cuiabá: TJMT, 2022a.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria TJMT/CGJ nº 1 de 13 de janeiro de 2022**. Determina a remessa de processos em trâmite na 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Vara Cíveis da Comarca de Sinop, que tenham por causa de pedir “operação de crédito consignado”, para o Núcleo de Justiça Digital de Direito Bancário. Cuiabá: TJMT, 2022b.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução TJMT/TP nº 02 de 24 de março de 2022**. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Justiça 4.0 denominado Núcleo de Atuação Estratégica (NAE) no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: TJMT, 2022c.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria Conjunta nº 1.338/PR/2022**. Institui o Núcleo de Justiça 4.0 - Cooperação Judiciária – como instrumento de efetivação dos princípios da eficiência e da celeridade processual na prestação jurisdicional de primeira instância. Belo Horizonte:

TJMG, 2022. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc13382022.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria nº 1.129/2022-GP, de 6 de abril de 2022**. Institui o Núcleo de Justiça 4.0 – Grupo de Assessoramento e Suporte (GAS) do 1º Grau, para atuar em apoio a unidades judiciárias do 1º grau de jurisdição do Poder Judiciário do Estado do Pará, em conformidade com as diretrizes fixadas pelas Resoluções nº 385/2021 e nº 398/2021, do Conselho Nacional de Justiça, e pela Resolução nº 21/2021, do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, e dá outras providências. Belém: TJPA, 2022. Disponível em: <https://portal.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1067282>. Acesso em: 23 jul. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria n. 1.131/2022-GP, de 6 de abril de 2022**. Institui o Núcleo de Justiça 4.0 – Meta 4. Belém: TJPA, 2022. Diário de Justiça Eletrônico do TJPA: Belém, 7 abr. 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/TJMA/Downloads/DJ7347\\_2022-DISPONIBILIZADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/TJMA/Downloads/DJ7347_2022-DISPONIBILIZADO%20(1).pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado. **TJPB avança na composição do Núcleo de Justiça 4.0** – Saúde Pública Estadual. Paraíba: Portal TJBA, 2022. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/tjpb-avanca-na-composicao-do-nucleo-de-justica-40-saude-publica-estadual>. Acesso em: 23 jul. 2022.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado. **Ato Conjunto no 5, de 14 de fevereiro de 2022**. Institui no âmbito do Tribunal de Justiça de Pernambuco o Núcleo de Justiça 4.0 com competência para processamento e julgamento das causas relativas às demandas de seguro habitacional de imóveis vinculados ao SFH. Recife: TJPE, 2022a.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado. **Ato Conjunto nº 19, de 19 de maio de 2022**. Transforma o Núcleo de Justiça 4.0 - Juizado Especial Fazendário de Medicamentos instituído no Ato Conjunto no 33, de 11 agosto de 2021, em Núcleo de Justiça 4.0 – de Saúde da Infância e Juventude. Recife: TJPE, 2022b.

PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria 676/2022 -PJPI/TJPI/SECPRE, de 21 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a instalação do I Núcleo de Justiça 4.0 do Poder Judiciário do Estado do Piauí. Diário de Justiça Eletrônico: Teresina, n. 9313, 21 fev. 2022. Disponível em: [https://transparencia.tjpi.jus.br/diarios?q%5Bterms%5D=N%C3%BAcleo+de+justi%C3%A7a+4.0&q%5Bdisponibilization\\_gt%5D=2022-02-01&q%5Bdisponibilization\\_lt%5D=2022-04-22&advanced\\_=Pesquisar](https://transparencia.tjpi.jus.br/diarios?q%5Bterms%5D=N%C3%BAcleo+de+justi%C3%A7a+4.0&q%5Bdisponibilization_gt%5D=2022-02-01&q%5Bdisponibilization_lt%5D=2022-04-22&advanced_=Pesquisar). Acesso em: 23 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado. **Ato Executivo nº 166, de 25 de outubro de 2021**. Instala o 1º Núcleo de Justiça 4.0» do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, na forma do artigo 2º da Resolução TJ/OE nº 20/2021. Rio de Janeiro: TJRJ, 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução nº 008, de 23 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a criação do 1º Núcleo de Justiça 4.0 no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal: TJRN, 2022. Disponível em: <https://www.tjrn.jus.br/documentos/14>. Acesso em: 23 jul. 2022.

RIOS, Sadraque Oliveira; MENDES, Vera Lucia Peixoto Santos. Liderança para o Judiciário: contribuições dos estudos organizacionais. **Cadernos de Direito Actual**, [s. l.], n. 11, p. 89-101, 2019. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/375>. Acesso em: 23 jul. 2022.

RHODES, R. A. W. **The New Governance**: governing without Government. Political Studies, Londres, v. 44, p. 652-676, 1995. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/289756837\\_The\\_New\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/289756837_The_New_Governance). Acesso em: 18 ago. 2022.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução nº 214/2021. Dispõe sobre a criação de Núcleos de Justiça 4.0 do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, e estabelece outras providências**. Diário de Justiça Eletrônico: Porto Velho, n. 138, 27 jul. 2021. Disponível em : [https://www.tjro.jus.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n.\\_214-2021-TJRO\\_-\\_Cria%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_1%C2%BA\\_N%C3%BAcleo\\_de\\_Justi%C3%A7a\\_4.0\\_do.pdf](https://www.tjro.jus.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n._214-2021-TJRO_-_Cria%C3%A7%C3%A3o_do_1%C2%BA_N%C3%BAcleo_de_Justi%C3%A7a_4.0_do.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

RORAIMA. Tribunal Judiciário do Estado. **Resolução TJRR/TP nº 15, de 18 de maio de 2022**. Altera a Resolução nº 23, de 4 de agosto de 2021, que dispõe sobre a implantação dos Núcleos de Justiça 4.0 no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima e a Resolução nº 70, de 19 de dezembro de 2016, que regulamenta a estrutura organizacional do Poder Judiciário e o mapeamento dos cargos em comissão e funções de confiança. Diário de Justiça Eletrônico: Boa Vista, edição 7151, 19 maio 2022. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/tribunal-pleno-resolucoes/186-2022/2378-resolucao-tjrrtp-n15-de-18-de-maio-de-2022-altera-a-resolucao-n-23-de-4-de-agosto-de-2021#:~:text=15%2C%2-0DE%2018%20DE%20MAIO%20DE%202022.,Roraima%20e%20a%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n>. Acesso em: 23 jul. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução TJ nº 26, de 1º de dezembro de 2021**. Altera a Resolução TJ nº 2 de 17 de março de 2021, que denomina a unidade instituída em regime de exceção pela Resolução CM nº 2 de 8 de fevereiro de 2021 e dispõe sobre sua competência, instalação e funcionamento e dá

outras providências; e a Resolução TJ nº 11 de 19 de setembro de 2012 que cria o Fórum Bancário da comarca da Capital, concede-lhe autonomia administrativa e dá outras providências. Santa Catarina: TJSC, 2021. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=179596&cdCategoria=1>. Acesso em: 23 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria Conjunta nº 10.135/2022**. Instala o “1º Núcleo Especializado de Justiça 4.0” do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na forma do artigo 2º do Provimento CSM nº 2.660/2022. São Paulo: TJSP, 2022. Disponível em: <http://www.dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=16&nuDiario=3524&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>. Acesso em: 23 jul. 2022.

SUSSKIND, Richard. **The future of courts. The Practice**, Cambridge, MA, v. 6, n. 5, Jul. 2020.

TIRONI, Luís F.; CRUZ, Bruno de O. **Inovação incremental ou radical: há motivos para diferenciar? Uma abordagem com dados da Pintec**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1537/1/TD\\_1360.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1537/1/TD_1360.pdf). Acesso em: 14 jul. 2022.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução nº 20, de 7 de julho de 2021**. Regulamenta a implantação dos Núcleos de Justiça 4.0 e do Juízo 100% digital no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, além de outras providências. Palmas: TJTO, 2021. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/2460>. Acesso em: 23 jul. 2022.





## **PARTE IV:**

## **DESIGN DE PROCESSOS**



## INOVAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO E EFETIVIDADE DO EXECUTIVO FISCAL: O CASO DO ANEXO FISCAL DA COMARCA DE SANTA MARIA/RS

FABIANE BORGES SARAIVA\*

JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES\*\*

MARIANA REZENDE FERREIRA YOSHIDA\*\*\*

RODRIGO MARTINS FARIA\*\*\*\*

### RESUMO

O presente artigo tem como escopo analisar o artefato denominado “anexo fiscal”, criado na Comarca de Santa Maria/RS, como estratégia de inovação baseada no aumento da participação do Poder Executivo na cobrança judicial de tributos municipais. A abordagem metodológica foi multimétodo, com uso da revisão bibliográfica sobre inovação e cooperação interinstitucional e medição qualitativa do impacto do artefato no tratamento das execuções fiscais municipais em trâmite na unidade estudada. A conclusão extraída da

---

\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS. Mestranda do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR. Mestra em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\*\* Juíza de direito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul – TJMS. Mestra em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

\*\*\*\* Juiz de direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. Mestrando do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciários pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

análise foi que a iniciativa racionalizou os serviços judiciais e incrementou a receita do ente municipal envolvido, além de propiciar um diálogo mais profundo entre os atores da cobrança judicial de dívidas com a Fazenda Pública.

**Palavras-Chave:** executivo fiscal municipal, inovação, cooperação interinstitucional.

## **ABSTRACT**

This article aims to analyze the artifact called “fiscal attachment”, created in the District of Santa Maria / RS, as an innovation strategy based on increasing the Executive Branch’s participation in the judicial collection of municipal taxes. The methodological approach was multi-method, using the literature review about innovation and inter-institucional cooperation and qualitative measurement of the impact that the innovation brought in the treatment of municipal tax foreclosures in progress in the studied unit. The conclusion drawn from the analysis was that the initiative rationalized judicial services and increased the revenue of the municipal entity involved, in addition to providing a deeper dialogue between the actors in the judicial collection of debts with the Public Treasury.

**Keywords:** municipal debt charges, innovation, inter-institutional cooperation

## **SUMÁRIO**

1 Introdução. 2 Inovação no Poder Judiciário. 3 importância da Cooperação Interinstitucional – Anexos fiscais; 3.1 Estudo de caso: Anexo Fiscal da Comarca de Santa Maria-RS. 4 Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2011, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021) publicou, no seu relatório Justiça em Números, que a quantidade de executivos fiscais existentes no acervo dos tribunais do país correspondia a 32% dos processos em tramitação na Justiça brasileira (27 milhões). Ainda de acordo com o relatório, em 2010, foram realizadas duas pesquisas que deram o panorama em relação aos custos financeiros envolvidos no uso de duas instâncias processuais (administrativa e judicial), bem como em relação ao tempo de tramitação dos feitos fiscais.

Passados 10 anos desse diagnóstico, o relatório Justiça em Números 2021 apontou que os executivos fiscais ainda são o fator preponderante da morosidade do Poder Judiciário. Isso porque, dentro do contingente processual total de quase 80 milhões de processos, as execuções fiscais correspondem sozinhas a 36% dos feitos em tramitação no Judiciário, com uma taxa média de congestionamento de 87%, aproximadamente, ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2020, apenas 13 foram baixados. Além disso, o processo de execução fiscal tem um tempo médio de vida de aproximadamente 8 anos e, se desconsiderássemos a execução fiscal, o tempo médio de tramitação das execuções no sistema de justiça baixaria para apenas 3 anos (CNJ, 2021). O estudo também concluiu que, mesmo que a Justiça parasse de receber processos de executivos fiscais, ainda seriam necessários 6 anos e 10 meses para a baixa de todos os feitos em trâmite no país.

Portanto, de lá para cá, não houve mudanças significativas no cenário das execuções fiscais, tanto em relação ao tamanho do acervo, quanto à demora na resolução dos feitos. E, além da duplicidade de uso de recursos públicos na busca da satisfação do crédito tributário (inicialmente no âmbito administrativo, e depois no âmbito judicial), fica claro que as chances de efetivamente recolher o valor devido aos cofres públicos no âmbito judicial são irrisórias.

A fim de ilustrar essa realidade, que congrega volume enorme de demanda com pouco sucesso no atingimento do objetivo final, vale trazer os dados colhidos em duas unidades judiciais em que feitos dessa natureza tramitam. Com foco na

atuação dos entes municipais, durante os meses de junho e julho de 2022, foram realizados levantamentos quantitativos em duas varas: Vara Cível da Comarca de Rio Brilhante/MS e 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ponta Grossa/PR. A escolha recaiu sobre tais unidades por serem titularizadas, respectivamente, pelas autoras Mariana Rezende Ferreira Yoshida e Jurema Carolina da Silveira Gomes.

No contexto dessas duas unidades, observou-se que, além do imenso volume de feitos ajuizados anualmente pelas Fazendas Públicas Municipais, outro ponto comum detectado foi o descomprometimento dos entes públicos na cobrança de seus créditos, caracterizado pela ausência de práticas para a cobrança administrativa prévia dos débitos fiscais, bem como pelo ajuizamento errôneo de ações (em face de devedores falecidos e de débitos prescritos) e abandono de ações em andamento.

Na Vara Cível da Comarca de Rio Brilhante/MS, foi realizado um estudo das execuções fiscais ajuizadas pelo município durante o ano de 2021. Para tanto, buscaram-se as ferramentas do Sistema de Automação do Judiciário – SAJ, a fim de num primeiro momento quantificar as execuções fiscais municipais movimentadas durante aquele ano, aparecendo uma listagem com 1.936 processos. Depois, utilizando-se a consulta processual avançada com inserção dos filtros que limitaram o foro (Rio Brilhante), a vara (vara cível), o período da distribuição (1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2021), a competência (execução fiscal municipal) e a classe processual (execução fiscal), chegou-se a um total 124 processos distribuídos. Após, foi feita outra pesquisa utilizando-se da ferramenta “gerenciador de arquivo”, para quantificar as sentenças sem resolução de mérito por abandono proferidas em execuções fiscais ajuizadas pelo município. Para tanto, buscaram-se documentos que tivessem sido gerados a partir do modelo com o termo “abandono”, contivessem as palavras “execução”, “fiscal” e “município” e com data da última alteração entre 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2021 na categoria “sentença”, o que resultou numa listagem com 80 processos. Também ao se procurar por “decisões interlocutórias” finalizadas durante o período pesquisado com o modelo que suspende o processo em razão do falecimento da parte, foram encontradas 23 execuções ajuizadas em face de

devedores falecido, alguns dos quais há bastante tempo, conforme indicou a consulta aleatória dos autos n. 0802308-42.2019.8.12.0020, cuja certidão de óbito registra o falecimento da devedora em 1979. Finalmente, foram mapeadas as execuções fiscais que, durante o ano de 2021, tiveram o curso suspenso em virtude de acordos de parcelamento extrajudicial realizados entre as partes. E vale fazer um breve parêntese para explicar uma particularidade que aconteceu nessa vara. Desde o ano de 2020, após conhecimento de que havia uma lei municipal que permite o parcelamento do débito em condições razoáveis, as cartas de citação aos/às devedores/as passaram a ser expedidas com as informações necessárias acerca dessa possibilidade, o que gerou um notável aumento de acordos extrajudiciais, levando à suspensão das ações durante o prazo do parcelamento. Assim, foi feita a busca por decisões interlocutórias proferidas no período com base no modelo que suspende o processo durante o prazo do parcelamento, sendo indicados 210 processos.

Quanto à análise de situação da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ponta Grossa/PR, em 11 e 12 de julho de 2022, e seguindo os mesmos recortes acima mencionados, buscaram-se as ferramentas do Processo Judicial Digital – Projudi, a fim quantificar as execuções fiscais municipais movimentadas durante aquele ano, aparecendo uma listagem com 1.936 processos. Depois, utilizando-se a consulta processual avançada com a inserção dos filtros que limitaram o foro (Ponta Grossa), a vara (vara da Fazenda Pública), o período da distribuição (1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2021), a competência (execução fiscal municipal) e a classe (execução fiscal), chegou-se a um total de 1.819 processos distribuídos. Após, foi feita pesquisa para quantificar as sentenças sem resolução de mérito por abandono proferidas em execuções fiscais ajuizadas pelo município. Buscaram-se documentos gerados a partir do modelo com o termo “abandono”, as palavras “execução”, “fiscal” e “município” e com data da última alteração entre 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2021 na categoria “sentença”, o que resultou numa listagem com 25 processos. Também ao se procurar por “decisões interlocutórias” finalizadas durante o período pesquisado com o modelo que suspende o processo, foram encontradas 46 execuções ajuizadas em face de

devedores/as falecido/as, alguns dos quais há bastante tempo, conforme indicou a consulta aleatória dos autos n. 0009328-85.2014.8.16.0019, cuja certidão de óbito registra o falecimento do devedor em 20 de novembro de 1972. Finalmente, foram mapeadas as execuções fiscais que, durante o ano de 2021, foram extintas em razão da ilegitimidade passiva da parte executada (imóveis que tinham sido vendidos e transferida a titularidade antes do ajuizamento da ação, casos de homônimos, entre outros) encontrando-se 111 ações extintas.

A 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ponta Grossa/PR tem uma particularidade em relação à Vara Cível da Comarca de Rio Brilhante/MS. Em face do desmazelo da Fazenda Pública Municipal, há ajuizamento de executivos fiscais contra pessoas falecidas, cuja certidão de óbito é baixada do sistema funerário do próprio município, que por sua vez não se comunica com o cadastro de dívida ativa. Ou seja, o município ajuíza ações baseadas em dados incorretos, sendo que os dados corretos constam de seus próprios cadastros. Nesse sentido de falta de comunicabilidade entre os cadastros municipais, também são ajuizadas execuções fiscais de cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU contra proprietários, pois o cadastro de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI não se comunica com o cadastro de dívida ativa.

Destarte, além dos problemas detectados pelos dados produzidos Conselho Nacional de Justiça – CNJ, os levantamentos acima referidos adicionam um ingrediente decisivo ao fenômeno estudado e que reclama uma abordagem mais aprofundada, qual seja, a notória agência deficitária dos entes públicos municipais no ajuizamento e impulsionamento do executivo fiscal.

Assim, a partir das constatações preliminares de que os executivos fiscais são o maior gargalo da Justiça brasileira, de que grande parte dos feitos são executivos municipais e de que a cobrança está sendo levada a efeito em duas instâncias, com atuação descomprometida e deficitária das fazendas públicas municipais nas esferas administrativa e judicial, foi feita uma busca por iniciativas empreendidas sob o signo da cooperação interinstitucional e, portanto, com maior envolvimento do Poder Executivo, a fim de verificar se há um incremento da efetividade na cobrança judicial da dívida ativa. Nesse sentido, chegou-se ao chamado Anexo



Fiscal da Comarca de Santa Maria/RS, comarca de entrância final do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por ser um órgão formado com recursos humanos e materiais do Poder Executivo local, com coordenação e supervisão do tribunal de justiça gaúcho, surgindo o problema de pesquisa: a criação e funcionamento do Anexo Fiscal da Comarca de Santa Maria/RS contribuiu para tornar a cobrança da dívida ativa municipal mais efetiva na respectiva unidade jurisdicional?

Na sequência, foi estabelecido o objetivo geral do estudo: medir a efetividade do artefato<sup>1</sup> denominado Anexo Fiscal, introduzido na Comarca de Santa Maria/RS, para aprimorar e racionalizar as ações executivas fiscais. O objetivo geral foi desdobrado em quatro objetivos específicos: a) fazer revisão bibliográfica sobre inovação no âmbito da distribuição e gestão da Justiça; b) fazer o estudo de um artefato sob a perspectiva da inovação na execução fiscal de créditos de municípios, através da coleta de dados quanto ao trâmite dos executivos fiscais, por meio de entrevistas semiestruturadas com servidores dos dois poderes, no intuito de medir o impacto; c) examinar se o comprometimento do executivo municipal para cobrança da dívida ativa tornou a execução fiscal mais efetiva; e d) verificar se tal artefato pode servir de modelo para outras unidades.

A abordagem metodológica foi o estudo de caso. Para tanto, foram usadas as técnicas da revisão bibliográfica, entrevistas semiestruturadas com atores dos poderes Executivo e Judiciário e análise de documentos. O caso escolhido foi o do Anexo Fiscal de Santa Maria/RS por ter sido implementado na vara titularizada pela autora Fabiane Borges Saraiva no período entre novembro de 2018 e agosto de 2021, e porque o modelo é reproduzido atualmente em outras tantas unidades do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

---

<sup>1</sup> “Artefato, do latim *arte + factus*, significa feito com arte, com técnica. Pode ser definido como um artifício, algo construído artificialmente, de maneira intencional, tem uma utilidade específica, é o resultado de um projeto, é um produto “adaptado aos objetivos e propósitos do homem” (Simon, 1981, p.24). Um artefato é projetado para uma finalidade, como o giz, o quadro-negro, a mochila, o prédio da escola. Artefatos não se restringem a objetos físicos, podem também ser artifícios intelectuais intangíveis, como uma atividade educacional” (PIMENTEL; FILIPPO, 2020).

No capítulo 1, abordamos os resultados da revisão bibliográfica e legislativa sobre o fomento de inovações no Poder Judiciário brasileiro e quais as iniciativas do CNJ para incentivar a inovação e a cooperação interinstitucional. No capítulo 2, apresentamos os resultados da pesquisa feita para apurar os efeitos da criação do Anexo Fiscal junto à 1ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Santa Maria/RS. A técnica metodológica usada para medir o impacto da inovação foi de natureza qualitativa, com o uso de entrevistas e análise documental. Ainda, descrevemos no que consiste um anexo fiscal, órgão que já foi implantado em mais de 100 Comarcas do TJRS, e analisamos se houve melhora no tempo e racionalidade do trâmite das cobranças de dívidas fiscais na serventia referida que conta, atualmente, com mais de 12 mil executivos fiscais, 10 mil classificados como executivos fiscais municipais. E, ao final, chegamos às conclusões.

## 2 INOVAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO

Historicamente, a Administração Pública brasileira passou por três modelos organizacionais: patrimonialista, burocrático e gerencial. No modelo patrimonialista, a Administração Pública confundia-se com a figura do administrador, inexistindo uma separação clara entre o público e o particular. O modelo burocrático, a partir da década de 1930, vem combater esse estado de coisas, com a introdução dos princípios da Administração Pública, objetivando-se com isso estabelecer uma Administração pautada pela formalidade, impessoalidade e profissionalismo, o que, no entanto, tornou a Administração Pública excessivamente burocrática<sup>2</sup>, “lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada

---

<sup>2</sup> “No cenário descrito pela doutrina mais crítica, “administrar” estaria deixando de ser uma atividade precipuamente orientada à concretização de políticas públicas em benefício da sociedade para se transformar numa espécie de engrenagem burocrática na qual os agentes estatais apenas se dispõem a fazer o mínimo necessário para manter a máquina administrativa em funcionamento, num ambiente em que ninguém quer assumir riscos ou fazer qualquer movimento em direção a soluções inovadoras ou criativas, haja vista o receio permanente de que, no futuro próximo, poderão vir a ser questionados e sancionados pela atuação dos órgãos de controle externo com consequências severas sobre suas esferas de direitos individuais.” (PEREIRA, 2022).

orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1988, p. 241).

Diante desse cenário<sup>3</sup>, o cidadão passa a assumir uma postura para além de mero contribuinte de impostos, cobrando do Estado o reconhecimento de sua posição de titular da coisa pública e usuário de serviço<sup>4</sup>. Daí, surge a necessidade de reinvenção do serviço público, tendo o cidadão como elemento central e a inovação como eixo condutor desse processo de mudança de paradigma<sup>5</sup>.

A inovação é muito comum no ambiente das instituições privadas, que estão em contínuo processo de reinvenção de seus processos, produtos e visão de negócio. No ambiente privado, a inovação é tratada como uma questão de sobrevivência institucional. Muitas empresas que eram líderes de mercado acabaram sucumbindo à concorrência, por não reconhecerem a relevância do papel da inovação na manutenção das suas posições de mercado, dado que um mercado consumidor hoje não será o mesmo de amanhã.

A Administração pública praticamente caminha a reboque do movimento do setor privado, a partir da transposição e adaptação das técnicas e métodos desenvolvidos pelas organizações privadas.

O eixo central da inovação é o ser humano. Quando o Poder Público começa a redesenhar seus serviços, colocando o cidadão no centro, há uma natural melhora dos serviços prestados, que passam a se tornar mais empáticos e colaborativos.

O design tem por objetivo analisar tudo o que contribui com a experiência e o bem-estar das pessoas, identificando problemas para gerar soluções. O design busca estabelecer um equilíbrio entre as diversas necessidades humanas,

---

<sup>3</sup>“Acontece que, de modo contraditório, muitos dos serviços prestados pelo governo são centrados no sistema, que desde a sua concepção até a sua prestação, focam no funcionamento sob a ótica dos órgãos e equipamentos, com baixo envolvimento ou interação humana” (CEREZINI, 2017, p. 4).

<sup>4</sup>“[O cidadão] não tem apenas direitos, mas também obrigações, como a de fiscalizar a coisa pública e cobrar o *accountability* (prestação de contas) dos governos, dos gestores e dos políticos pelos atos praticados” (PALUDO, 2017, p. 91).

<sup>5</sup>“Inovação pressupõe mudar e mudança implica em sair da zona de conforto, assim, naturalmente, envolve quebra de paradigmas (WENDLER, 2013, p. 5.).

balanceando os recursos disponíveis com as restrições práticas (CEREZIN, 2017, p. 6).

Há várias abordagens desenvolvidas para se aplicar o design. A principal e mais amplamente utilizada delas é o Design Thinking, que se assenta em três pilares de sustentação (CEREZIM, 2017): a) equipes multidisciplinares, para que a solução para os problemas considere dos os pontos de vista; b) ambientes estimulantes, para que as pessoas consigam criar soluções considerando novos paradigmas; c) abordagem, para que a visão do problema considere todos os seus aspectos e seja enxergado por completo.

### 3 IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL – ANEXOS FISCAIS

Para Richard Sennett, em sua obra *Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação*, “a cooperação aceita a máquina de concretização das coisas, e a partilha é capaz de compensar aquilo que nos falte individualmente”. Portanto, a cooperação “requer a capacidade de mostrar-se receptivo ao outro para agir em conjunto” podendo ser considerada uma troca “em que as partes se beneficiam” (SENNETT, 2012, p. 9, 10 e 15).

A cooperação interinstitucional pode ser compreendida como o desenvolvimento de parcerias entre instituições com o objetivo de aperfeiçoar a prestação de um serviço, de forma mais qualificada e eficiente.

Para Sílvia Maria Maia Xavier (2017, p. 7), em sua dissertação de mestrado sobre a Cooperação Interinstitucional como Estratégia para a Administração da Justiça, a cooperação interinstitucional “revela-se como terreno fértil para a criação de métodos de harmonização de procedimentos interinstitucionais aproximando os multiatores para, juntos, construírem uma solução diante da complexidade social”.

Cooperação é habilidade adquirida com base na comunicação, no intuito de que seja exposta com clareza, e igualmente atenta “para o que os outros dizem e

interpretam antes de responder”, ensejando, assim, uma conversa rica, cooperativa e dialógica. Esse tipo de interação “amplia a compreensão recíproca” entre os interlocutores para que “as pessoas se conscientizem de seus próprios pontos de vista” (SENNETT, 2012, p. 26 e 30). Isto é, a cooperação habilidosa é ofício que deve ser aprendido e tem como base a escuta com atenção, a capacidade de diálogo claro e assertivo. A comunicação, assim como as peças de uma máquina, estão estreitamente coordenadas e formam uma unidade.

As relações humanas, para serem estabelecidas, demandam esforço contínuo de comunicação. É por meio delas que se possibilita o compartilhamento de ideias e de experiências no campo interpessoal. Compreender a comunicação como processo de transferência de significados de um sujeito para outro exige pensá-la como algo além de mera transmissão de dados e de informações. A comunicação requer, tanto do interlocutor que oferta quanto daqueles que as recebem, pistas ou informações acerca de seus estados internos (mentais e afetivos), pois o envolvimento de certas habilidades cognitivas deve agir para que o intercâmbio de significado seja estabelecido de maneira compreensível e assertiva (NOGUEIRA; MOURA, 2007).

Tem-se que a sociedade humana se constrói a partir da forma com a qual se comunica, com a criação de sentidos e de significados, e que cada sujeito os atribui conforme as suas experiências. No entanto, em determinados momentos, nessa interação pode haver conflito entre o que foi dito, escrito e estabelecido, com a forma como se entende, lê-se e se executa. Com isso, passamos a não aceitar mais as coisas pelo que aparentam ser e começamos a colocar tempo e energia na interpretação e na reinterpretação do significado das coisas (CAMPOS, 2016). Nossa comunicação fica difícil, exigindo esforço intencional para tentar compreender as entrelinhas do que foi comunicado. Não é fácil entender quais são as intenções do outro (LEDERACH, 2012).

### 3.1 Estudo de caso: Anexo Fiscal da Comarca de Santa Maria-RS

O caso escolhido para o estudo foi o do anexo fiscal de Santa Maria/RS, comarca de entrância final do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS, na 1ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública. Tal artefato foi escolhido por ser uma iniciativa que tem como base o comprometimento do executivo em colaborar no trato dos executivos fiscais. A autora Fabiane Borges Saraiva coordenou a iniciativa no período entre novembro de 2018 e agosto de 2021. Para avaliar os efeitos da iniciativa, analisamos sua origem e estrutura, bem como colhemos dados qualitativos por meio de análise de documentos e realização de entrevistas semiestruturadas com servidoras de ambos os poderes.

Os documentos foram fornecidos pelas entrevistadas, bem como todas elas permitiram a gravação das entrevistas e sua transcrição. As entrevistas foram conduzidas pela pesquisadora, pessoalmente, em julho de 2022. O modelo semiestruturado seguido buscou, por meio de roteiro com sete perguntas<sup>6</sup>, registrar as experiências das entrevistadas quanto aos efeitos positivos e/ou negativos com a criação e funcionamento de um anexo que concentra os executivos fiscais da municipalidade conveniada. As entrevistas foram analisadas em ordem cronológica.

A estrutura de um anexo fiscal pode ser deduzida, em termos gerais, pelo contrato de convênio (Anexo 1) usado nas comarcas que adotaram a iniciativa, tratando-se de contrato de cooperação firmado entre a municipalidade e o Poder Judiciário com o intuito de racionalizar e tornar mais efetiva a execução fiscal.

Os objetivos buscados pela cooperação entre as instituições aparecem na epígrafe do contrato, quando estabelece que o artefato visa “à qualificação e agilização dos processos de execução fiscal do município e suas autarquias

---

<sup>6</sup>1 - O que é um anexo fiscal? 2 - Conhece o contexto que justificou sua criação? 3 - Em que período trabalhou no anexo? 4 - Como eram geridos os executivos antes do artefato? 5 - Considera a iniciativa um sinal de comprometimento do Poder Executivo? 6 - Quais as vantagens? 7 - Quais desvantagens?

[...]”, assim como no item 1.1 da Cláusula Primeira: “para atender aos objetivos comuns de eficiência administrativa e jurisdicional, justiça fiscal e celeridade no atendimento ao contribuinte”.

Em geral, sua implementação se dá com concentração dos processos de execução fiscal em uma unidade gestora, a qual é operada por servidores/as públicos/as municipais e estagiários/as contratados/as pela municipalidade conveniada, com a supervisão compartilhada com um/a servidor/a pertencente ao quadro do Judiciário. Essa unidade gestora pode prover, como é o caso em estudo, um posto de atendimento exclusivo para contribuintes/executados/as, bem como é possível haver a nomeação de servidor municipal para ser oficial de justiça ad hoc e fazer citações e intimações, ou o fornecimento de condução aos/as oficiais/las de Justiça.

A primeira entrevistada foi a Gestora Judicial da Vara da Fazenda Pública Silvia Regina Sebalhos Jorge<sup>7</sup>. Ela, primeiramente, falou sobre o que pode ser considerado como o protótipo do que viria a ser o anexo fiscal da comarca, o Projeto Pague Já.

Antes de 2007, foi criado o Projeto Pague Já – PPJ, iniciativa baseada na cooperação entre o Poder Judiciário local e o Prefeito de Santa Maria/RS. Consistiu, basicamente, no compromisso do Executivo de enviar projeto de lei à Câmara Municipal para que fossem isentados dos honorários, juros, correção monetária e multa os contribuintes/executados que buscassem o Poder Judiciário para a quitação do débito. Em contrapartida, o Judiciário, que distribuía os executivos fiscais municipais em quatro varas cíveis, criou quatro minicartórios, onde foram concentrados os executivos fiscais municipais de Santa Maria. Cada órgão contava com um/a servidor/a do cartório, uma servidor/a cedido pela prefeitura e cinco estagiários/as contratados/as pela prefeitura.

---

<sup>7</sup>A entrevistada trabalhou de 2000 a 2007 na 1ª Vara Cível, que, em 2007, foi transformada em Vara Especializada em Fazenda Pública e atraiu todos os executivos fiscais municipais da Comarca. Saiu da serventia em 2007 e voltou em 2013, onde está até hoje como escritã designada, cargo recém-renomeado como Gestor Judicial.

Os despachos e o andamento cartorário foram alinhados, e todas as unidades passaram a ser supervisionadas pelo magistrado que criou o projeto, o Juiz de Direito Eugênio Couto Terra, magistrado escolhido, em comum acordo, entre os/as quatro titulares das varas cíveis.

Com a criação do anexo, a servidora teve a percepção de que a existência de posto de atendimento ao contribuinte foi ponto central para o sucesso da iniciativa. Nele, os servidores cedidos pela prefeitura podem receber pagamento e fazer acordos, os quais são imediatamente informados ao/a procurador/a responsável, que, por sua vez, pede a extinção/suspensão do feito. A facilidade criada para o/a executado/a, de poder responder ao chamado judicial e fazer acordo com a Fazenda pública em um só local, sem necessidade de contratar advogado/a, reflete-se, em sua opinião, diretamente na melhora do enfrentamento da questão dos executivos fiscais. Por fim, disse que, atualmente, são arrecadados em torno de R\$ 500.000,00 mensalmente no posto do anexo fiscal.

A segunda entrevistada, a Auxiliar de Juiz/a Denise Viana<sup>8</sup>, entende que, antes da criação do anexo fiscal, não havia o mesmo comprometimento por parte do Executivo municipal. Em 2007, com a criação da Vara da Fazenda, que atraiu todos executivos fiscais em trâmite na Comarca para si, foi instalado o anexo fiscal, resultado da reunião dos anteriores minicartórios. Na época, ele foi inaugurado com aproximadamente 30.000 executivos fiscais, número que, segundo a entrevistada, diminuiu em quase 10 vezes nos seis meses seguintes, conforme arquivo de documentos mantidos pela unidade.

O motivo da abrupta diminuição do acervo teria sido a padronização do trâmite, o alargamento dos prazos (negociados entre juíza e prefeitura), o compromisso de os/as procuradores/as comparecerem e serem intimados semanalmente e a baixa de processos devido à prescrição. Além disso, a entrevistada disse que passou a ser melhor observada a lei municipal que cria um valor mínimo para ingresso de execuções fiscais.

---

<sup>8</sup> A entrevistada teve contato com o anexo fiscal como auxiliar de juiz, quando trabalhou com a juíza titular da recém-criada Vara da Fazenda Pública em 2007, cargo que ocupou até 2020.



A entrevistada disse que vê o artefato como um meio efetivo de resolução de executivos fiscais. Disse que deduz isso, entre outros indicadores, pelo fato de a Comarca ser formada por mais três municípios, os quais não tiveram interesse em firmar convênio e participar do anexo. Os executivos fiscais desses, segundo a percepção da entrevistada, apresentam andamento e índices de sucesso muito abaixo daqueles que estão no anexo fiscal. Na sua opinião, isso se dá por haver menor comprometimento e diálogo entre o Poder Executivo e Judiciário locais.

A terceira entrevista colheu as impressões da Procuradora Municipal e Superintendente do Núcleo de Arrecadação da Procuradoria Fabiana Brasil Esbick<sup>9</sup>.

Ela entende que o anexo fiscal favorece o comprometimento e a cooperação entre o Executivo e o Judiciário. Vê a iniciativa como um importante canal de diálogo, e que isso reflete diretamente no andamento dos executivos fiscais, pois os servidores do anexo têm contato direto com os processos e com os servidores do Poder Judiciário.

Sobre a estrutura do anexo, disse que em torno de 10.000 dos 17.000 processos no qual a Prefeitura de Santa Maria /RS é parte são executivos fiscais, e que a prefeitura cede ao Poder Judiciário dois/duas servidores/as e 12 estagiários/as atualmente.

Quanto ao impacto da inovação trazida pelo convênio, disse que ele se estende para além da agilidade nos processos individuais. A concentração dos feitos em um órgão com a participação dos dois poderes ajuda a corrigir rumos, combinar estratégias e identificar gargalos com muito mais facilidade. Referiu que questões de cunho coletivo são tratadas de forma mais ágil e eficiente. Deu como exemplo situações surgidas pela recente digitalização dos processos físicos, que passaram a tramitar no sistema e-Proc, as quais, assim que detectadas em único feito, eram resolvidas de maneira preventiva nos demais processos, o que economizou tempo e recursos de ambos os poderes.

Da mesma forma que as demais entrevistadas, apontou como uma das grandes vantagens do anexo fiscal o seu posto de atendimento, uma vez que

---

<sup>9</sup> A entrevistada atua há mais de 20 anos com execução fiscal, principalmente em executivos fiscais municipais, e está no cargo atual desde 2011.

permite que o/a contribuinte pague ou parcele em até 60 vezes seu débito na prefeitura ou no foro, sem ser mandado de um lugar para outro. Explicou que todos os canais de atendimento (presencial e remoto), constam da citação, providência que também resulta do diálogo constante entre os poderes.

Todas as entrevistadas foram unânimes em afirmar que a unificação de trâmites e prazos, por si só, traz grande vantagem, pois dá celeridade aos processos. Também apontaram como importante fator de eficiência a existência de um posto de atendimento dentro da unidade judicial, pois isso facilita o pagamento e a realização de acordos, além de dar assistência aos/às contribuintes. Todas disseram, ainda, que a inovação teve apenas efeitos positivos, e que deve ser replicada em todas as comarcas com competência na matéria em voga.

## 4 CONCLUSÃO

Em 2011, o Relatório Justiça em Números, do CNJ, demonstrou que as execuções fiscais municipais se constituem num grande gargalo para a justiça brasileira, pois concentram um número gigantesco de ações e tramitam sem efetividade. O mesmo levantamento 10 anos depois evidencia que pouco ou quase nada mudou.

Por outro lado, o levantamento realizado entre os meses de junho e julho de 2022 em duas unidades judiciais em que tramitam tais demandas nos Estados de Mato Grosso do Sul e do Paraná, demonstrou a existência de outro ponto comum no cenário dessas ações: o descomprometimento e atuação deficitária das fazendas públicas municipais na busca pela realização de seus créditos tributários, materializada pela ausência de práticas para a cobrança administrativa prévia dos débitos fiscais, ajuizamento errôneo de ações (em face de devedores falecidos e de débitos prescritos) e abandono de ações em andamento, o que contribui decisivamente para que o modelo atual esteja fadado ao insucesso.

Assim, a inovação surge como instrumento necessário e útil na busca de solução para esse intrincado problema. E, dentre as ferramentas oferecidas

pela inovação, a cooperação institucional pareceu ser uma categoria adequada para tratar especificamente o descompromisso do Poder Executivo Municipal em cumprir sua obrigação constitucional e legal de cobrar os tributos de sua competência, por estabelecer uma parceria entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo com o objetivo de aperfeiçoar o serviço comum, de forma mais qualificada e eficiente.

Nesse sentido, em busca de artefatos que empregassem essa inovação na Justiça estadual, foi mapeado e analisado o denominado “Anexo Fiscal”, idealizado e colocado em prática pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na 1ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Santa Maria/RS, tratando-se de órgão formado com recursos humanos e materiais do Poder Executivo, sob a coordenação e supervisão do Tribunal de Justiça gaúcho. Para medir o impacto causado pelo artefato, foi utilizada a abordagem metodológica qualitativa, consistente em análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas.

Em conclusão, a análise do Anexo Fiscal em operação junto à 1ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Santa Maria/RS evidenciou que se trata de artefato vocacionado a resolver os problemas decorrentes do descomprometimento do Poder Executivo na cobrança judicial dos tributos municipais, pois propiciou o aumento da eficiência e resolutividade dos executivos fiscais, proporcionou a distribuição de justiça fiscal, o que se deduz do aumento da arrecadação, segundo levantamentos mantidos pela unidade fazendária municipal, e trouxe celeridade no atendimento ao contribuinte, facilitando ao munícipe a liquidação de seus débitos para com o fisco.

Além disso, ao envolver diretamente o credor fazendário no aparato judicial, o artefato é capaz de suprimir etapas procedimentais desnecessárias, promove maior celeridade processual e acaba por trazer vantagens de cunho econômico, seja porque impacta na arrecadação do ente fiscal, seja porque tem o potencial de diminuir o gasto de dinheiro público com o ajuizamento de ações judiciais, podendo ser replicado em outras unidades judiciárias com competência para a cobrança de tributos municipais.

## REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BROWN, Tim. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAMPOS, Eliete Requerme; GRAF, Paloma Machado. Ser facilitador: o ser humano. **Anais I Jornada de Estudos e Pesquisas Sobre Justiça Restaurativa, Ponta Grossa, v. 1, 2016**. Disponível em: [https://pitangui.uepg.br/eventos/justicarestaurativa/\\_pdf/ANAIS2016/Ser%20Facilitador%20-%20o%20ser%20humano.pdf](https://pitangui.uepg.br/eventos/justicarestaurativa/_pdf/ANAIS2016/Ser%20Facilitador%20-%20o%20ser%20humano.pdf). Acesso em: 15 dez. 2021.

CEREZINI, Newton Rocha Nathália; SILVA, Luiza Farias da. Design Thinking - Uma forma de redesenhar serviços públicos com foco no cidadão. *In*: **CONGRESSO CONSAD, 5., 2017**. Anais [...]. Brasília, DF: CONSAD, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021: ano-base 2020**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

FERRAZ, Tais Schiling; MÜNCH, Luciane Amaral Corrêa. Inovação a serviço de um Judiciário transformador: uma perspectiva sistêmica. **Revista Judicial Brasileira** – RejuB, Brasília, DF, v. 1 n. 1, 2021.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de conflitos**. São Paulo: Palas Athena, 2012.

NOGUEIRA, S. E.; MOURA, M. L. S. Intersubjetividade: Perspectivas teóricas e implicações para o desenvolvimento infantil inicial. **Revista Brasileira Crescimento Desenvolvimento Humano**, [s. l.], n. 17, v. 2, p. 128-138, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. "Apagão das canetas", inovação e controle externo: o que os gestores têm a dizer? **Conjur**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/matheus-pereira-inovacao-controle-externo>. Acesso em: 23 jul. 2022.

PIMENTEL, Mariano; FILIPPO, Denise; SANTOS, Thiago Marcondes. Design Science Research: pesquisa científica atrelada ao design de artefatos. **RE@d-Revista de Educação a Distância e eLearning**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 37-61, 2020.

SENNETT, Richard. **Juntos**: os rituais, os prazeres e a política da cooperação. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2012.

WENDLER, Pedro Gabriel. **Políticas Públicas de Inovação Comparadas: Brasil e China (1990-2010)**. 2013. 121 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14537/1/2013\\_PedroGabrielWendler.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14537/1/2013_PedroGabrielWendler.pdf). Acesso em: 16 maio 2017.

XAVIER, Sílvia Maria Maia. **A cooperação interinstitucional como estratégia de administração da justiça diante dos obstáculos ao acesso à justiça, decorrentes da fragmentação da repartição de competência em matéria previdenciário-trabalhista, entre ramos distintos do poder judiciário.**

306 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito e Ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-B2HF88>.

Acesso em: 23 jul. 2020.

## ANEXO 1

MODELO

TERMO DE COOPERAÇÃO Nº DEC

PROCESSO Nº

DEPARTAMENTO DE COMPRAS - DEC

Termo de Cooperação celebrado entre o PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e o MUNICÍPIO XXXXXX, visando à qualificação e agilização dos processos de execução fiscal do Município e suas Autarquias, com Anexo fiscal, junto ao Foro da Comarca de XXXXXX.

NOME E QUALIFICAÇÃO DAS PARTES

PRIMEIRO PARTÍCIPE: PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, inscrito no CNPJ sob o nº 89.522.064/0001-66, com sede nesta Capital, na Praça Marechal Deodoro, nº 55, CEP 90010-908, adiante denominado simplesmente PODER JUDICIÁRIO, por intermédio de seu Representante Legal, competente para o ato.

SEGUNDO PARTÍCIPE: MUNICÍPIO XXXX, inscrito no CNPJ sob o nº XXXXXXXXXXXX, com sede XXXXXXXXXXXX, adiante denominado simplesmente MUNICÍPIO, neste ato representado pelo/a Prefeito/a Municipal.

As partes contratantes sujeitam-se às normas da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações.

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. Constitui objeto do presente Termo a parceria que se estabelecerá entre o MUNICÍPIO e o PODER JUDICIÁRIO, visando à qualificação e instrumentalização das Vara(s) Cível(is) ou Vara(s) Judicial(is) ou Vara(s) de Fazenda Pública do Foro da Comarca XXXXX, para atender aos objetivos comuns de eficiência administrativa e jurisdicional, justiça fiscal e celeridade no atendimento ao contribuinte, conforme estabelecido no Anexo I - Plano de Trabalho, parte integrante deste convênio.

1.2. Os partícipes estabelecem a instalação e manutenção conjunta de Anexo Fiscal, a funcionar junto ao Foro da Comarca de XXXXX, com as atribuições a seguir distribuídas.

#### CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO

2.1. Designar, sem ônus ao PODER JUDICIÁRIO, servidor(es) para atuar(em) em Anexo Fiscal, junto ao Foro da Comarca de XXXXX.

2.2. Cumprir a seguintes obrigações, em sendo oferecido estágio no Anexo Fiscal acima aludido:

I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;

II – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;

III – indicar funcionário de seu quadro de pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente;

IV – contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;

V – por ocasião do desligamento do estagiário, entregar termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;

VI – manter à disposição da fiscalização documentos que comprovem a relação de estágio;

VII – enviar à instituição de ensino, com periodicidade mínima de 6 (seis) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao estagiário.

2.2.1. Encaminhar à Direção do Foro cópia dos documentos relativos aos incisos I, III e IV acima mencionados.

2.3. Adotar as providências necessárias à substituição de seu(s) servidor(es) e/ou estagiário(s) designado(s) e aplicar-lhe(s) as sanções administrativas quando não cumprir(em) com desiderato suas funções públicas e novos encargos objeto deste termo.



2.4. Instalar, se for o caso e mediante prévia autorização da Direção do Foro, equipamento de informática com acesso a dados dos contribuintes e a sistemas ligados à Secretaria da Fazenda local.

2.5. Ajuizar as execuções fiscais instruídas dos documentos necessários à citação dos executados, bem como providenciar a postagem das cartas de citação.

2.6. O MUNICÍPIO poderá colocar à disposição um veículo com motorista para uso dos oficiais de justiça designados especialmente para cumprirem mandados e outros atos extraídos das ações em que o MUNICÍPIO seja parte, mediante agendamento com antecedência, caso em que será dispensado o recolhimento das custas de condução mencionadas no subitem 3.4 da cláusula terceira.

### CLÁUSULA TERCEIRA – DAS ATRIBUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO

3.1. Dotar o Anexo Fiscal de material de expediente, mobiliário e equipamentos necessários à operacionalização dos atos jurisdicionais.

3.2. Adotar o procedimento de citação por carta nas ações de execução ajuizadas pelo MUNICÍPIO, bem como simplificar outros atos processuais com vista a agilizar a tramitação das ações.

3.3. Designar oficiais de justiça com atribuição especial e de cumprimento dos atos processuais das ações do MUNICÍPIO e de suas Autarquias.

3.4. Dispensar o MUNICÍPIO do pagamento de despesas de condução dos oficiais de justiça nas ações em que for parte quando fornecido transporte na forma prevista no subitem 2.6 da cláusula segunda.

3.5. Observar as disposições do Ofício-Circular nº 008/2018-CGJ.

#### CLÁUSULA QUARTA – DA GESTÃO E DA FISCALIZAÇÃO

4.1. A fiscalização e gerenciamento dos serviços do Anexo Fiscal descritos neste termo caberão ao(à) Juiz(a) de Direito da Vara da Fazenda Pública e ao Procurador-Geral do Município, representando o PODER JUDICIÁRIO e o MUNICÍPIO, respectivamente, ou a quem estes delegarem as suas atribuições.

4.2. Os partícipes designarão técnicos de suas respectivas áreas de atuação para acompanhar e avaliar, periodicamente, os trabalhos de execução deste termo, sugerindo, quando for o caso, alterações e providências que se fizerem necessárias para o melhor cumprimento desta parceria.

#### CLÁUSULA QUINTA – DA VIGÊNCIA

5.1. Este termo terá validade de 60 (sessenta) meses, a contar da data da publicação da respectiva súmula no Diário da Justiça Eletrônico, consoante o limite disposto no art. 57, inc. II, da Lei Federal nº 8.666/93.

#### CLÁUSULA SEXTA – DO ADITAMENTO

6.1. O presente termo poderá ser modificado de comum acordo entre as partes, mediante Termo Aditivo, desde que não haja mudanças no objeto do mesmo.

#### CLÁUSULA SÉTIMA - DA RESCISÃO

7.1. O presente termo poderá ser rescindido de pleno direito, por qualquer uma das partes e a qualquer tempo, mediante aviso, por escrito, com

antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, sem qualquer ônus para os partícipes.

#### CLÁUSULA OITAVA – DO FORO

8.1. Fica eleito o Foro da Comarca de Porto Alegre/RS para dirimir quaisquer divergências oriundas da execução do presente instrumento, que não puderem ser satisfeitas mediante entendimento entre os partícipes, ou mediante prévia tentativa de solução administrativa, com a participação da Procuradoria-Geral do Estado, conforme Lei nº 14.794, de 17 de dezembro de 2015.

E por estarem ajustadas e acordadas, as partes firmam o presente termo para que surta seus jurídicos e legais efeitos, através do representante legal do MUNICÍPIO e do PODER JUDICIÁRIO, responsáveis pela operacionalização deste ajuste, juntamente com duas testemunhas.

