

JUDICIÁRIO 5.0

inovação, governança, usucentrismo,
sustentabilidade e segurança jurídica



PAULO CEZAR NEVES JUNIOR

JUDICIÁRIO 5.0

inovação, governança, usucentrismo,
sustentabilidade e segurança jurídica

2020

Judiciário 5.0 : inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica

© 2020 Paulo Cezar Neves Junior
Editora Edgard Blücher Ltda.

Diagramação: Laércio Flenic Fernandes
Revisão: Samira Panini

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil
Tel 55 11 3078-5366
contato@blucher.com.br
www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.
do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer
meios, sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Judiciário 5.0 : inovação, governança, usucentrismo,
sustentabilidade e segurança jurídica / Paulo Cezar
Neves Junior. -- São Paulo: Blucher, 2020.
442p.

Bibliografia
ISBN 978-65-5550-046-2 (impresso)
ISBN 978-65-5550-047-9 (eletrônico)

Open Access

1. Poder judiciário - Brasil - Organização 2. Direito-
Brasil I. Título

20-4269

CDD 347.81

Índices para catálogo sistemático:
1. Poder judiciário - Brasil

[...] some social movements inculcate beliefs and values that did not exist before. Sometimes preferences have adapted to existing practices and norms; nothing has been suppressed, and there is nothing to unleash. In those circumstances, large-scale change may be more difficult and also slower. But in such circumstances, cascades are possible as well. Serendipitous interactions and enclave deliberation, featuring people determined to fuel cascades, can be essential. They produce stunning surprises.

*(Sunstein, Cass R. "How Change Happens".
Cambridge/MA: MIT Press, 2019, p. 274)*

À minha esposa, companheira e amiga, Ludmilla,
e também aos meus filhos Isabella e Rafael, que
tornam minha vida mais feliz a cada dia.

Aos meus pais, Julia e Paulo, meus exemplos e minha
inspiração em toda a minha formação.

AGRADECIMENTOS

Esta obra é o resultado de estudos, trabalhos e reflexões realizados para a obtenção do título de doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo entre 2015 e 2020, bem como de experiências como gestor na qualidade de Juiz Federal Diretor do Foro da Seção Judiciária de São Paulo (2016-2018), como cofundador do primeiro laboratório de inovação do Judiciário brasileiro (Laboratório de Inovação da Justiça Federal de São Paulo – iJuspLab) e como Coordenador de Inovação da Justiça Federal de São Paulo (2018-2020).

De toda sorte, certamente não se trata de trabalho realizado sozinho, motivo pelo qual são devidos agradecimentos.

Inicialmente, agradeço a Deus, por me conceder o dom da vida, pelas oportunidades de aprendizado e por me guiar neste e nos demais desafios de minha vida.

Agradeço à minha esposa, Ludmilla, e aos meus filhos, Isabella e Rafael, pela compreensão, pelo apoio e pelo incentivo para a realização deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, Paulo e Julia, pela base e pelo suporte de todas as horas, bem como aos meus irmãos, Christiane e Cezar, pelas parcerias, pelos apoios e por existirem em minha vida.

Agradeço à minha sogra, Maria, pelo incentivo de sempre.

Ao meu orientador, Prof. José Maurício Conti, pela confiança, pelos ensinamentos, pelo exemplo e pelo seu incansável trabalho na área do Direito Financeiro, que muito tem contribuído para o aperfeiçoamento dessa importantíssima área no Brasil.

À ilustre banca examinadora da minha tese de doutorado formada pelos renomados juristas José Renato Nalini, Manoel Queiroz Pereira Calças, Vladimir Passos de Freitas, Nino Oliveira Toldo e Gabriel Loretto Lochagin, pelas críticas e contribuições para o aperfeiçoamento de meu trabalho.

À Desembargadora Federal Dra. Cecilia Maria Piedra Marcondes, pelas lições e pelo exemplo de comprometimento com o Poder Judiciário e com a busca da excelência na prestação jurisdicional desde meu início de carreira como técnico judiciário até a honrosa indicação para ser Juiz Federal Diretor do Foro da Seção Judiciária de São Paulo durante sua gestão na presidência do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região (2016-2018).

À amiga Silvia Melo da Matta, pelos incentivos e pelos conselhos.

Ao amigo José Carlos Francisco, pelas conversas de orientação e ajuda, bem como pelas parcerias acadêmicas, que muito me ajudaram nesta jornada.

Ao amigo Paulo Sergio Domingues, pelo apoio e pelas orientações de sempre.

Ao amigo Nino Oliveira Toldo, pelos ensinamentos e pela confiança depositada em mim em tantas ocasiões.

À amiga Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, por me apresentar a inovação na gestão pública e pela parceria nos diversos desafios que juntos enfrentamos na gestão judiciária.

Ao Dr. Vladimir Passos de Freitas, pelo apoio e pelos conselhos de sempre em minha carreira acadêmica e na magistratura.

À Conselheira Maria Tereza Uille, do Conselho Nacional de Justiça, por seu trabalho inspirador na busca pelo aperfeiçoamento do Judiciário no Brasil, sobretudo por meio dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Liods).

Aos Professores Alvaro Gregorio e Roberto Agune, que, como pioneiros e entusiastas da inovação no setor público brasileiro, foram, são e serão sempre nossos mestres nesse empenho pelo aperfeiçoamento da gestão pública em nosso país.

À equipe inovação da Justiça Federal de São Paulo, o que faço nas pessoas de Gisele, Helio, Luiz, Elaine e Norma, por acreditarem e tornarem realidade o sonho da inovação no Judiciário brasileiro.

À equipe da biblioteca da Justiça Federal de São Paulo, na pessoa de seu diretor Luiz, pela presteza e pela ajuda inestimável em minhas pesquisas.

À minha equipe de assessoria na Justiça Federal de São Paulo, Alessandra, Juliana e Ana, pela grande contribuição e auxílio nesse período.

A todos os meus alunos, por me ajudarem a compreender cada vez mais o Direito graças a seus questionamentos, estudos e opiniões.

PREFÁCIO

O Poder Judiciário é um dos pilares nos quais se sustenta o Estado Democrático de Direito, sendo verdadeiramente o guardião da Constituição e do ordenamento, e alicerce da segurança jurídica, bases da vida em uma sociedade civilizada.

Nessa sua missão institucional, cumpre duas funções, e não seria exagerado dizer podermos nele ver uma dupla personalidade.

De um lado, está o Poder de Estado, a quem cabe dar a última palavra e a interpretação, em instância final, das normas que organizam e sustentam o Estado Democrático de Direito.

Para isso, há que dizer o Direito para cada um que dele se vê desprovido e busca no Judiciário a satisfação de sua pretensão, com a responsabilidade de impor a força coativa do Estado para fazer valer o ordenamento jurídico e dar-lhe a segurança que integra sua essência. Nesse momento o Poder Judiciário mostra seu outro lado – o de um prestador de serviços essenciais para a existência de um Estado Democrático de Direito.

As preocupações com a eficiência na atuação do Poder Judiciário, como um prestador de serviços dos quais depende o bom e harmônico funcionamento da sociedade estruturada no Estado Democrático de Direito, são relativamente recentes.

Uma série de fatores colaboraram para essa nova visão sobre o Poder Judiciário no Brasil.

A expansão e explicitação dos direitos e garantias individuais e sociais na Constituição de 1988, acompanhadas de uma maior conscientização dos cidadãos, bem como da intensificação da atuação de órgãos e instituições como o Ministério Público, fizeram do Poder Judiciário um ator que passou a ocupar mais espaço na arena da separação de poderes.

A estabilização da moeda e a cultura da gestão fiscal responsável, 20 anos depois, trouxeram a consciência da finitude dos recursos ante os ilimitados desejos e necessidades da sociedade de massas e de consumo, exigindo maior rigor na condução da atividade financeira do setor público, e tornando a modernização da gestão do setor público um ideal a ser alcançado.

A isso somam-se outros fatos e circunstâncias que reequilibraram a balança dos Poderes, na qual o Judiciário passou a ter um peso maior.

O protagonismo que o Poder Judiciário tem assumido só aumenta a responsabilidade que pesa sobre seus ombros, que cada vez mais se alargam para abarcar um ordenamento jurídico cujas normas não param de se expandir e cuja interpretação se mostra a cada dia mais flexível.

E exige respostas cada vez mais rápidas. Afinal, “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”, já nos ensinou Rui Barbosa, em lição que é e sempre será atual.

Por isso a expansão do Poder Judiciário como órgão que integra a Administração Pública, e o aumento de sua responsabilidade como um prestador de serviços essenciais, tem que se justificar e se mostrar cada vez mais eficiente. Ser exemplo de como fazer mais com menos, tornando sua adaptação aos novos tempos da moderna gestão pública uma necessidade da qual não pode se desvencilhar.

O mundo mudou, e continua mudando cada vez mais rápido. Inova e se renova a uma velocidade nunca antes vista. Acompanhar essa evolução já não é suficiente. É preciso estar à frente, pensar o futuro e estar sempre preparado para quando ele chegar. O Judiciário integra esse novo mundo. Para cumprir as funções que lhe cabem, quer como Poder da República, quer como um prestador de serviços essenciais, mais do que outros poderes, órgãos e instituições, inovação e governança são palavras de ordem.

Conceitos que o autor, nesta obra, expõe, explica e destaca com maestria, mostrando que as técnicas, princípios e instrumentos dessa nova gestão são fundamentais para o setor público, em especial o Poder Judiciário.

Planejamento e boas práticas administrativas são bases para uma gestão eficiente, como requer o mundo moderno, cujos problemas e desafios são cada vez mais frequentes e exigem soluções diferentes e criativas, fazendo com que o mais importante seja estar preparado para enfrentá-los, já que as soluções não estão previamente prontas.

Nesse campo, o Direito Financeiro e a Gestão Pública evidenciam a intensa e produtiva relação que podem estabelecer na busca de instrumentos e soluções ágeis para colocar o Poder Judiciário à frente de seu tempo, como fica claro nesse livro.

Nesse contexto é preciso destacar alguns dos muitos méritos dessa obra.

Um trabalho completo, que analisa toda a evolução histórica da administração da Justiça no Brasil desde seu início, até chegar aos dias atuais e a estrutura que apresenta para enfrentar os desafios das novas demandas, sempre crescentes em quantidade e complexidade.

Além de reconhecer e demonstrar que “o Judiciário precisa atualizar-se diante das modificações tecnológicas, sociais e econômicas ocorridas nesta Era do Conhecimento”, o autor vai além, para constatar que já estamos na Era da Criatividade, e é preciso “avançarmos para a Sociedade 5.0, na qual a diversidade e as novas tecnologias precisam ser empregadas com inteligência coletiva e em prol do próprio ser humano e de sua qualidade de vida, bem como do equilíbrio do planeta Terra”. Uma sociedade que coloca o ser humano, o meio ambiente e o planeta no centro das atenções do Estado. E assim construir o Judiciário 5.0, com base nos pilares da inovação e da governança, e seguindo os princípios do foco no usuário, do respeito aos *stakeholders*, da segurança, do respeito à diversidade, do incentivo à pluralidade, da sustentabilidade e da transparência.

Um mundo novo exige um outro Judiciário, construído a partir de bases modernas e contemporâneas, alinhadas a esta sociedade que vemos sendo edificada.

Não se pode deixar de registrar que foi a partir de trabalhos do Tribunal de Contas da União, com destaque para o Acórdão TCU 1603/2008, que o aperfeiçoamento da gestão financeira e administrativa do Poder Judiciário começou a ganhar impulso, evidenciando a importância que o Direito Financeiro e a Gestão Pública representam para a modernização do setor público. Seguiram atos marcantes desse avanço, como a Resolução 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça, implantando o planejamento estratégico do Poder Judiciário, e outros tantos que vieram na sequência de uma caminhada que, com maior ou menor intensidade, implementam os avanços que o Poder Judiciário necessita, como

órgão da Administração Pública que tem a responsabilidade de cumprir sua função no Estado Democrático de Direito.

Uma luta que o mundo acadêmico se orgulha de ter participado e colaborado, produzindo estudos, trabalhos, textos, livros, cursos e debates, com o Grupo de Pesquisas USP-CNPq “Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas”, além da participação de estudiosos de várias partes do Brasil e do mundo, em união de esforços para fazer o melhor para a sociedade.

E esta obra inovadora e pioneira no trato do tema, não poderia ter saído de melhores mãos.

Paulo Cezar Neves Junior é juiz federal, integra os quadros do Tribunal Regional Federal da 3ª Região há mais de 15 anos. Um magistrado especial. Sempre esteve na linha de frente, e sabe como ninguém as aflições daqueles que buscam a justiça e encontram no juiz a primeira porta de acesso.

Mas não é só. Sabe da importância da boa gestão para a eficiência da Justiça, e, como todo cientista que vai em busca do conhecimento e não deixa de aproveitar as oportunidades, foi como Juiz Federal Diretor do Foro da Seção Judiciária de São Paulo que pode aprender mais ainda sobre o tema e aprofundar seus conhecimentos na teoria e na prática, ao mesmo tempo em que desenvolvia seus estudos que resultaram nessa obra.

É um entusiasta e apaixonado pelo tema, intelectual preparado, estudioso do Direito Financeiro, como aluno e docente, que sempre buscou aperfeiçoamento, no Brasil e no exterior. Um pesquisador com talento e vocação para a ciência feita com isenção, seriedade e profundidade, o que deve ser, cada vez mais, destacado e valorizado.

Não haverá tão cedo outra oportunidade de ver todas essas qualidades reunidas em uma única pessoa, fazendo deste trabalho, fruto de aperfeiçoamento de tese de doutorado defendida junto à USP, e aprovada com nota máxima, uma obra preciosa. Uma obra que tem valor inestimável para o Direito Financeiro, para a Gestão Pública e para o Poder Judiciário.

O Judiciário do futuro está em construção, e o caminho a ser seguido está nas páginas que seguem. Boa leitura!

José Maurício Conti
Professor de Direito Financeiro da USP
Mestre, Doutor e Livre-Docente em Direito Financeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
1. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO SÉCULO XXI: O JUDICIÁRIO 5.0.....	33
1.1 BREVE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL	33
1.1.1 BRASIL COLÔNIA (1500-1822).....	34
1.1.2 BRASIL IMPÉRIO (1822-1889)	37
1.1.3 BRASIL REPÚBLICA (1889-ATÉ OS DIAS ATUAIS)	41
1.1.3.1 REPÚBLICA VELHA (1889-1930).....	42
1.1.3.2 ERA VARGAS (1930-1945).....	45
1.1.3.3 REPÚBLICA POPULISTA (1945-1964).....	51
1.1.3.4 DITADURA MILITAR (1964-1985).....	54
1.1.3.5 NOVA REPÚBLICA (1985-ATÉ OS DIAS ATUAIS).....	58
CONCLUSÕES.....	63
1.2. ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL NO BRASIL – INOVAÇÃO E GOVERNANÇA MANDATÓRIAS	65
1.2.1 A ESTRUTURA JURÍDICA.....	65
1.2.2 INOVAÇÃO MANDATÓRIA	69
1.2.3 GOVERNANÇA MANDATÓRIA.....	77
CONCLUSÕES.....	83
1.3. JUDICIÁRIO 5.0	84
1.3.1 EXIGÊNCIAS SOCIAIS	85
1.3.2 EXIGÊNCIAS ECONÔMICAS	88
1.3.3 EXIGÊNCIAS POLÍTICAS	93

1.3.4 JUDICIÁRIO 5.0 – MUDANÇA IMPERIOSA.....	99
CONCLUSÕES.....	104
2. INOVAÇÃO E SEUS CAMINHOS.....	107
2.1 INOVAÇÃO	108
2.1.1 INOVAÇÃO EM GERAL	109
2.1.2 INOVAÇÃO EM GOVERNO.....	120
2.1.3 INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO.....	135
2.2 METODOLOGIA DA INOVAÇÃO.....	143
2.2.1 METODOLOGIAS ÁGEIS.....	155
2.2.1.1 <i>DESIGN THINKING E LEGAL DESIGN</i>	155
2.2.1.2 <i>SCRUM</i>	164
2.2.1.3 <i>LEAN</i>	168
2.2.1.4 <i>KANBAN</i>	177
2.2.1.5 <i>DESIGN SPRINT</i>	181
2.2.2 INOVAÇÃO ABERTA.....	183
2.2.2.1 <i>PROGRAMAS DE ACELERAÇÃO</i>	187
2.2.2.2 <i>HACKATHON</i>	188
2.2.2.3 <i>CROWDSOURCING</i>	189
2.2.2.4 <i>COCRIAÇÃO</i>	190
2.2.2.5 <i>SPIN-OFF</i>	191
2.2.3 INCENTIVOS PARA A INOVAÇÃO	192
2.3 SÍNTESE DOS CAMINHOS PARA A INOVAÇÃO.....	195
3. GOVERNANÇA E SEUS CAMINHOS.....	201
3.1 GOVERNANÇA, SUAS ESPÉCIES, SEUS PRINCÍPIOS E SEUS INSTRUMENTOS.....	202
3.1.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA	204
3.1.1.1 <i>DEFINIÇÃO</i>	204
3.1.1.2 <i>PRINCÍPIOS</i>	209

3.1.1.3 INSTRUMENTOS.....	214
3.1.2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	223
3.1.2.1 DEFINIÇÃO.....	224
3.1.2.2 PRINCÍPIOS.....	229
3.1.2.3 INSTRUMENTOS.....	234
3.1.3 GOVERNANÇA JUDICIÁRIA E A ANÁLISE INICIAL DE SEUS PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS.....	240
3.2 SÍNTESE DOS CAMINHOS PARA A BOA GOVERNANÇA.....	249
4. PLANEJAMENTO NO JUDICIÁRIO 5.0	253
4.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DO PLANEJAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO.....	255
4.1.1 BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL.....	256
4.1.2 ATOS NORMATIVOS DO CNJ.....	258
4.1.3 SÍNTESE DO SISTEMA NORMATIVO DO PLANEJAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO.....	271
4.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES.....	272
4.2.1 PLANEJAMENTO MERAMENTE FORMAL.....	273
4.2.2 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS.....	274
4.2.3 DIÁLOGO INSTITUCIONAL E FEDERATIVO.....	276
4.2.4 ADESAO DOS ÓRGÃOS EXECUTIVOS.....	277
4.2.5 ROTATIVIDADE DA ALTA ADMINISTRAÇÃO	278
4.2.6 CONHECIMENTOS TÉCNICOS.....	279
4.2.7 NOVAS TECNOLOGIAS.....	280
4.2.8 COMUNICAÇÃO INTERNA E EXTERNA.....	283
4.2.9 GIGANTISMO DO JUDICIÁRIO	285
4.2.10 BUROCRATISMO.....	287
4.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS PARA O PLANEJAMENTO NO JUDICIÁRIO 5.0.....	288
4.3.1 PRINCÍPIO DO FOCO NO USUÁRIO.....	289

4.3.1.1 UTILIZAÇÃO DO DESIGN THINKING E DO DESIGN SPRINT	289
4.3.1.2 UTILIZAÇÃO DO LEAN	289
4.3.1.3 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO	290
4.3.1.4 USO DO CROWDSOURCING	290
4.3.1.5 AVALIAÇÕES PERIÓDICAS	290
4.3.1.6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	291
4.3.1.7 REDES DE GOVERNANÇA	292
4.3.2 PRINCÍPIO DO RESPEITO AOS <i>STAKEHOLDERS</i>	292
4.3.2.1 PARTICIPAÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> NA APLICAÇÃO DAS METODOLOGIAS ÁGEIS	293
4.3.2.2 COCRIAÇÃO	293
4.3.2.3 CANAIS INSTITUCIONAIS DE COMUNICAÇÃO	294
4.3.2.4 COMPARTILHAMENTO DE DADOS, INFORMAÇÕES E CADASTROS	294
4.3.2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	295
4.3.3 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA	295
4.3.3.1 BANCOS DE PRECEDENTES	295
4.3.3.2 DIVULGAÇÃO DA ESTRATÉGIA	296
4.3.3.3. ESTABILIDADE DOS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO E DE FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS	296
4.3.3.4 PRECISÃO, ABRANGÊNCIA E CONFIABILIDADE DOS ORÇAMENTOS	298
4.3.4 PRINCÍPIO DO RESPEITO À DIVERSIDADE	299
4.3.4.1 ATIVIDADES DE CONSCIENTIZAÇÃO	299
4.3.4.2 CONCURSOS	299
4.3.5 PRINCÍPIO DO INCENTIVO À PLURALIDADE	300
4.3.5.1 ÓRGÃOS PLANEJADORES PLURAIS	300
4.3.5.2 PARTICIPAÇÃO EXTERNA	301
4.3.6 PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE	301

4.3.6.1 USO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO	302
4.3.6.2 HACKATHON	303
4.3.6.3 PROGRAMAS DE ACELERAÇÃO.....	303
4.3.6.4 COMISSÃO TEMÁTICA.....	304
4.3.6.5 CÓDIGO DE SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL.....	304
4.3.7 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	304
4.3.7.1 COMUNICAÇÃO PERMANENTE E EFICIENTE.....	305
4.3.7.2 REGISTROS COMPLETOS, EXATOS E DE FÁCIL COMPREENSÃO.....	306
5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0.....	307
5.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO	308
5.1.1 BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL.....	309
5.1.2 ATOS NORMATIVOS DO CNJ	316
5.1.3 SÍNTESE DO SISTEMA NORMATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PODER JUDICIÁRIO	318
5.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES.....	319
5.2.1 CONHECIMENTO E APLICAÇÃO DE REGRAS E TÉCNICAS DE GESTÃO PELOS MAGISTRADOS.....	320
5.2.2 COMUNICAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS.....	321
5.2.3 LIDERANÇA, MOTIVAÇÃO E ENGAJAMENTO	322
5.2.4 MODIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	323
5.2.5 NOVOS INSTITUTOS JURÍDICOS PARA A INOVAÇÃO	325
5.2.6 IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS.....	327
5.2.7 NOVAS TECNOLOGIAS	328
5.2.8 EXECUÇÃO PARCIAL DO ORÇAMENTO	329
5.2.9 COMISSÕES E GRUPOS DE TRABALHO	330
5.2.10 RESTOS A PAGAR.....	331
5.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0.....	333

5.3.1 PRINCÍPIO DO FOCO NO USUÁRIO.....	333
5.3.1.1 UTILIZAÇÃO DO DESIGN THINKING E DO DESIGN SPRINT.....	334
5.3.1.2 UTILIZAÇÃO DO SCRUM.....	334
5.3.1.3. UTILIZAÇÃO DO KANBAN.....	335
5.3.1.4 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO.....	335
5.3.2 PRINCÍPIO DO RESPEITO AOS <i>STAKEHOLDERS</i>	336
5.3.2.1 INOVAÇÃO ABERTA.....	337
5.3.2.2 INCENTIVOS À INOVAÇÃO.....	338
5.3.2.3 INFORMAÇÕES CLARAS SOBRE DEVERES E DIREITOS DOS CONTRATADOS.....	338
5.3.3 PRINCÍPIO DA GESTÃO DE DESEMPENHO E RISCOS	339
5.3.3.1 CONTROLES DE CONTRATOS, VENCIMENTOS E ANÁLISE DE RESULTADOS	339
5.3.3.2 COMUNICAÇÃO.....	340
5.3.3.3 PESQUISAS EMPÍRICAS.....	341
5.3.4 PRINCÍPIO DA ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA	341
5.3.4.1 CAPACITAÇÃO 360 GRAUS	342
5.3.4.2 MECANISMOS TRANSVERSAIS DE ARTICULAÇÃO E COLABORAÇÃO.....	343
5.3.5 PRINCÍPIO DO RESPEITO À DIVERSIDADE.....	344
5.3.5.1 CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA PARA OS MEMBROS DA INSTITUIÇÃO	344
5.3.5.2 COMISSÃO DE ÉTICA.....	346
5.3.6 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.....	346
5.3.6.1 REUNIÕES PERIÓDICAS DE ACOMPANHAMENTO E DIVULGAÇÃO DA GESTÃO.....	347
5.3.6.2 DIVULGAÇÃO RÁPIDA E EFICAZ DE ATAS DE REUNIÃO	348
5.3.7 PRINCÍPIO DO INCENTIVO À PLURALIDADE.....	349
5.3.7.1 ESPAÇOS DE TRABALHO E CONVIVÊNCIA.....	349

5.3.7.2 ENGAJAMENTO DOS LÍDERES.....	350
6. CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0	353
6.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DO CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO.....	355
6.1.1 BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL.....	356
6.1.2 ATOS NORMATIVOS DO CNJ.....	363
6.1.3 SÍNTESE DO SISTEMA NORMATIVO DO CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO.....	367
6.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES.....	368
6.2.1 MEDIÇÃO DE RESULTADOS.....	369
6.2.2 CENTRALIZAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DE DADOS.....	371
6.2.3 NOVAS TECNOLOGIAS.....	371
6.2.4 COMPREENSÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	372
6.2.5 GIGANTISMO DA ESTRUTURA CONTROLADA NO JUDICIÁRIO.....	373
6.2.6 INOVAÇÃO, TENTATIVAS E ERROS.....	374
6.2.7 ECONOMICIDADE DO CONTROLE.....	374
6.2.8 CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA.....	375
6.2.9 INSEGURANÇA JURÍDICA.....	376
6.2.10 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES.....	377
6.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS DO CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0.....	378
6.3.1 PRINCÍPIO DO FOCO NO USUÁRIO.....	378
6.3.1.1 PESQUISAS, EVENTOS E OBRAS COLETIVAS.....	379
6.3.1.2 TECNOLOGIA PARA MITIGAR A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO.....	380
6.3.1.3 GESTÃO BIMODAL.....	380
6.3.1.4 CROWDSOURCING.....	381
6.3.2 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA.....	381
6.3.2.1 PESQUISAS PÓS-FISCALIZAÇÕES.....	382

6.3.2.2 SERVIÇO DE DIVULGAÇÃO DE ENTENDIMENTOS	382
6.3.2.3 ENUNCIADOS CONJUNTOS.....	383
6.3.2.4 SERVIÇO DE ATENDIMENTO AOS GESTORES.....	383
6.3.3 PRINCÍPIO DA FISCALIZAÇÃO POR RESULTADOS E RISCOS.....	384
6.3.3.1 AUDITORIAS PREDITIVAS, PRESCRITIVAS E CONTÍNUAS.....	385
6.3.3.2 GEOCONTROLE	385
6.3.3.3 KANBAN.....	386
6.3.4 PRINCÍPIO DA ORIENTAÇÃO	386
6.3.4.1 PROGRAMA INOVATCU	387
6.3.4.2 GAMIFICAÇÃO	387
6.3.5 PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA.....	388
6.3.5.1 COMITÊS TÉCNICOS DE AUDITORIA COM MANDATOS	389
6.3.5.2 AFASTAMENTO DE NOMEAÇÕES MERAMENTE POLÍTICAS.....	389
6.3.5.3 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA COM GARANTIA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO	389
6.3.6 PRINCÍPIO DA HARMONIZAÇÃO.....	390
6.3.6.1 CONTROLE COMO PLATAFORMA.....	390
6.3.6.2 DESIGN ORGANIZACIONAL	391
6.3.7 PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA.....	391
6.3.7.1 COMUNICAÇÃO VISUAL E DIGITAL.....	392
6.3.7.2 AUDITORIAS TEMÁTICAS.....	393
6.3.7.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	393
CONSIDERAÇÕES FINAIS	395
REFERÊNCIAS.....	407
JURISPRUDÊNCIA.....	441

INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário no Brasil, nas últimas décadas, vem sendo, de maneira crescente, objeto de atenção da sociedade, ao mesmo tempo que vem alcançando posição de destaque cada vez maior na vida dos cidadãos.

Com efeito, as decisões judiciais frequentam diariamente o noticiário nacional e as conversas das pessoas.

Tais decisões tratam de tutelas dos direitos fundamentais, passando pela limitação da atuação do próprio Estado, cuidam da solução de conflitos entre particulares e chegam a influenciar políticas públicas.

No entanto, a amplitude da atuação do Judiciário nos dias de hoje também tem trazido como consequência a extrema dificuldade para a apresentação de respostas em tempo adequado à enorme demanda surgida.

Dados do relatório *Justiça em Números 2019: ano-base 2018* revelam que houve, pela primeira vez na década, uma redução dos casos pendentes¹ de julgamento no Poder Judiciário nacional, mas, ainda assim, é grande o passivo a

¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019: ano-base 2018*. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/08/4668014df-24cf825e7187383564e71a3.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

ser solucionado (mais de 78 milhões de processos no total) e elevado o índice de litigiosidade do País (mais de 28 milhões de casos novos por ano).

Em verdade, observa-se que o Poder Judiciário não vem conseguindo encerrar os processos em número compatível com tal acervo, indicando que a razoável duração dos processos, no atual ritmo de sua atuação, não está perto de ser alcançada.

Portanto, há algum tempo já se fala que é imperiosa a adoção de medidas para a alteração desse cenário.

A questão não é nova: o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado em 2004 (Emenda Constitucional 45, de 31.12.2004) e instalado em 14.06.2005, tem como um de seus principais objetivos zelar pelo bom funcionamento do Poder Judiciário, incluindo sua presteza.

Nesse contexto, o CNJ deu início a um movimento de planejamento e elaboração orçamentária dos tribunais com a participação de magistrados de primeira e de segunda instâncias, bem como dos demais participantes do sistema de justiça e da própria sociedade (Resoluções CNJ 70/2008 e 198/2014) para buscar o aperfeiçoamento dos serviços judiciários.

A Constituição Federal de 1988 e várias outras normas infraconstitucionais preocupam-se em fixar princípios e regras que devem ser observados para e no desenvolvimento de uma atividade do Poder Judiciário eficiente e convergente com os anseios da sociedade brasileira.

Nesse diapasão, podemos citar o princípio da autonomia administrativa e financeira (art. 99 da CF), os princípios da administração pública aplicáveis aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 37 da CF), as regras orçamentárias (arts. 165 a 169 da CF), as regras de transparência do Poder Público (Lei 12.257/2011) e as determinações estratégicas de gestão participativa e democrática, bem como de gestão de pessoas, todas do CNJ (Resoluções CNJ 221/2016 e 240/2016).

Essa participação da sociedade como um todo é medida salutar que aproxima o cidadão do próprio Poder Judiciário, fazendo com que este, que em nosso país não se constitui com a participação direta da sociedade na escolha dos magistrados como ocorre em outros países, possa compreender melhor as demandas e, assim, atender de modo mais eficaz às necessidades daqueles que, em última análise, legitimam a própria existência do Estado.

De fato, o Poder Judiciário no Brasil não é formado pela participação direta popular, mas interfere diretamente na vida das pessoas e na própria atuação do Estado como um todo.

A forma de seleção dos magistrados brasileiros, primordialmente por concurso público, excetuando-se uma pequena porcentagem representada, por exemplo, pelos integrantes do quinto constitucional dos tribunais de apelação e pelos ministros dos tribunais superiores, tem até o momento se revelado adequada para a independência e para a manutenção da imparcialidade dos julgadores, bem como para a escolha de um quadro tecnicamente bem preparado.

Por outro lado, a falta de participação da sociedade na escolha direta dos magistrados tem causado o distanciamento da Administração da Justiça com relação à sociedade.

Esse aspecto é constantemente objeto de reclamos por parte da população, que tem a morosidade apenas como um dos pontos de seu descontentamento com a atividade jurisdicional.

Nesse contexto, a definição das políticas públicas do Poder Judiciário passa primordialmente pela elaboração de sua proposta orçamentária, que, a exemplo de importantes iniciativas tomadas no âmbito municipal em nosso país, pode ser feita com a participação direta da sociedade como forma de buscar uma maior adequação aos anseios e necessidades desta.

Essa participação deve existir não apenas durante a elaboração da proposta orçamentária, mas também na execução e no controle do orçamento aprovado, a fim de dar cumprimento ao que determina expressamente a Constituição Federal de 1988, principalmente quanto aos princípios da publicidade, da impessoalidade e da eficiência na administração pública, que são aplicáveis a todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 37).

Além disso, a inexistência da participação dos magistrados na escolha de seus próprios administradores impõe um déficit na representatividade destes, com destaque para a ausência de diálogo entre base e cúpula da instituição, refletindo-se tanto no planejamento quanto na execução da atividade financeira do Poder Judiciário, que ficam restritos a uma parcela ínfima dos seus integrantes.

Outra questão atual diz respeito ao papel do Judiciário na concretização dos direitos fundamentais das pessoas, no desenvolvimento sustentável do País e na busca dos demais objetivos elencados na Constituição Federal e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Assim, novos caminhos precisam ser identificados para que a gestão judiciária produza os resultados pretendidos pela sociedade e cumpra adequadamente seu papel constitucional.

Utiliza-se nesta obra a expressão gestão judiciária como sinônimo de administração judiciária, designando o conjunto de ações administrativas praticadas pelo Poder Judiciário para gerir seus recursos humanos, materiais e financeiros, o que engloba suas atividades de planejamento, execução orçamentária e financeira, bem como de fiscalização e controle.

Afinal, como destacam Bochenek *et al.*, todos os diversos sentidos atribuídos à expressão gestão judiciária dizem respeito àquilo “que é necessário fazer para racionalizar e corresponder ao que dela [atividade judiciária] se espera, mediante a ponderação dos princípios e das regras de organização e gestão considerados mais aptos e apropriados”².

Cabe, então, identificar como a gestão judiciária pode ser melhorada para que o Judiciário atenda aos anseios e necessidades da sociedade em que está inserido.

Não se pode ignorar que diversos movimentos sociais e políticos nos últimos anos têm demonstrado a insatisfação da sociedade com a atuação do Estado em várias partes do mundo, inclusive no Brasil³, o que, evidentemente, envolve o Judiciário.

Nesse sentido, cabe indagar se, e em que medida, técnicas de governança e de inovação em governo são instrumentos interessantes para a construção de um modelo de planejamento, execução e controle específico para a gestão do Poder Judiciário, que atenda aos comandos constitucionais e infraconstitucionais de nosso sistema jurídico.

Importante, então, verificar se há realmente necessidade dessa abordagem e utilidade verdadeira na aplicação dos princípios, práticas e técnicas da inovação e da governança para tanto.

De qualquer sorte, mister se faz reconhecer que o Judiciário precisa atualizar-se diante das modificações tecnológicas, sociais e econômicas ocorridas nesta Era do Conhecimento.

Na verdade, após a Quarta Revolução Industrial, que reorganizou os processos industriais com base em tecnologias de ponta, comunicando pessoas,

² BOCHENEK, Antônio Cesar *et al.* *Manual luso-brasileiro de gestão judicial*. São Paulo: Almedina, 2018. p. 15.

³ Conforme se observa, entre outras, das seguintes publicações: HICHAM, Moulay. E o vento levou: quase cinco anos da Primavera Árabe. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 16, n. 101, dez. 2015. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/e-o-vento-levou-quase-cinco-anos-da-primavera-arabe/>. Acesso em: 21 maio 2019; SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de Rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio/ago. 2014.

produtos e sistemas complexos ao longo de toda a cadeia produtiva, mediante a utilização de robôs, internet, *Big Data* e de outras ferramentas de informática, buscando o uso racional e mais eficiente de recursos de produção, fala-se em Era da Criatividade e em avançarmos para a Sociedade 5.0, na qual a diversidade e as novas tecnologias precisam ser empregadas com inteligência coletiva e em prol do próprio ser humano e de sua qualidade de vida, bem como do equilíbrio do planeta Terra.

Preconiza-se colocar o ser humano e o planeta no centro das atenções de toda a atuação do Estado, prestigiando a cocriação, por meio da empatia, de soluções para os complexos problemas da sociedade.

Há que refletir, então, se o Judiciário 5.0 também deva ser edificado diante dos novos desafios da atualidade.

Ademais, o estudo da administração e da atividade financeira do Judiciário é de extrema relevância, tendo em vista que seus próprios gestores, ou seja, os magistrados e também os servidores que atuam em suas áreas administrativas, não possuem, como regra, formação específica na área, havendo ainda poucos trabalhos acadêmicos voltados para o tema.

Diante do exposto, propõe-se o estudo das diferentes abordagens, técnicas e dinâmicas da inovação e da governança aplicadas aos setores privado e público a fim de identificar suas eventuais aplicações à gestão judiciária como forma de aprimorar os mecanismos adotados para a tomada de decisões políticas fundamentais para a administração da Justiça no Brasil.

O objetivo central desta obra é a apresentação de um modelo de gestão específico para o Poder Judiciário brasileiro, que cumpra as normas constitucionais e infraconstitucionais destinadas a tanto, bem como que satisfaça às exigências sociais, econômicas e políticas atuais.

Para tanto, considerando o gigantismo e a complexidade da organização judiciária no Brasil, concentramos as atenções no âmbito macro e mais especificamente às atividades de planejamento, execução e controle de suas atividades financeiras, chegando-se a um modelo que pode ser posteriormente adaptado para todos os ramos do Poder Judiciário brasileiro.

Consideramos, portanto, o funcionamento geral do Judiciário, sem descer a detalhamentos de cada segmento de Justiça.

A obra é baseada em tese de doutorado aprovada com a distinção “Summa Cum Laude” em 2020 na Faculdade de Direito do Largo São Francisco – Universidade de São Paulo.

Trata-se do resultado de pesquisas e estudos realizados entre 2015 e 2020 que buscaram, de forma original, identificar os pontos de conexão e de aplicação da inovação e da governança na gestão do Poder Judiciário com o intuito de contribuir para seu aperfeiçoamento.

Nesse período, a experiência profissional na gestão judiciária como juiz federal diretor do foro da Seção Judiciária de São Paulo no biênio 2016-2018 e como juiz coordenador das Turmas Recursais de São Paulo a partir de março de 2020, bem como a participação em diversos grupos de trabalho relacionados ao tema, forneceram informações importantes para o alcance dos objetivos propostos.

Para melhor desenvolvimento dos temas abordados, a obra é dividida em seis capítulos.

No primeiro capítulo, a evolução histórica da administração e da atividade financeira do Poder Judiciário no Brasil é estudada, proporcionando a compreensão dos motivos que construíram suas estruturas e dinâmicas atuais, bem como os problemas, dificuldades e desafios para tanto.

Partindo do início das atividades jurisdicionais no Brasil ainda em seu período colonial (1500-1822), foram analisadas as estruturas do Poder Judiciário nacional também no período imperial (1822-1889) e no período republicano (1889-atual), identificando como foram, em cada um deles, tratados os temas de planejamento, autonomia administrativa e financeira, execução orçamentária e fiscalização.

Portanto, conhecendo melhor o passado, alcançamos uma posição mais adequada para compreender o presente e contribuir para a construção do futuro da gestão judiciária.

Assim, analisamos as atuais exigências jurídicas, sociais, econômicas e políticas aplicáveis ao Poder Judiciário, identificando sua mudança imperiosa para o que chamamos de Judiciário 5.0.

O segundo capítulo é dedicado ao estudo da inovação.

Inicialmente, buscou-se compreender o que é a inovação em geral, bem como a inovação em governo, identificando suas espécies e algumas experiências práticas.

Após, estudou-se a inovação aplicada ao Poder Judiciário, englobando todas as suas funções e atividades, constatando tratar-se de tema ainda incipiente e merecedor de incentivos, apesar de alguns estudos e iniciativas práticas já existentes no Brasil.

Em seguida, foram conhecidos técnicas, métodos e abordagens existentes para elevar a quantidade e a qualidade da inovação nas instituições, tais como as metodologias ágeis, a inovação aberta e os incentivos para a inovação.

Dentre as metodologias ágeis, foram estudadas as seguintes: *Design Thinking*, *Legal Design*, *Scrum*, *Lean*, *Kanban* e *Design Sprint*.

Quanto à inovação aberta, analisamos os programas de aceleração, os *Hackathons*, o *Crowdsourcing*, a *Cocriação* e o *Spin-off*.

Por fim, vimos que a inovação pode ser também facilitada e promovida por meio de incentivos diversos, como investimento em infraestrutura para a inovação; subvenções econômicas; participação societária; bônus tecnológico; encomenda tecnológica; incentivos fiscais; concessão de bolsas; uso do poder de compra do Estado; títulos de investimento incentivado; criação de fundos de investimentos sem subsídios; e os dados abertos.

Dessa forma, conhecemos o que é a inovação e quais os diferentes caminhos existentes para promovê-la e incentivá-la.

No terceiro capítulo, estudamos a governança, suas espécies, seus princípios e seus instrumentos.

Analisamos os conceitos de governança, governança corporativa e governança pública, identificando os princípios aplicáveis a cada uma delas e também as técnicas e boas práticas existentes para a concretização destes.

Quanto à governança judiciária, partindo das análises feitas das demais, foi realizada uma identificação inicial dos princípios e de seus instrumentos, o que seria mais bem apreciado para confirmação ou não nos capítulos seguintes.

Finalizando o capítulo, foi apresentada uma síntese dos caminhos para a chamada “boa governança” nos três segmentos: governança corporativa, governança pública e governança judiciária.

Conhecidas a inovação e a governança nos setores públicos e privados, bem como seus princípios e práticas concretizadoras, partiu-se para a análise detalhada de sua aplicação na gestão do Poder Judiciário.

O quarto capítulo trata do planejamento no Judiciário 5.0, sendo dividido em três partes.

Em sua primeira parte, é apresentada a estrutura jurídica atual do planejamento do Poder Judiciário no Brasil, que compreende a definição de seus objetivos institucionais (nível estratégico), as decisões a respeito dos meios, dos recursos e das tarefas necessárias para atingi-los (nível tático), bem como a identificação e a solução de problemas e o cumprimento das tarefas definidas (nível operacional).

Essa estrutura jurídica é analisada a partir de sua base constitucional e legal, passando em seguida pelo conjunto de atos infralegais que dela derivam, com destaque para os atos normativos do CNJ, e finalizando com uma síntese esquemática do sistema normativo do planejamento do Poder Judiciário.

Após, são identificados os principais problemas, desafios e oportunidades atualmente existentes para o aprimoramento do planejamento do Poder Judiciário, destacando-se os seguintes: planejamento meramente formal, participação dos atores envolvidos, diálogo institucional e federativo, adesão dos órgãos executivos, rotatividade da alta administração, conhecimentos técnicos, novas tecnologias, comunicação interna e externa, gigantismo do Judiciário e burocentrismo.

Na parte derradeira do capítulo, reconhecem-se os princípios de inovação e governança aplicáveis ao planejamento do Judiciário 5.0: princípio do foco no usuário; princípio do respeito aos *stakeholders*; princípio da segurança; princípio do respeito à diversidade; princípio do incentivo à pluralidade; princípio da sustentabilidade e princípio da transparência.

Seguindo o que ordinariamente se observa na organização dos estudos de governança no Brasil e no mundo, apresenta-se, logo após cada princípio, um conjunto de boas práticas capazes de concretizá-los para a construção do Judiciário 5.0.

No quinto capítulo, a execução orçamentária e financeira é o objeto central, seguindo-se a mesma abordagem realizada no capítulo anterior.

Assim, a estrutura jurídica atual dessa importante atividade financeira do Poder Judiciário é estudada e apresentada de forma esquemática.

Parte-se também de sua base constitucional e legal até chegar aos atos normativos do CNJ e dos demais órgãos do Judiciário para completar o estudo desse verdadeiro sistema normativo aplicável à execução orçamentária e financeira do Judiciário.

O ciclo da despesa pública é estudado em sua totalidade, destacando-se os regramentos do CNJ a respeito.

Posteriormente, são conhecidos os problemas, os desafios e as oportunidades dos dias de hoje para a execução orçamentária no Poder Judiciário, destacando-se: o conhecimento e a aplicação de regras e técnicas de gestão pelos magistrados; a comunicação entre órgãos; a liderança, a motivação e o engajamento; as modificações orçamentárias; os novos institutos jurídicos para a inovação; a implementação de projetos; as novas tecnologias; a execução parcial do orçamento; as comissões e os grupos de trabalho; e os restos a pagar.

Finalizando o capítulo, foram apontados e detalhados os princípios de inovação e governança que devem nortear a execução orçamentária e financeira no Judiciário 5.0: princípio do foco no usuário; princípio do respeito aos *stakeholders*; princípio da gestão de desempenho e riscos; princípio da orientação estratégica; princípio do respeito à diversidade; princípio da transparência; e princípio do incentivo à pluralidade, sendo também apresentadas as boas práticas capazes de concretizar todos esses princípios.

O sexto capítulo analisa o controle da atividade financeira no Judiciário 5.0. Também é identificado seu sistema normativo, desde a base constitucional até os atos normativos infralegais, sendo destacados, tal como nos capítulos anteriores, os principais problemas, os desafios e as oportunidades atualmente existentes para essa atividade de controle, que são: medição dos resultados; centralização e padronização de dados; novas tecnologias; compreensão da prestação de contas; gigantismo da estrutura controlada no Judiciário; inovação; tentativas e erros; economicidade do controle; crise econômico-financeira; insegurança jurídica; e assimetria de informações.

Em seguida, também aqui foram descritos os princípios de governança e inovação aplicáveis às atividades de controle financeiro e orçamentário no Judiciário 5.0: princípio do foco no usuário, princípio da segurança, princípio da fiscalização por resultados e riscos, princípio da orientação, princípio da independência, princípio da harmonização e princípio da prestação de contas e transparência.

Finalizando, foram apresentadas as boas práticas referentes a cada um desses princípios.

Em seguida, as conclusões respondem aos questionamentos antes descritos, permitindo a construção de um modelo de gestão judiciária norteado por princípios e boas práticas de governança e de inovação, que, indo além dos tradicionais princípios do Direito Administrativo e Financeiro normalmente apontados pela doutrina, fornecem, com suas respectivas boas práticas, ferramentas úteis, mas evidentemente não exaustivas, para o aprimoramento da gestão judiciária no Brasil.

ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO SÉCULO XXI O JUDICIÁRIO 5.0

1.1. Breve histórico da Administração da Justiça no Brasil. 1.1.1. Brasil Colônia (1500-1822). 1.1.2. Brasil Império (1822-1889). 1.1.3. Brasil República (1889-atual). 1.1.3.1. República Velha (1889-1930). 1.1.3.2. Era Vargas (1930-1945). 1.1.3.3. República Populista (1945-1964). 1.1.3.4. Ditadura Militar (1964-1985). 1.1.3.5. Nova República (1985-hoje). Conclusões. 1.2. Estrutura jurídica atual da Administração Judicial no Brasil - Inovação e Governança mandatórias. 1.2.1. Estrutura jurídica. 1.2.2. Inovação mandatória. 1.2.3. Governança mandatória. Conclusões. 1.3. Judiciário 5.0. 1.3.1. Exigências sociais. 1.3.2. Exigências econômicas. 1.3.3. Exigências políticas. 1.3.4. Judiciário 5.0 - mudança imperiosa. Conclusões.

1.1 BREVE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL

Inovação e governança são exigências dos tempos atuais para os setores público e privado dos países, ambas como resultado de uma evolução pela qual as sociedades vêm passando nos anos mais recentes, mas também como desdobramento das transformações vividas em suas histórias.

Assim sendo, o estudo da administração e da atividade financeira judiciária no Brasil deve partir do conhecimento de sua evolução histórica, o que proporciona uma compreensão mais adequada e completa dos motivos que a

conduziram até o atual estágio de desenvolvimento, bem como das dificuldades e desafios enfrentados para tanto.

Além disso, entender a origem dos institutos e da estrutura da administração judiciária coloca o estudioso numa melhor posição para compreender o presente e para planejar o futuro. Como destacou o orador romano Cícero, a história é a “mestra da vida” (em latim: “*historia magistra vitae*”).

Vejamos, então, ainda que de forma breve e com foco em sua estrutura e em seu funcionamento, como surgiu e evoluiu a administração judiciária e sua gestão financeira no Brasil até chegarmos ao atual estágio.

1.1.1 Brasil Colônia (1500-1822)

A história da atuação do Poder Judiciário no Brasil e, portanto, da administração judiciária começa ainda durante sua fase colonial (1500 a 1822).

Na primeira expedição colonizadora de Portugal enviada ao Brasil em 1530, seu capitão-mor, Martim Afonso de Souza, recebeu de D. João III poderes não apenas para tomar posse e organizar as terras descobertas, mas também para exercer a plena jurisdição na nova colônia, podendo aplicar até penas de morte, excetuando-se somente os “fidalgos” que, por possuírem títulos de nobreza e propriedades, eram julgados pelo próprio rei de Portugal.

Evidentemente, essa atividade jurisdicional era desenvolvida com a cooperação de poucos auxiliares que acompanhavam Martim Afonso de Souza sem a existência de qualquer estrutura física específica para tanto.

Na fase colonial inicial, o território do Brasil foi dividido em capitanias hereditárias, sendo nelas criadas pequenas estruturas administrativas públicas compreendendo as figuras do Ouvidor, o almotace (juiz ordinário), escrivães, meirinhos, vereadores (câmaras provinciais) e oficiais de justiça.

Como se observa, essa primeira forma de organização de Poder no Brasil concentrava as funções executiva, legislativa e judiciária nas mãos dos donatários das capitanias, que nomeavam os que desempenhariam tais tarefas em seus respectivos territórios.

Essa situação se modificou com a decisão da coroa portuguesa de reunir as capitanias hereditárias em torno de uma autoridade central, o governador-geral, que era um mandatário-representante de Portugal na colônia.

Para isso, o então rei de Portugal, D. João III, nomeou um governador-geral para o Brasil e fez redigir um regimento no dia 25 de setembro

de 1548, estabelecendo normas que regulamentavam essa nova organização política na colônia, deixando a ação do Governo-geral como complementar às dos donatários.

O primeiro governador-geral foi Tomé de Souza, que nomeou Pero Borges, então desembargador da Casa de Suplicação de Portugal, como primeiro ouvidor-geral da colônia, nesta representando a justiça portuguesa, cujas funções eram, entre outras, as de fazer correições nas capitanias, revisar as decisões dos ouvidores das comarcas, controlar a atuação dos juízes ordinários e julgar pleitos em primeira instância.

Há, portanto, um incremento na estrutura da administração judiciária na colônia com a inclusão do ouvidor-geral.

Esse incremento também se deu com a criação de outras figuras de juízes, passando a existir na colônia o juiz de vintena, o juiz ordinário e o juiz de fora. O juiz de vintena ou juiz de paz era nomeado por um ano pela Câmara Municipal nos locais com mais de 20 famílias para decidir pequenas causas cíveis, sem possibilidade de recurso. Os almotaces ou juízes ordinários, eleitos na localidade, presidiam as sessões na câmara e eram responsáveis pelo julgamento de causas comuns, com recurso para os ouvidores locais. Os juízes de fora eram nomeados pelo rei e tinham a função de garantir a aplicação das ordenações gerais do Reino¹. O ouvidor da capitania julgava as apelações e possuía atribuições para confirmar ou não a lista de juízes ordinários.

Logo após o início da atuação do primeiro ouvidor-geral, percebeu-se a existência de graves problemas no funcionamento da justiça no Brasil. Em especial, notava-se que os juízes não estavam aplicando as leis de forma criteriosa, submetendo-se, em verdade, apenas aos interesses das classes dominantes. Ademais, reclamava-se da falta de qualificação técnica dos juízes. Diante disso, e com a crescente reclamação popular de abuso de poder, surgiram ideias para modificar a estrutura judiciária da colônia com a criação de uma corte coletiva, o que acabou culminando com a instalação da Relação do Brasil na Bahia em 1609.

Após, foram criadas outras Relações, como a do Rio de Janeiro (1751), a de São Luís do Maranhão (1812) e a da Vila do Recife de Pernambuco (1821).

Como destaca Wolkmer, “com a criação e o funcionamento do Tribunal da Relação, no Brasil, consolidou-se uma forma de administração da justiça não

¹ Para mais informações sobre as Ordenações do reino de Portugal: VELASCO, Ignácio Maria Poveda. Ordenações do reino de Portugal. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 89, p. 11-67, 1994.

mais efetuada pelo ouvidor-geral, mas centrada na burocracia de funcionários civis preparados e treinados na Metrópole”².

Os Tribunais de Relação não eram órgãos exclusivamente recursais, recebendo, em certos casos, além dos recursos de apelação e agravo, ações novas nas áreas cível, criminal e do patrimônio estatal. Além disso, podiam avocar processos criminais em algumas situações.

Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, houve, em 10 de maio daquele ano, a substituição da Relação do Rio de Janeiro pela Casa de Suplicação, que se transforma na última instância da justiça brasileira, desvinculada da justiça de Portugal.

Nos termos do decreto real, a Casa da Suplicação do Brasil é

[...] considerada como Superior Tribunal de Justiça; para se findarem ali todos os pleitos em última instância, por maior que seja o seu valor, sem que das últimas sentenças proferidas em qualquer das Mesas da sobredita Casa se possa interpor outro recurso, que não seja o das Revistas nos termos restritos do que se acha disposto nas Minhas Ordenações, Leis e demais Disposições. E terão os Ministros a mesma alçada que têm os da Casa da Suplicação de Lisboa³.

Nesse período, houve a instalação de um sistema administrativo judicial, criando-se importantes órgãos como o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, a Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação, diversos juízos privativos e o Conselho Supremo Militar e de Justiça.

Em 1821, há o retorno da Família Real para Portugal, mas, mesmo assim, o rei D. João VI mantém a Casa de Suplicação, que se revela posteriormente o embrião do atual Supremo Tribunal Federal.

Naquele mesmo ano, em dezembro, chega ao Brasil um decreto do rei de Portugal determinando a extinção do Reinado do Brasil e também dos tribunais aqui estabelecidos, bem como exigindo o retorno imediato do príncipe D. Pedro para a Metrópole.

Essa extinção dos tribunais provocou o desemprego de aproximadamente dois mil funcionários públicos.

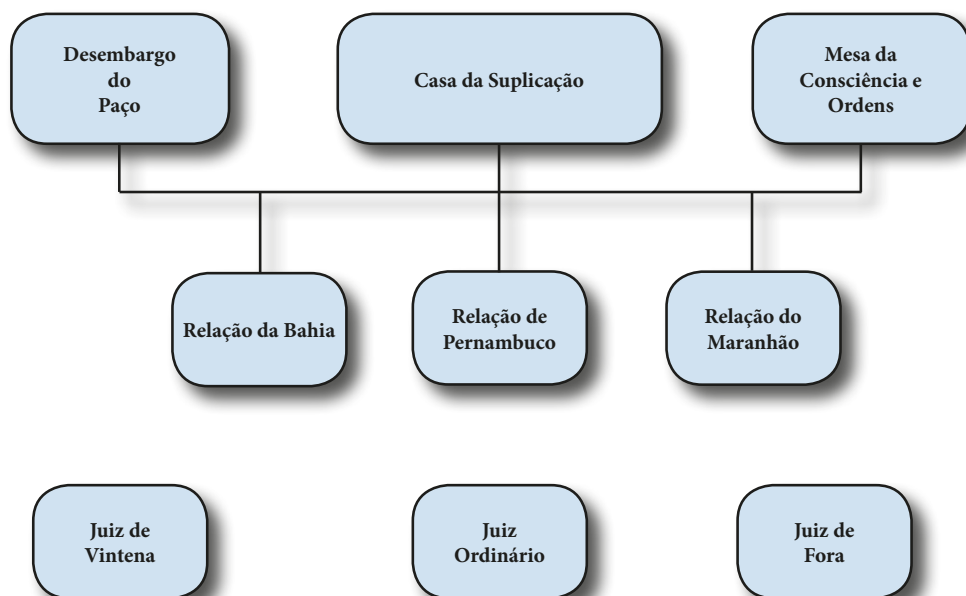
Tais fatos, aliados às ideias liberais da época, impulsionaram o movimento de independência do Brasil.

² WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 80.

³ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStf-JulgamentoHistorico&pagina=HistoricodaCasadaSuplicacao>. Acesso em: 6 fev. 2019.

Para melhor compreensão, podemos, de forma simplificada, assim apresentar a estrutura da administração judiciária no final do período colonial:

Figura 1 – Estrutura do Poder Judiciário no período colonial



Fonte: O autor.

Com efeito, apesar de notarmos leve avanço na administração judiciária durante o período colonial a partir do início da justiça brasileira, podemos destacar as seguintes características dessa fase: ausência de planejamento; estrutura administrativa pouco complexa; baixa capacitação dos servidores e magistrados; gestão voltada para a manutenção do sistema colonial; pouca eficiência; inexistência de autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário; e ausência de fiscalização estruturada para a atividade administrativo-financeira.

1.1.2 Brasil Império (1822-1889)

Com a proclamação de sua independência, o Brasil passa a se reestruturar política e juridicamente.

A primeira Constituição do País, outorgada pelo imperador Dom Pedro I em 25 de março de 1824, divide seu território em províncias, instituindo um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo (art. 3.º).

Cria-se o “Poder Judicial” reconhecido como poder político ao lado do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Moderador. Este último possui, entre outros, poderes para suspender magistrados e para perdoar ou moderar penas impostas aos réus condenados pelo Poder Judicial (art. 101).

Assim, a justiça brasileira passa a ter uma nova estrutura, com o Supremo Tribunal de Justiça em seu ápice, a quem compete: a) conceder ou denegar revisão de decisões nas causas e pela maneira que a lei determinar; b) julgar os delitos e os erros de ofício cometidos por seus ministros, pelos juízes das Relações, pelos integrantes do Corpo Diplomático e pelos Presidentes das Províncias; e c) decidir sobre os conflitos de competência das Relações Provinciais. O Supremo Tribunal de justiça não exercia controle de constitucionalidade de leis, cabendo apenas ao Poder Legislativo a função de zelar pela guarda da Constituição, fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las (art. 15, VIII e IX, da Constituição de 1924). Foram extintos o Desembargo do Paço, a Casa da Suplicação e a Mesa da Consciência e Ordens.

Além disso, como órgãos de segunda instância, foram previstos tribunais de relação em todas as províncias para julgamento dos recursos de sentenças. No período do império, tivemos os seguintes Tribunais de Relação efetivamente implantados: Relação da Corte (Rio de Janeiro e Espírito Santo); Relação da Bahia (incluindo Sergipe); Relação de Pernambuco (incluindo Paraíba e Alagoas); Relação do Maranhão (incluindo o Piauí); Relação de São Paulo (incluindo Paraná); Relação de Minas Gerais; Relação do Rio Grande do Sul (incluindo Santa Catarina); Relação do Pará (incluindo Amazonas); Relação do Ceará (incluindo Rio Grande do Norte); Relação do Mato Grosso; e Relação de Goiás.

Essa ampliação dos Tribunais de Relação foi objeto de divergências de opiniões na época. Como destacam Lopes e Rios⁴:

Em 1873, um decreto elevou de quatro para 11 o número de relações. Na instalação da Relação de São Paulo, no ano seguinte, o desembargador Tristão de Alencar Araripe, que assumia a sua presidência, assim se referiu à ampliação dos tribunais de segunda instância:

“A justiça assim disposta [com apenas quatro relações, como nos tempos coloniais] podia com razão dizer-se que era a justiça do rico e do poderoso, mas não a justiça de todos, a benéfica entidade protetora de todos os direitos. Na longitude do juiz superior, o régulo aldeão acha incentivo à opressão do fraco, que, agredido e suplantado no seu longínquo município, não encontra na autoridade pública senão os recursos excedentes às suas faculdades, recursos meramente nominais”.

⁴ LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça; RIOS, Patricia. *Justiça no Brasil: 200 anos de História*. São Paulo: Conjur, 2009, p. 61.

Alguns não compartilhavam o mesmo ponto de vista, como Manuel Inácio Cavalcanti de Lacerda, o barão de Pirapama, que durante oito anos presidira a Relação do Rio de Janeiro e estava então há 19 anos no Supremo Tribunal de Justiça. Em discurso no Senado em 1873, Pirapama critica a criação de relações em províncias onde não houvesse um grande número de causas – na inexistência de população, riqueza, comércio e indústria que as suscitassem. Aponta também a falta de pessoal suficientemente habilitado para preencher e compor as relações.

Observa-se que as discussões sobre custos e aspectos políticos a respeito de criação de novos tribunais no Brasil remontam a essa época.

A arbitragem também foi autorizada na Constituição de 1824 para algumas causas, inclusive com execução de suas sentenças imediatamente, sem possibilidade de recurso (art. 160). Exige-se a tentativa de conciliação antes do início do processo judicial (art. 161).

O Tribunal do Júri foi instituído apenas para as ações penais em geral pelo Código Criminal de 1830 com base nos arts. 151 e 152 da Constituição de 1824, existindo antes para os crimes de imprensa (Lei de 18 de junho de 1822).

Ainda durante o período do império, deixaram de existir ouvidores, corregedores e chanceleres como magistrados, permanecendo o juiz como magistrado em primeira instância classificado em três espécies: juiz municipal, juiz de paz e juiz de direito.

Substituindo a figura do juiz de fora, o juiz de direito era nomeado pelo imperador sem prazo definido, mas sem prerrogativa de inamovibilidade, podendo ser por este suspenso desde que com prévia audiência e consulta ao Conselho de Estado. Poderia ainda perder o cargo por decisão da Relação com competência sobre o distrito em que atuasse. A competência principal do juiz de direito era a de presidir o Tribunal do Júri, aplicando a lei aos fatos reconhecidos como ocorridos pelos jurados. Além disso, julgava as causas cíveis que não fossem da competência dos demais juízes e apreciava os recursos interpostos contra as decisões dos juízes de paz.

Os juízes de paz eram eleitos pela população de sua vila ou cidade, seguindo-se os mesmos parâmetros aplicados aos vereadores, sem remuneração. Suas atribuições incluíam, entre outras, promover a conciliação das partes; interrogar os delinquentes, prendê-los e remetê-los ao juiz competente; informar o juiz de órfãos sobre incapazes desamparados e acautelar suas pessoas e bens, enquanto aquele não providenciasse; vigiar a conservação das matas públicas e obstar nas particulares o corte de madeiras reservadas por lei.

Os juízes municipais eram escolhidos para um mandato de três anos pelo presidente da Província dentre os que constavam em lista tríplice escolhida pela Câmara Municipal. Substituíram o antigo juiz ordinário e tinham como atribuições executar as sentenças, praticar atividades policiais e conceder *habeas corpus*.

Importante destacar que essas modificações nas estruturas judiciárias não impediram a existência de graves problemas em seu funcionamento. Relata-se que em todas essas espécies de magistrados verificavam-se ausências injustificadas ao trabalho, licenças indevidas, julgamentos parciais e declarações de suspeição para não julgarem causas que envolviam interesses políticos sensíveis.

Em virtude dos baixos rendimentos, os juízes, muitos ainda leigos, acabavam recebendo auxílios financeiros e até moradia dos homens ricos e poderosos das comarcas, dependendo ainda dos presidentes de províncias e dos ministros para serem promovidos. Logo, mantinham relações próximas com as autoridades, prejudicando sua independência funcional⁵.

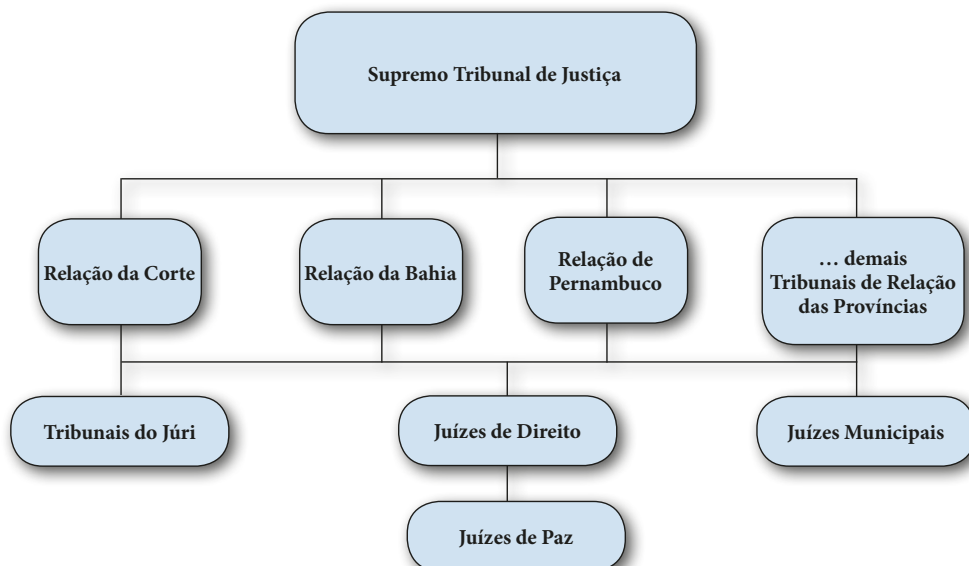
Por um curto período, de 1850 a 1873, existiram ainda os juízes e Tribunais do Comércio no Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, cuja competência era julgar causas mercantis, concedendo, portanto, foro privilegiado aos comerciantes. O Decreto 2.342, de 6 de agosto de 1873, afastou-lhes a função jurisdicional, permanecendo apenas como órgãos de registros de atos comerciais.

O orçamento do Judiciário era definido pela Assembleia Geral (Poder Legislativo), com sanção do Imperador (arts. 13 e 15, X), e a aplicação dos recursos era decidida por este (art. 102, XIII). Não havia previsão alguma de fiscalização dessas atividades financeiras.

A estrutura judiciária brasileira no período do império era, em síntese, como segue:

⁵ LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça; RIOS, Patricia. *Justiça no Brasil: 200 anos de História* cit. p. 52.

Figura 2 – Estrutura do Poder Judiciário no período do império



Fonte: O autor.

Analisando as alterações na estrutura judiciária realizadas durante o período do império, observamos que o sistema judiciário brasileiro daquela época apresentava como características: ausência de planejamento; estrutura administrativa um pouco mais complexa do que a existente no período colonial, com criação de mais tribunais de relação; persistência de baixa capacitação dos servidores e magistrados; gestão contemplando a figura do imperador como central, sendo, na prática, muito forte a ingerência dos presidentes de província e do poder econômico local; busca de maior eficiência com criação de tribunais em todas as províncias, com a exigência de prévia tentativa de conciliação nas causas e com a autorização de arbitragem; persiste a inexistência de autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário; ausência de fiscalização estruturada para a atividade administrativo-financeira.

1.1.3 Brasil República (1889-até os dias atuais)

A passagem da Monarquia para a República no Brasil decorreu de uma série de fatores como a corrupção existente dentro do governo monárquico, interferência do imperador nos assuntos da Igreja Católica brasileira envolvendo a Maçonaria, problemas políticos com o governo Ouro Preto, movimentos republicanos de outros países da América do Sul e dos Estados Unidos da América,

abolição da escravidão no Brasil em 1888, crise econômica e as ideias positivistas da época.

O período republicano brasileiro inicia-se de forma relativamente tranquila, mas segue com grandes mudanças e turbulências, chegando até os dias de hoje.

Para melhor compreensão dos fatos e das mudanças na gestão judiciária nesse período, seguiremos a divisão ordinariamente feita pelos estudiosos da história da República no Brasil: 1889-1930 – República Velha; 1930-1945 – Era Vargas; 1945-1964 – República Populista; 1964-1985 – Ditadura Militar; e 1985-até os dias atuais – Nova República.

1.1.3.1 República Velha (1889-1930)

A proclamação da República no Brasil ocorreu no dia 15 de novembro de 1889.

Naquela noite, foi montado o Governo Provisório, que assegurou, desde logo, a continuidade da administração pública e da justiça tal como existia, garantindo o respeito aos direitos individuais e aos acordos e compromissos firmados pelo regime anterior.

Por meio do Decreto 01, o nome do país foi alterado para Estados Unidos do Brasil, instalando-se um sistema federativo que autorizava os Estados a eleger seus constituintes, que atuariam na elaboração da primeira constituição republicana.

Inspirados no modelo estadunidense, o Decreto 510, de 22 de junho de 1890, que veiculou a Constituição Provisória da República, o Decreto 848, de 11 de outubro de 1890, e finalmente a Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891, criaram o controle judicial da constitucionalidade das leis, estabelecendo-se ainda a dualidade da Justiça Comum com a criação da Justiça Federal e reorganizando a administração da justiça no Brasil. O Supremo Tribunal de Justiça foi extinto e instituído o Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República, composto de 15 ministros.

O Supremo Tribunal Federal possuía poderes para elaborar seu regimento interno com o objetivo de “regular a ordem do serviço e a distribuição do trabalho tanto em as sessões como na secretaria”, no qual poderiam “ser punidas correccional ou disciplinarmente as faltas e contravenções dos empregados e serventuários de justiça, não devendo a prisão exceder de trinta dias, e a suspensão de sessenta dias” (art. 364 do Decreto 848/1890). Para o serviço da secretaria do Supremo Tribunal Federal, a Constituição determinou que haveria um secre-

tário graduado em Direito, dois oficiais, três amanuenses (auxiliar imediato do secretário com os oficiais), dois contínuos e um porteiro (art. 27).

Foi autorizada a criação de tribunais federais, o que acabou não acontecendo na época, ficando o Supremo Tribunal Federal também como tribunal de apelação da Justiça Federal. Cada Estado, assim como o Distrito Federal, formava uma seção judicial, tendo por sede a respectiva capital, com um só juiz federal. Esses juízes eram nomeados pelo Presidente da República dentre os cidadãos habilitados em direito com prática de quatro anos, pelo menos, de advocacia ou de exercício de magistratura. Os Juízes federais possuíam vitaliciedade – somente podendo perder seus cargos por sentença judicial –, bem como a garantia da irredutibilidade de vencimentos. A competência dos juízes de seção estava descrita no art. 15 do Decreto 848/189. Também foi prevista a figura do juiz substituto em cada seção, igualmente nomeado pelo Presidente da República por seis anos, não podendo ser removido durante esse prazo, salvo em face de requerimento próprio. Cabia ao juiz substituto conhecer e julgar as suspeições opostas aos juízes de seção e substituir os juízes de seção em todos os impedimentos deste.

Com cada juiz de seção a Constituição definiu que haveria um escrivão (eram dois no Distrito Federal e nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco), porteiros, contínuos e oficiais de justiça, conforme as “exigências do serviço”, os quais eram “nomeados livremente pelo juiz respectivo e por ele empossados de suas funções, não podendo o escrivão ser destituído senão em virtude de sentença e sendo os demais demissíveis ad nutum” (art. 32).

O Senado passou a julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal e este, por sua vez, julgava os juízes federais de grau inferior.

Os tribunais tinham poder de eleger seus respectivos presidentes, dentre seus integrantes, bem como de organizar suas secretarias. A nomeação e a demissão dos empregados da secretaria, bem como o provimento dos Ofícios de Justiça nas circunscrições judiciárias, eram atribuições dos respectivos presidentes de Tribunais.

As justiças estaduais e federal não poderiam interferir nos julgamentos da outra esfera (art. 62 da Constituição de 1891), mas, em algumas hipóteses descritas na própria Constituição de 1891 (art. 60, § 1.º), as decisões de última instância das justiças dos Estados poderiam ser rediscutidas por meio de recurso dirigido ao Supremo Tribunal Federal.

As competências do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais e juízes federais estavam expressamente previstas na Constituição de 1891 (arts. 59 e 60),

ficando vedado ao Congresso “cometer qualquer jurisdição federal às justiças dos Estados” (§ 3.º do art. 60).

Destaque-se que a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 acabou incorporando quase que integralmente as normas de organização do Judiciário veiculadas pelo Decreto 848/1890, não legislando diretamente acerca do Judiciário estadual, cuja organização ficou a cargo dos Estados, mas observados os princípios constitucionais da União, sendo a esses proibido “denegar a extradição de criminosos, reclamados pelas Justiças de outros Estados, ou Distrito Federal, segundo as leis da União por que esta matéria se reger” (art. 66, § 4.º).

Os Tribunais de Relação das Províncias transformaram-se em Tribunais de Justiça dos Estados, passando a ser os órgãos de cúpula da Justiça Comum de cada um deles.

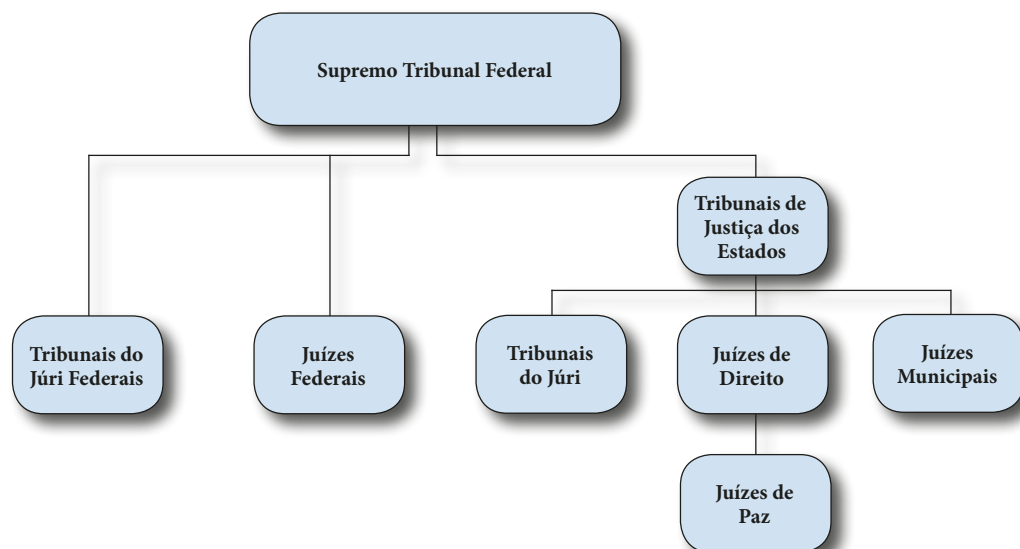
Observa-se que permaneceram na esfera estadual os juízes de direito, os juízes municipais, os tribunais do júri e os juízes de paz.

Foram criados o Supremo Tribunal Militar e uma estrutura de juízes militares para o julgamento dos delitos castrenses, porém essa organização não foi prevista na estrutura do Poder Judiciário pela Constituição de 1891.

O Congresso Nacional é quem possuía o poder de definir o orçamento público anualmente e também o de tomar contas, fiscalizando sua aplicação. Os Estados deveriam organizar suas finanças públicas de acordo com suas constituições, observados os princípios da Constituição Federal. Permanecia, assim, o Judiciário alheio às decisões sobre seu orçamento. Pela primeira vez, o Tribunal de Contas aparece na Constituição Federal (art. 89), cuja função era “liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Assim ficou a estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1891:

Figura 3 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1891



Fonte: O autor.

Diante dessa nova estrutura judiciária, observamos que o sistema judiciário brasileiro da República Velha tinha como características: ausência de planejamento; estrutura em dupla esfera, sendo uma federal e outra para cada Estado; crescente aumento da capacitação dos servidores e magistrados, havendo número maior de bacharéis formados nos cursos jurídicos do Recife e de São Paulo, exigindo-se a formação jurídica para secretários; gestão passa a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados e de um tribunal de apelação federal na capital; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário, mas com a identificação de um início de autonomia administrativa, com os tribunais elegendo seus respectivos presidentes, dentre seus integrantes, bem como organizando suas secretarias e serviços auxiliares; surgimento do Tribunal de Contas no texto constitucional com atribuição para fiscalizar a atividade administrativo-financeira.

1.1.3.2 Era Vargas (1930-1945)

Nesse período, o Brasil passou por vários eventos políticos importantes, com alterações significativas em sua estrutura judiciária, por exemplo, a Revolução de 1930, a Revolução Constitucionalista de 1932, um Golpe de Estado e duas Constituições Federais (1934 e 1937).

A Constituição de 1934, influenciada pela Constituição do México de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1920, manteve o regime republicano, a federação, o presidencialismo e a tripartição dos Poderes. O Poder Judiciário é organizado em seus arts. 63 a 87 e, quanto às justiças dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos arts. 104 e 105.

A partir da Constituição de 1934, passaram a compor o Poder Judiciário: a Corte Suprema (no lugar do Supremo Tribunal Federal), os juízes e tribunais federais, os juízes e tribunais militares, os juízes e tribunais eleitorais, bem como os juízes e tribunais dos Estados, porém manteve-se o Tribunal do Júri.

Há, portanto, a manutenção da dualidade de jurisdição federal-estadual, incorporando-se formalmente as Justiças Eleitoral e Militar ao Poder Judiciário. Logo, torna-se mais complexa a estrutura judiciária do País.

A administração dos tribunais e de seus cartórios, secretarias e serviços auxiliares permanece com cada um deles, permitindo-se, ainda, que apresentassem ao Poder Legislativo “a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos” (art. 67, I).

Também competia aos tribunais a concessão de licenças a seus membros, aos juízes e seus serventuários.

Foram asseguradas as garantias de vitaliciedade (aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, não sendo aplicada a garantia aos juízes de preparo de processos e de substituição), inamovibilidade e de irredutibilidade de vencimentos aos juízes. Em contrapartida, os magistrados foram proibidos de exercer atividade político-partidária ou qualquer outra função pública, salvo magistério e casos previstos na Constituição.

A Corte Suprema é criada com 11 ministros, podendo, por sua proposta, chegar a 16 ministros, porém vedada a redução do número em qualquer caso. Para ser ministro, passou-se a exigir expressamente o notável saber jurídico, além da reputação ilibada, e o indicado não poderia ter menos do que 35 e mais do que 65 anos de idade. A indicação era do Presidente da República, mas dependia de aprovação do Senado para a nomeação. As competências da Corte Suprema foram significativamente ampliadas em relação ao que era previsto para o Supremo Tribunal Federal (arts. 76 e 77), passando, por exemplo, a julgar recursos contra questões resolvidas pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral e a rever, em benefício dos condenados, processos criminais findos, inclusive os oriundos da Justiça Militar ou da Justiça Eleitoral.

A Justiça Federal também teve sua competência explicitada na Constituição de 1934, sendo autorizada a criação de tribunais federais por lei, o que acabou

não ocorrendo na prática. Foi criado ainda um tribunal, que também não foi efetivamente instalado, com competência para julgar recursos de “atos e decisões definitivas do Poder Executivo, e das sentenças dos Juízes federais nos litígios em que a União for parte, contanto que uns e outros digam respeito ao funcionamento de serviços públicos, ou se rejam, no todo ou em parte, pelo Direito Administrativo”, bem como “os litígios entre a União e os seus credores, derivados de contratos públicos”. Portanto, verdadeiro órgão de contencioso administrativo.

Os juízes federais deveriam ser brasileiros natos de reconhecido saber jurídico e reputação ilibada, alistados eleitores, e não deveriam ter menos de 30 nem mais de 60 anos de idade, dispensado esse limite aos que já fossem magistrados. A nomeação era feita pelo Presidente da República dentre cinco cidadãos com os requisitos vistos e indicados por escrutínio secreto pela Corte Suprema.

Verifica-se, assim, uma preocupação com a qualidade da formação jurídica dos juízes, mas ainda com forte influência do Poder Executivo no processo de escolha dos magistrados, o que reduz a independência entre esses Poderes.

A Justiça Eleitoral tinha como órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, um Tribunal Regional Eleitoral na capital de cada Estado, no Território do Acre e no Distrito Federal, e juízes singulares, além das Juntas especiais para apuração das eleições municipais (art. 83, § 3.º). A competência e a organização da Justiça Eleitoral também foram definidas na Constituição.

Por sua vez, a Justiça Militar, que pela primeira vez na história do Brasil passa a integrar formalmente o Poder Judiciário, estende sua competência aos civis nos “casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país, ou contra as instituições militares” (art. 84). Compõem a Justiça Militar o Supremo Tribunal Militar e os tribunais e juízes inferiores, todos criados por lei.

As justiças dos Estados eram administradas respectivamente por cada um destes entes federativos, que tinham, observados os princípios constitucionais, liberdade para organizá-las e para prover os respectivos cargos. Os juízes estaduais de primeiro grau deveriam ser investidos por meio de concurso organizado pela Corte de Apelação. O acesso aos graus superiores ocorria por antiguidade ou por merecimento. Autorizou-se a manutenção da Justiça de Paz eletiva, podendo ainda os Estados criar juízes com investidura limitada para julgamento de causas de pequeno valor, para preparo de causas que superassem sua alçada e para substituição dos juízes vitalícios.

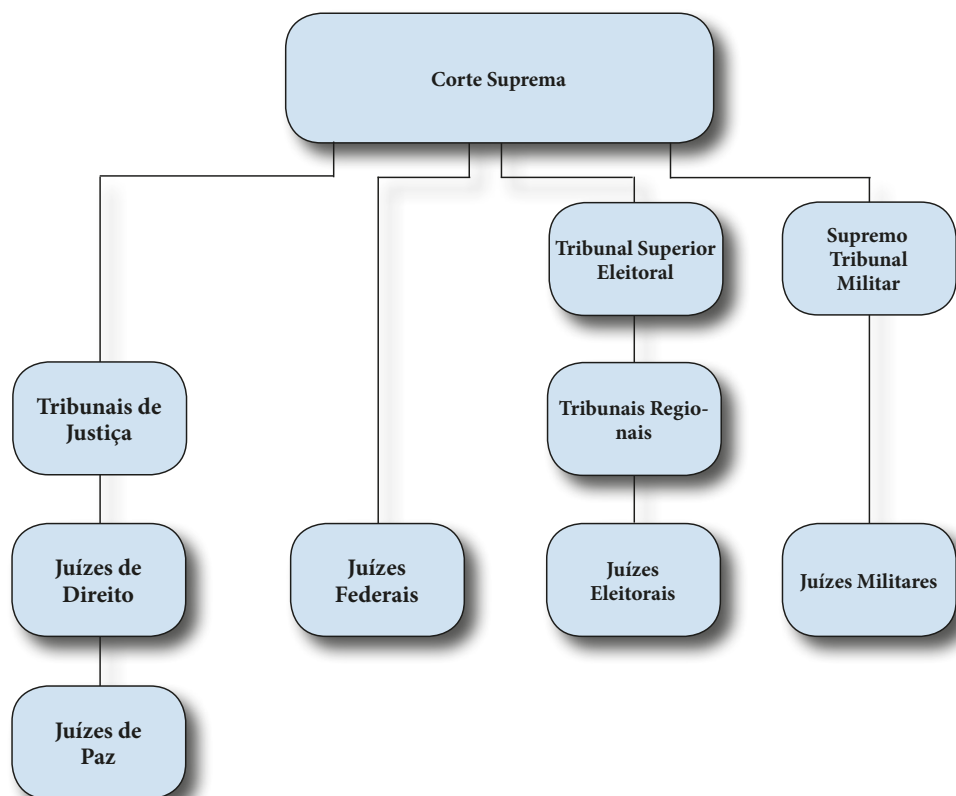
Foi instituída a “Justiça do Trabalho” (art. 122), mas esta não integrava o Poder Judiciário, sendo mera estrutura administrativa para “dirimir questões entre empregadores e empregados”.

Dentre as atribuições constitucionais do Poder Legislativo permanece a de definir anualmente o orçamento (art. 39, “2”), a partir de proposta apresentada pelo Presidente da República (art. 50, § 1.º), com a participação de seus ministros (art. 60, “e”). O Poder Judiciário não participava dessa elaboração. A Constituição de 1934 determinava ainda que o Senado Federal deveria promover a coordenação dos Poderes federais entre si e manter a continuidade administrativa. Dentre suas funções expressamente é prevista a de elaborar leis sobre a organização judiciária federal com a Câmara dos Deputados.

A execução orçamentária era acompanhada pelo Tribunal de Contas, que julgava as contas dos responsáveis por dinheiro ou bem público (art. 99) e apresentava parecer sobre as contas do Presidente da República, julgadas pela Câmara dos Deputados (art. 102).

Assim ficou a estrutura judiciária brasileira com o advento da Constituição de 1934:

Figura 4 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1934



Fonte: O autor.

Por conseguinte, a administração judiciária à época da Constituição de 1934 caracterizava-se por: ausência de planejamento, inclusive com criação de tribunais na Constituição que não foram instalados; estrutura em dupla esfera, sendo uma federal e outra para cada Estado, mas com ampliação da estrutura do Poder Judiciário com a inclusão da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral em seus quadros; aumento da exigência de capacitação dos servidores e magistrados, com concurso para juízes dos Estados e a exigência de “reconhecido saber jurídico” para que os juízes federais fossem nomeados pelo Presidente da República após lista quántupla feita pela Corte Suprema; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados e de um tribunal de apelação federal na capital; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário, com uma gradual majoração de sua autonomia administrativa; permanência do Tribunal de Contas na fiscalização da atividade administrativo-financeira.

Pouco mais de três anos após a promulgação da Constituição de 1934, a Constituição Federal de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, promoveu mudanças significativas no Poder Judiciário, extinguindo a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral.

Não se falou mais em independência dos Poderes nem em eleição pelos tribunais de seus próprios dirigentes.

Preservou-se apenas parte da jurisdição federal no Supremo Tribunal Federal (restabeleceu a denominação anterior dessa Corte), os juízes e tribunais militares e as Justiças Estaduais. Constitucionalizou-se o tribunal específico para julgamento dos crimes contra a segurança do Estado e das instituições e a guarda e emprego da economia popular (arts. 122 e 172), que tinha sido criado anteriormente pela Lei 244, de 11 de setembro de 1936⁶.

A jurisdição foi concentrada na justiça dos Estados, salvo as causas de competência originária do Supremo Tribunal Federal (arts. 107 e 111, I e II, § 1.º); as causas de competência da Justiça Militar (art. 111); as causas de competência da justiça especial (Tribunal de Segurança Nacional) (arts. 122, 172 e 173); e as causas da competência da “Justiça do Trabalho” (art. 139).

Preservaram-se as prerrogativas da magistratura estadual de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, permanecendo a investidura

⁶ Para mais informações sobre o Tribunal de Segurança Nacional: FREITAS, Vladimir Passos de. Pouco se sabe sobre o Tribunal de Segurança Nacional. *Revista Consultor Jurídico*, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-mai-31/brasil-sabe-tribunal-seguranca-nacional>. Acesso em: 10 out. 2019.

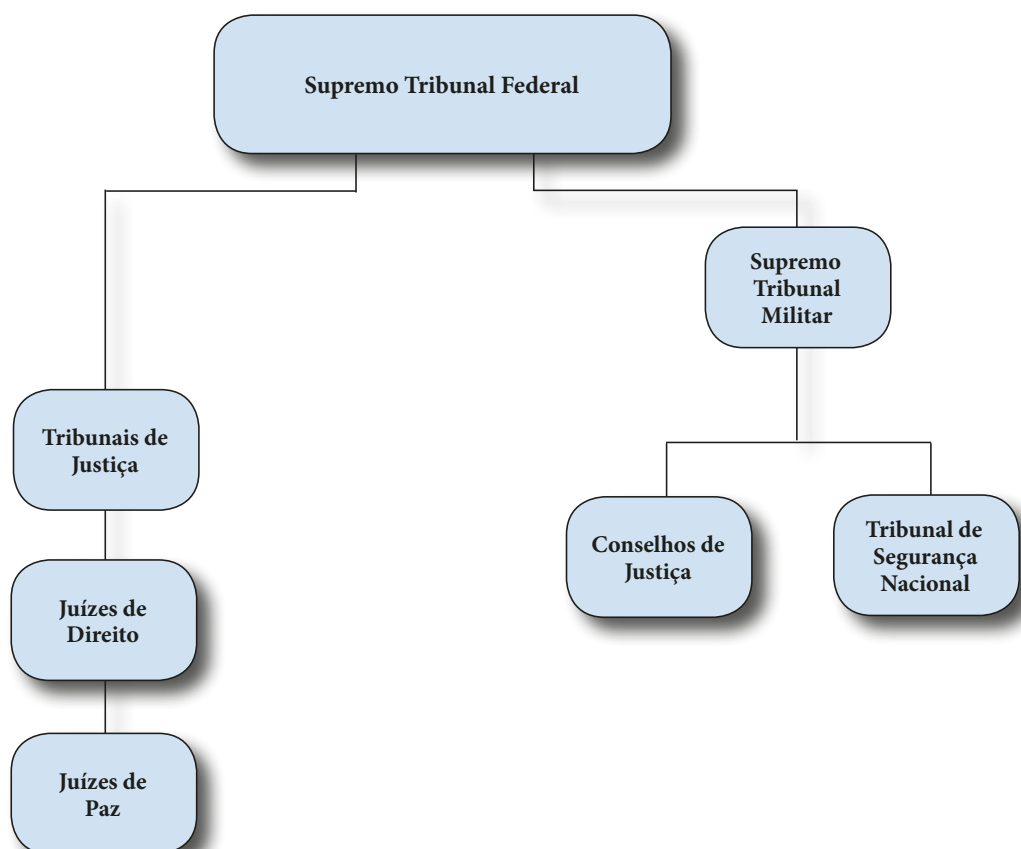
inicial no cargo de juiz por meio de concurso público organizado pelo respectivo Tribunal de Apelação. Autorizada a manutenção dos juízes de paz.

Quanto ao controle de constitucionalidade, houve sensível modificação, uma vez que o Presidente da República, no caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei, poderia submetê-la novamente ao Parlamento, o qual, por voto de dois terços de cada uma de suas casas, poderia superar a decisão do Tribunal.

A questão orçamentária não sofreu significativas alterações em relação à Constituição anterior, permanecendo o Judiciário alheio a essas definições.

Com essas modificações feitas pela Constituição Federal de 1937, a estrutura do Poder Judiciário passou a ser a seguinte:

Figura 5 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1937



Fonte: O autor.

Portanto, essa nova estrutura judiciária teve como características: persistência da ausência de planejamento; concentração da atividade jurisdicional na esfera estadual, permanecendo apenas o Supremo Tribunal Federal da antiga estrutura da Justiça Federal, extinta com a Justiça Eleitoral; apesar de não mais mencionar a exigência de saber jurídico dos juízes, permaneceu a necessidade de concurso para investidura dos magistrados nos Estados, o que indica a manutenção da busca por qualidade de seus quadros; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo, mas com um fortalecimento do poder central; existência de tribunais de apelação nos Estados, ficando o Supremo Tribunal Federal também como tribunal de apelação nas causas em que a União fosse autora, ré, assistente ou oponente; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário e há redução de sua autonomia administrativa, concentrando-se poder no Executivo; manutenção do Tribunal de Contas com todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 (fiscalização dos gastos públicos), exceto a de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais.

1.1.3.3 República Populista (1945-1964)

O Presidente Getúlio Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945 e o Brasil seguiu o rumo da redemocratização.

A Constituição de 1946 teve como base a Constituição de 1934, mantendo o presidencialismo e estabelecendo novamente a independência e a harmonia entre os Poderes (arts. 36 e 7.º, VII, “b”).

O Poder Judiciário é reorganizado. A Justiça Federal e a Justiça Eleitoral voltam a integrá-lo, sendo ainda incorporada a esse Poder a Justiça do Trabalho. Assim, o Poder Judiciário passa a ser exercido pelos seguintes órgãos (art. 94): I – Supremo Tribunal Federal; II – Tribunal Federal de Recursos; III – Juízes e Tribunais Militares; IV – Juízes e Tribunais Eleitorais; V – Tribunais e Juízes do Trabalho, cujas competências são também fixadas na Constituição.

Como se observa, é criado o Tribunal Federal de Recursos na capital do País para exercer, entre outras, competências de tribunal de apelação na Justiça Federal. Isso decorre do aumento expressivo da carga de trabalho imposta ao Supremo Tribunal Federal à época. A Constituição autorizou ainda a criação, em diferentes regiões do País, de outros Tribunais Federais de Recursos, mediante proposta do próprio Tribunal e aprovação do Supremo Tribunal Federal, o que acabou não ocorrendo (art. 105).

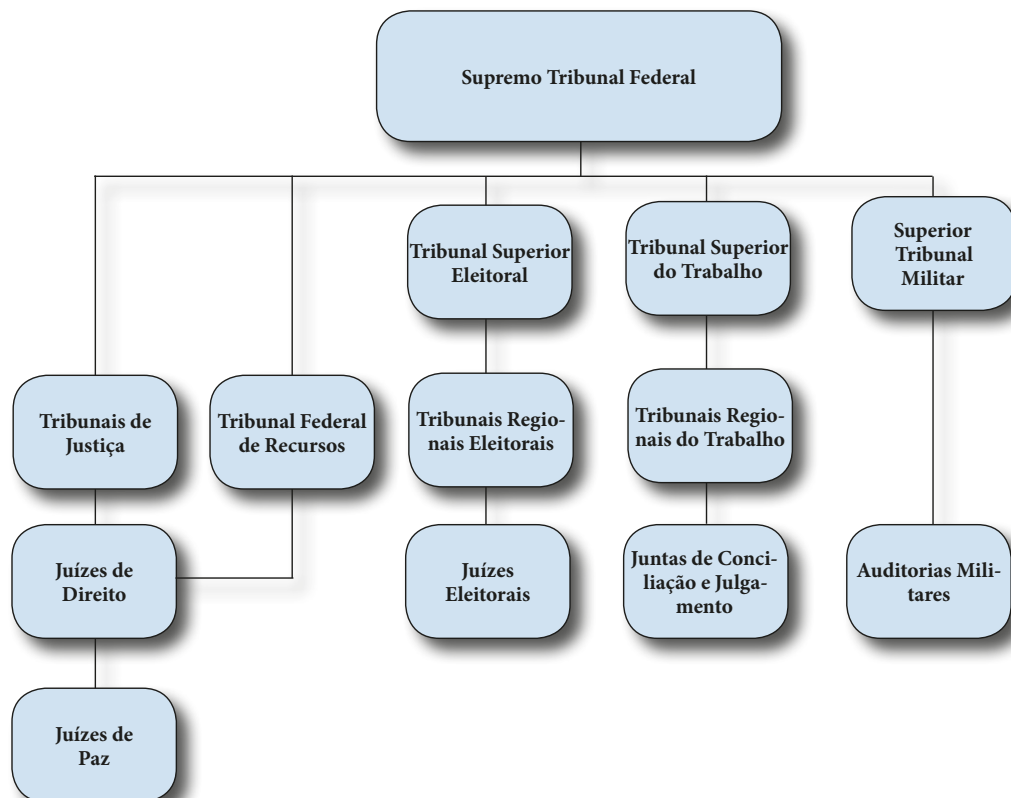
A autonomia administrativa do Poder Judiciário, então reduzida pela Constituição de 1937, é retomada, competindo aos Tribunais eleger seus presidentes e demais órgãos de direção; elaborar seus Regimentos Internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; conceder licença e férias, nos termos, da lei, aos seus membros e aos Juízes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados (art. 97).

A justiça dos Estados continuou organizada por suas respectivas unidades federativas, observando os princípios constitucionais (art. 124). Em especial, a Constituição de 1946 autorizou a criação de Tribunais de Alçada com competência definida em lei estadual. Definiu também que o ingresso na magistratura vitalícia dependeria de concursos de provas, realizados pelo Tribunal de Justiça, com a participação do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, fazendo-se “a indicação dos candidatos, sempre que for possível, em lista tríplice” (art. 124, III). Previu-se também a criação da Justiça Militar estadual (art. 124, XII).

O orçamento da União era uno e definido pelo Congresso Nacional com proposta inicial e sanção do Presidente da República (arts. 65, I, 73 e 87, XVI), sem participação do Judiciário. O Tribunal de Contas permaneceu com atribuição também para acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, bem como para julgar as contas dos “responsáveis por dinheiros e outros bens públicos”. Portanto, o Judiciário continuou sem autonomia financeira e suas atividades financeiras eram julgadas pelo Tribunal de Contas.

Com essas alterações, o Poder Judiciário passou a ter a seguinte configuração:

Figura 6 – Estrutura do Poder Judiciário com a Constituição de 1946



Fonte: O autor.

Dessarte, a estrutura judiciária passou a ter como características: ausência de planejamento; ampliação de estrutura, retornando as Justiças Federal (esta somente em segundo grau com tribunal específico – o Tribunal Federal de Recursos) e Eleitoral e incorporando-se a Justiça do Trabalho ao Judiciário; manutenção da busca por qualidade de seus quadros, exigindo-se o concurso público para nomeação dos juízes estaduais e o notável saber jurídico para ministros do Supremo Tribunal Federal e também para os integrantes do novo Tribunal Federal de Recursos; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados, sendo o Supremo Tribunal Federal substituído pelo Tribunal Federal de Recursos como tribunal de apelação nas causas em que a União fosse autora, ré, assistente ou oponente; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário e há retorno à extensão de sua autonomia administrativa prevista na Constituição de 1934; retorno do Tribunal de Contas com todas as competências trazidas pela Constituição de

1934 (fiscalização dos gastos públicos), incluindo a de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais.

1.1.3.4 Ditadura Militar (1964-1985)

Com a ruptura jurídica imposta pela revolução militar de 1964, também o Poder Judiciário e sua administração passaram por mudanças significativas.

Em 9 de abril de 1964, o Ato Institucional 1 é editado “em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro”, mantendo a Constituição Federal de 1946, bem como as Constituições Estaduais e suas respectivas Emendas, mas impondo alterações importantes a tais atos normativos.

Foram suspensas as garantias da vitaliciedade e da estabilidade de magistrados e servidores públicos, assim como autorizadas suspensões de direitos políticos por dez anos e cassações de mandatos legislativos.

O Ato Institucional 2, de 27 de outubro de 1965, atuou sobre a administração do Poder Judiciário, restabelecendo completamente a Justiça Federal, que voltaria a atuar também em primeira instância por meio dos juízes federais, e ampliando a quantidade de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos.

A Constituição de 1967, seguindo a linha já adotada em atos institucionais anteriores, retirou do Poder Judiciário a apreciação de diversos atos revolucionários, tais como cassações de mandatos.

No mais, a estrutura organizacional do Poder Judiciário não sofreu outras alterações, permanecendo em sua composição a Justiça Federal, a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e as Justiças Estaduais.

Os Estados continuaram com competência para organizar suas justiças, observando-se os princípios e regras gerais previstos na Constituição.

Retornaram as garantias da vitaliciedade e da estabilidade para os funcionários públicos em geral, bem como as da inamovibilidade e da irredutibilidade dos vencimentos para os magistrados. Destaque-se que houve mitigação da garantia da inamovibilidade, podendo o Tribunal competente, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto, pelo voto de dois terços de seus juízes efetivos, determinar a remoção ou a disponibilidade de magistrados, assegurando-lhe defesa, conforme o § 2.º do art. 108.

Exigia-se o concurso público para a nomeação dos juízes federais.

Os tribunais permaneceram com competência para eleger seus presidentes e corpo diretivo, bem como para elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares.

O orçamento federal continuava uno, compreendendo todas as despesas e receitas dos Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta. O Poder Judiciário continuava dependendo do Poder Legislativo e do Poder Executivo para ter acesso a seus necessários recursos financeiros. Quanto ao aspecto financeiro, os recursos definidos no orçamento deveriam ser entregues ao Judiciário no início de cada trimestre, em cotas correspondentes a três duodécimos (art. 70).

Importante passo no âmbito da gestão pública é dado com a previsão expressa de fiscalização financeira e orçamentária no âmbito federal por meio de controle externo, bem como de sistemas de controle interno do Poder Executivo (art. 71). O controle externo é feito pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, sendo realizada auditoria financeira e orçamentária nas unidades administrativas dos três Poderes.

Destaque-se também a determinação de avaliação de resultados alcançados pelos administradores, o que revela uma preocupação do legislador constituinte com a eficácia da gestão pública (art. 72, III).

Com o Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968, considerando “imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária”, foram impostas modificações sensíveis em garantias e no âmbito de atuação da magistratura no Brasil.

Nesse cenário, foram suspensas as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, podendo o Presidente da República, por meio de decreto, demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade qualquer magistrado ou servidor público referido no art. 6.º, § 1.º, do mencionado Ato Institucional (AI-5).

Foi suspensa a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e a economia popular (art. 10).

Excluíram-se, ainda, da apreciação do Poder Judiciário todos os atos praticados com base no AI-5, dispositivo normalmente reiterado nos atos institucionais revolucionários.

O Ato Institucional 6, de 1.º de fevereiro de 1969, alterou a composição (para 11 ministros) e a competência do Supremo Tribunal Federal, reduzindo ambos.

Em 17 de outubro de 1969, é editado novo texto da Constituição Federal de 1967 com alterações pela Emenda Constitucional 1.

O novo texto constitucional outorgado pelos ministros militares, apesar de ampliar a extensão de atos excluídos da apreciação judicial, manteve a redação então existente à época quanto à organização do Poder Judiciário.

Também não houve alteração quanto à organização e fiscalização orçamentária da Constituição de 1967. Permaneceu o Poder Judiciário sem autonomia financeira e orçamentária, mas com os avanços já vistos com relação à gestão pública como um todo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 7, de 13 de abril de 1977, instituída pelo Presidente da República com base nos poderes que lhe foram conferidos pelo Ato Institucional 5/1968, promoveu mudanças relevantes na estrutura da administração judiciária brasileira.

O chamado “pacote de abril”, outorgado após o fechamento do Congresso Nacional, incorporou ao texto da Constituição Federal vários dispositivos referentes ao Poder Judiciário.

Dentre eles destaca-se o que criou o Conselho Nacional da Magistratura como novo órgão compondo o Poder Judiciário (arts. 112, II, e 120).

O Conselho Nacional da Magistratura tinha sede na capital da União e atuação em todo o território nacional, sendo composto de sete ministros do Supremo Tribunal Federal, escolhidos pela própria Corte Suprema.

Suas atribuições eram especificamente correicionais, cabendo-lhe

[...] conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (§ 1.º, do art. 120).

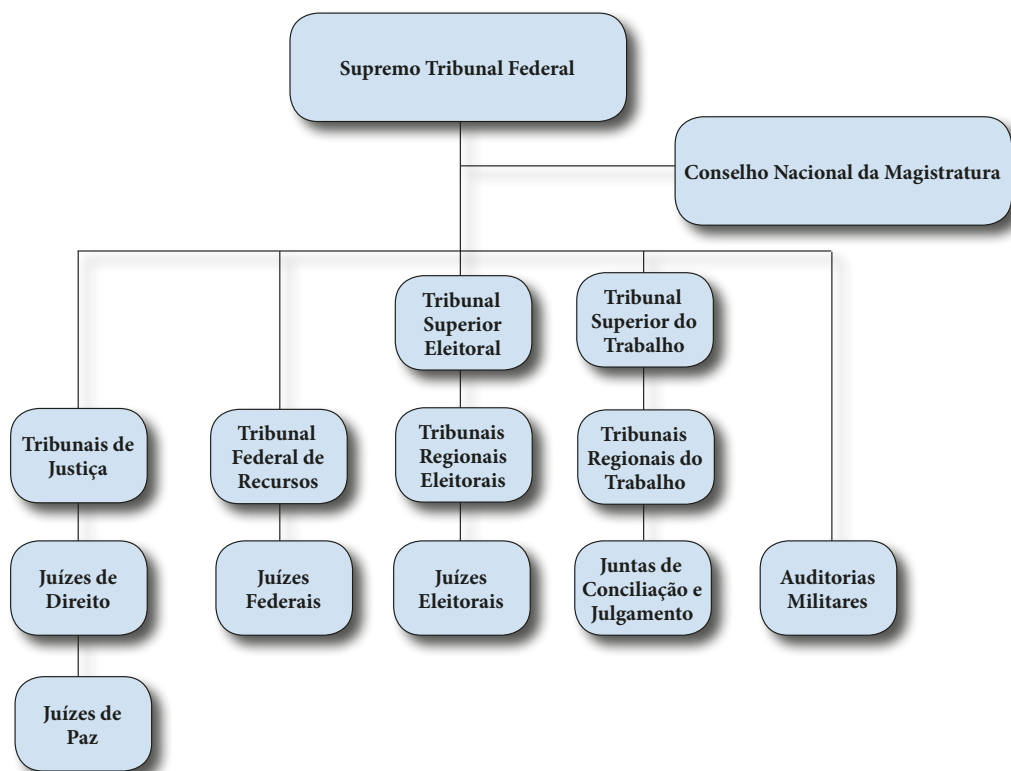
Estabelece-se, portanto, uma estrutura disciplinar mais robusta para fiscalizar a atuação dos magistrados.

O Tribunal Federal de Recursos passa de treze a vinte e sete ministros, nomeados pelo Presidente da República, sendo quinze dentre juízes federais, indicados, em lista tríplice, pelo próprio Tribunal; quatro dentre membros do Ministério Público Federal; quatro dentre advogados; e quatro dentre magistrados ou membros do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal.

Por fim, outra medida de força imposta ao Poder Judiciário foi a criação da figura da advocatária, permitindo ao Supremo Tribunal Federal, por solicitação do Procurador-Geral da República, avocar qualquer causa em curso perante qualquer outro órgão jurisdicional para julgá-la como se fosse seu processo originário (art. 119, I, “o”).

No final desse período histórico, o Poder Judiciário brasileiro apresentava a seguinte configuração:

Figura 7 – Estrutura do Poder Judiciário com a Emenda Constitucional 1 de 1969



Fonte: O autor.

Logo, a administração judiciária da época passou a ter como características: persistência da ausência de planejamento; ampliação de estrutura, voltando a existir a primeira instância da Justiça Federal exercida por juízes federais concursados; permanência da preocupação com a qualidade de seus quadros, exigindo-se o concurso público para nomeação de magistrados e o notável saber jurídico para ministros do Supremo Tribunal Federal e também

para os integrantes do Tribunal Federal de Recursos; gestão continua a refletir a opção política pelo federalismo; existência de tribunais de apelação nos Estados, permanecendo o Tribunal Federal de Recursos como tribunal de apelação nas causas em que a União fosse autora, ré, assistente ou oponente; persiste a inexistência de autonomia financeira do Poder Judiciário e a autonomia administrativa prevista na Constituição de 1934 permanece com os mesmos contornos, salvo quanto ao novo órgão disciplinar nacional, o Conselho Nacional da Magistratura; continua o Tribunal de Contas com competências de fiscalização dos gastos públicos, incluindo a de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais; apesar de retrocessos quanto à independência e limitação de competência do Poder Judiciário, houve incremento importante na questão da administração judiciária, especialmente no tocante à estruturação de controles interno e externo dos gastos públicos, incluindo expressa menção ao controle também por resultado.

1.1.3.5 Nova República (1985-até os dias atuais)

Os movimentos contrários ao regime militar cresceram no final dos anos 1970 culminando com a campanha pelas “Diretas Já!”, que pleiteava o retorno do direito de escolha do Presidente da República diretamente pelo povo.

Em 1985, apesar de não ter sido aprovado o voto direto pretendido, a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, com José Sarney como Vice-Presidente, dá início ao processo de redemocratização do País, cujo ápice foi a promulgação de uma nova Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, a chamada Constituição-Cidadã.

Com a Constituição de 1988, passamos a ter um Poder Judiciário com nova configuração organizacional, mas principalmente com mudanças profundas em relação a seu papel na sociedade e a sua gestão.

Quanto à estrutura judiciária, as grandes inovações da Constituição de 1988 foram a extinção do Tribunal Federal de Recursos e a criação do Superior Tribunal de Justiça, como órgão de uniformização da interpretação da legislação federal e como órgão de cúpula das Justiças Federal e Estaduais, bem como a instituição dos Tribunais Regionais Federais como cortes de apelação da Justiça Federal. Portanto, o Supremo Tribunal Federal passou a ter características de Corte Constitucional.

Com o objetivo principal de ampliar o acesso à justiça, permitindo que causas de menor complexidade e que envolvessem valores menores também

pudessem ser levadas ao Poder Judiciário, criaram-se, ainda, os juizados especiais, órgãos

[...] providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau (art. 98, I).

Não foi mantido o Conselho Nacional da Magistratura.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, criou o CNJ como órgão do Poder Judiciário sem poder jurisdicional, mas com atribuições correicionais e de controle da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B e seus parágrafos, todos da CF/1988).

Dessa forma, o Poder Judiciário brasileiro passou a ser composto pelos seguintes órgãos: I – o Supremo Tribunal Federal; II – o CNJ; III – o Superior Tribunal de Justiça; IV – o Tribunal Superior do Trabalho; V – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; VI – os Tribunais e Juízes do Trabalho; VII – os Tribunais e Juízes Eleitorais; VIII – os Tribunais e Juízes Militares; IX – os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Autorizou-se a criação de Justiças Militares nos Estados por lei estadual, mediante proposta do Tribunal de Justiça, constituídas, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes (art. 125, § 3.º).

Os Estados permaneciam autorizados a organizar sua própria justiça, desde que observados os princípios da Constituição.

A Justiça de Paz é mantida com atribuições reduzidas, sendo ela

[...] remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação (art. 98, II).

São garantidas a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios aos magistrados, os quais, por seu turno, devem obedecer a limitações constitucionais que visam assegurar sua imparcialidade e presteza na atuação (art. 95, parágrafo único).

A preocupação com a qualificação dos magistrados não fica mais restrita ao momento de ingresso, quando se exige notório saber jurídico para ingresso diretamente em tribunais ou concurso jurídico para ingresso em primeiro grau, mas também ela é exigida para a progressão na carreira (art. 93, I; II, “c”; e IV). Para isso, exigem-se a organização de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, sendo expressamente mencionada a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (art. 105, parágrafo único, I).

A qualidade dos serviços judiciários também é objeto de preocupação do constituinte, garantindo-se a “razoável duração do processo” no âmbito judicial ou administrativo (art. 5.º, LXXVIII – incluído pela Emenda Constitucional 45/2004). A eficiência também é um objetivo buscado, por exemplo, quando da autorização da criação de órgãos especiais nos tribunais que possuem mais de 25 membros (art. 93, XI), quando da determinação de decisões vinculantes de tribunais (art. 103-A), bem como quando da determinação de que “o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população” (arts. 93, XIII, e 102, § 2.º).

Transparência também é expressamente exigida do Poder Judiciário, não apenas em sua atividade-fim (art. 93, IX), mas também em sua atividade-meio (arts. 93, X, e 37, *caput*).

Aliás, justamente no âmbito da gestão judiciária observa-se um grande avanço na Constituição de 1988.

Nessa área, a Constituição começa determinando que os Poderes da União são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, todos independentes e harmônicos entre si (art. 2.º).

Para tanto, assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira de forma que participe, com outros Poderes, da definição dos limites orçamentários de cada um e, com base nestes, elabore sua própria proposta orçamentária (art. 99, § 1.º).

Ademais, determina expressamente que a administração judiciária, assim como a administração pública dos demais Poderes, devem respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como devem obedecer às regras gerais da administração previstas nos incisos de seu art. 37.

A participação dos jurisdicionados na administração judiciária é assegurada expressamente (art. 37, § 3.º), evoluindo, assim, consideravelmente, na

governança⁷ desses serviços públicos. A inovação também é destacada como dever do Estado na atividade administrativa (art. 219, parágrafo único).

Para o constante aperfeiçoamento dos serviços públicos, fica autorizado à lei de cada ente federativo dispor sobre

[...] a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (art. 39, § 7.º).

O planejamento também da gestão judiciária passa a ser exigido e com cumprimento obrigatório (art. 174 e seus parágrafos), sendo ainda impostas regras de execução orçamentária responsável ao Judiciário (arts. 99, § 5.º, 167 e seus parágrafos, e 169 e seus parágrafos).

Esses avanços na administração pública, incluindo a gestão judiciária, decorreram também das teorias da administração, que vieram, entre outros, de Frederick Taylor⁸, Henry Ford⁹, Jules Henri Fayol¹⁰, Max Weber¹¹, Peter Drucker¹² e Christopher Hood¹³.

⁷ A palavra “governança” é aqui utilizada no sentido de “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2.º, I, do Decreto 9.203/2017).

⁸ Frederick Winslow Taylor, estadunidense nascido em 1856 e falecido em 1915, é considerado o pai da “Administração Científica” (texto disponível em: <http://www.gutenberg.org/cache/epub/6435/pg6435-images.html>. Acesso em: 7 mar. 2019).

⁹ Henry Ford, estadunidense nascido em 1863 e falecido em 1947, foi o criador de muitas inovações técnicas e de negócios, tais como a famosa linha de montagem para a fabricação de veículos em escala.

¹⁰ Jules Henri Fayol, engenheiro nascido em Istambul (1841) e falecido na França (1925), é considerado o fundador da teoria clássica da administração e autor de “Administração Industrial e Geral” (FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990).

¹¹ Maximilian Carl Emil Weber, alemão nascido em 1864 e falecido em 1920, foi um dos fundadores da Sociologia e formulador da “teoria da burocracia”, que se baseia em sete princípios: formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, competência técnica, separação entre a propriedade e a administração e profissionalização.

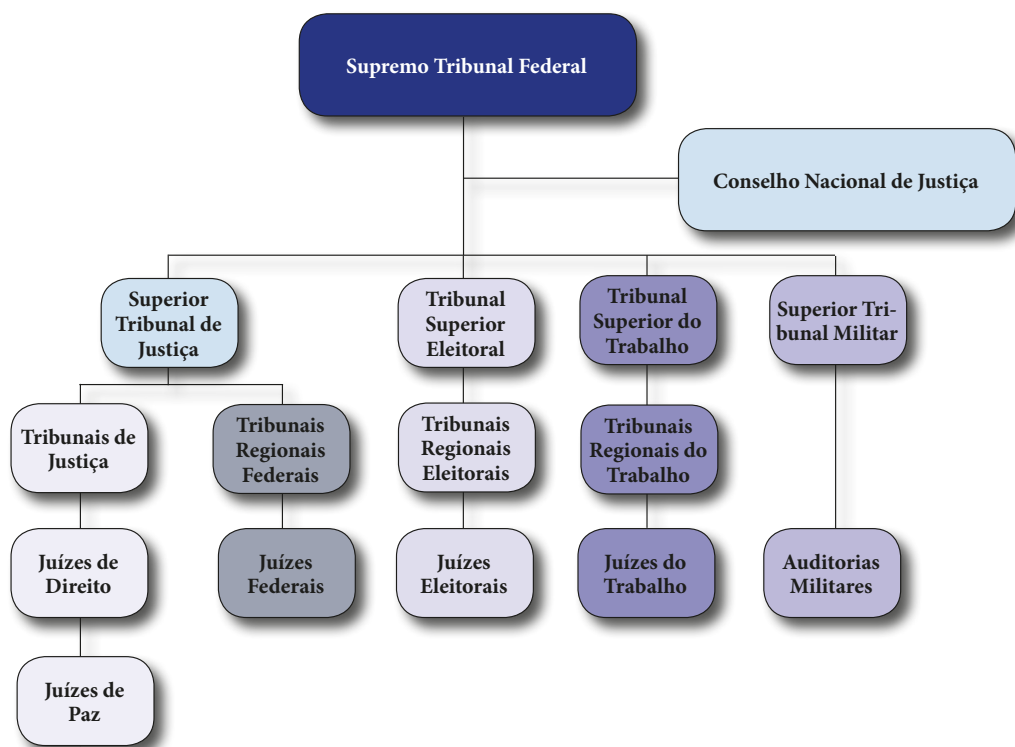
¹² Peter Ferdinand Drucker, austríaco nascido em 1909 e falecido em 2005, é considerado o pai da administração moderna. Escreveu, entre outros, Peter Ferdinand Drucker *The end of economic man: the origins of totalitarianism*. USA: Transaction Publishers, 1995.

¹³ Christopher Cropper Hood, britânico nascido em 1947, é um dos estudiosos da chamada “Nova Gestão Pública”. Escreveu o artigo “A public management for all seasons?”, 1991, no qual apresenta as ideias conhecidas como *new public management* (NPM), que inspiraram a

Por fim, a fiscalização da atividade financeira e administrativa do Judiciário continua envolvendo os controles interno e externo, bem como a atuação do Tribunal de Contas (arts. 70, 71 e 74).

Com essas alterações, o Poder Judiciário brasileiro passou a ter a seguinte configuração atual:

Figura 8 – Estrutura atual do Poder Judiciário



Fonte: O autor.

Dessarte, a administração judiciária atual tem como características: planejamento obrigatório; ampliação de estrutura, com a criação do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais e dos juizados especiais, extinguindo-se o Conselho Nacional da Magistratura com posterior criação do CNJ; grande enfoque na qualidade da formação e do aperfeiçoamento de seus quadros, exigindo-se, inclusive, permanente realização de cursos oficiais de preparação,

reforma levada a efeito na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995 no Brasil, por meio de seu Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

aperfeiçoamento e promoção de magistrados; gestão continua refletindo a opção política pelo federalismo; permanecem os tribunais de apelação nos Estados, podendo ser criadas justiças militares estaduais; o Poder Judiciário passa a ter autonomia financeira e administrativa, incrementando-se sua independência; permanece o Tribunal de Contas com competências de fiscalização dos gastos públicos, incluindo a de julgar as contas dos administradores judiciários; relevantes avanços na administração judiciária, destacando-se preocupação com transparência, eficiência, governança e inovação.

Conclusões

O estudo da história da administração judiciária no Brasil, ainda que passando por alguns momentos de turbulência e retrocessos quanto às garantias da magistratura e à independência do Judiciário, revela uma crescente organização e estruturação, acompanhadas de uma busca por eficiência e eficácia na prestação jurisdicional.

Partindo de uma estrutura rudimentar e centralizada na figura dos donatários das capitânias hereditárias na época do Brasil-Colônia, que concentrava as funções executiva, legislativa e judiciária nas mãos de uma pessoa, passou-se gradativamente para uma organização complexa, envolvendo Estados federados e a União, bem como divisões de justiças especializadas.

Ademais, a baixa capacitação de servidores e magistrados foi sendo superada até alcançarmos o atual quadro altamente qualificado, inclusive com a criação de estruturas de formação e aperfeiçoamento constante.

Os problemas de baixa eficiência dos serviços judiciários provocaram mudanças não apenas na estrutura organizacional do Poder Judiciário, com a criação, por exemplo, dos tribunais (desde os tribunais de relação, passando pelos tribunais de justiça, tribunais regionais federais e tribunais superiores, até o Supremo Tribunal Federal) e do CNJ, bem como com o aumento do número de magistrados e servidores, mas também levaram à busca de mecanismos alternativos de solução de conflitos desde a Constituição de 1824, que já falava em arbitragem e em tentativa de conciliação.

Além disso, o CNJ, formado não apenas por magistrados, mas também por advogados, membros do Ministério Público e cidadãos, estes últimos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, fez com que a sociedade participasse ativamente da gestão judiciária exatamente no órgão nacional de correição dos magistrados e

de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, dando transparência e ampliando sua governança.

A atual autonomia financeira do Poder Judiciário é fruto de uma concepção mais arrojada sobre a independência e harmonia dos Poderes, sendo pela primeira vez na história do Brasil garantido ao Judiciário participar da fixação de seu limite orçamentário em igualdade de condições com o Legislativo e com o Executivo.

Por outro lado, a autonomia administrativa, mantida com algumas variações desde a Proclamação da República, passa a sofrer um maior controle da sociedade por meio do CNJ.

O controle das finanças públicas, como não poderia deixar de ser, também alcança a gestão judiciária, tendo o Tribunal de Contas como figura importante desde a Constituição de 1891. Assim, as contas dos ordenadores de despesas do Judiciário passam igualmente a ser fiscalizadas não apenas por seus órgãos internos, mas também pelo controle externo, que as julga por intermédio do Tribunal de Contas, inclusive considerando aspectos como economicidade e legitimidade, além da legalidade.

A preocupação com resultados a serem alcançados na administração pública, que aparece na Constituição de 1967, é o início do movimento que chega posteriormente ao Judiciário, principalmente quando da Constituição de 1988 e de sua Emenda 45/2004, o qual decorre claramente do aprimoramento da gestão pública, intensificado a partir da chamada “Nova Gestão Pública”, teoria da administração pública que, em linhas gerais, tem como diretrizes: redução da estrutura administrativa do Estado, desregulamentação, controle fiscal, privatização de empresas públicas e o uso de técnicas empresariais na gestão pública¹⁴.

Passa-se a falar expressamente em “razoável duração do processo” na Constituição de 1988, sendo a eficiência e a transparência elevadas à categoria de princípios constitucionais da gestão pública.

Por fim, observa-se que o planejamento, a governança e a inovação nos serviços judiciários passam a ser também exigidos na própria Constituição Federal (arts. 37, 93, 96, 99, 103-B e seus parágrafos, 218, 219).

No próximo item, analisaremos a atual estrutura jurídica da gestão judiciária no Brasil e como essas novas exigências estão juridicamente organizadas.

¹⁴ HOOD, Christopher Cropper. A public management for all seasons? *Royal Institute of Public Administration*, v. 69, p. 3-19, 1991.

1.2. ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL NO BRASIL – INOVAÇÃO E GOVERNANÇA MANDATÓRIAS

Como visto, houve grande aprimoramento das técnicas de gestão judiciária no Brasil, principalmente a partir de meados do século XX.

Isso decorreu de uma longa evolução e da expansão dos serviços judiciários, aliadas às novas exigências da população (eficácia dos serviços públicos e da concretização de seus direitos), mas principalmente em razão dos novos ideais republicanos e das novas teorias de administração pública.

1.2.1 A estrutura jurídica

Nesse ambiente, a Constituição Federal de 1988 definiu os contornos da estrutura judiciária do País, mas foi além porque também determinou objetivos, fixou princípios e impôs regras para a administração judiciária.

Com efeito, há atualmente uma verdadeira estrutura jurídica que orienta e impõe condutas aos membros do Poder Judiciário para uma eficácia e melhor qualidade em seus serviços, tendo a Constituição Federal como sua base.

Quando estudamos a gestão judiciária, devemos ter em conta que estamos numa área de conhecimentos multidisciplinares com abordagens e compreensões feitas não apenas sob o ponto de vista jurídico, mas também filosófico, sociológico, econômico, de teoria política e constitucional, bem como da ciência política e administrativa.

Ademais, trata-se de um estudo que possui evidente caráter pluridimensional, uma vez que envolve desde o planejamento de políticas públicas até a análise dos menores núcleos decisoriais de administração do trabalho jurisdicional.

Como destacam Bochenek et al.:

Em síntese, damos conta do caráter pluridimensional em que nos encontramos quando falamos da justiça e dos tribunais. Desta forma destacam-se vários planos de grandeza que se vêm tornando clássicos na análise do sistema judicial: (i) plano macro, respeitante ao sistema judicial na sua organização macro ou institucional; (ii) plano médio, que cuidará da organização e administração dos tribunais; e (iii) plano micro, relativo ao núcleo decisional, isto é, ao núcleo atomístico da tarefa jurisdicional. O horizonte temático insere-se, pois, na mencionada visão de sistema e percorre os seguintes níveis de magnitude (do macro até ao micro, passando pelo meso): – os tribunais, a sociedade e o Estado. A organização político-constitucional e a administração judiciária; – as políticas públicas da justiça, a reforma da justiça

e a economia da justiça; – o papel e a função dos tribunais e a sua administração; – administração e gestão dos tribunais; – gestão processual e gestão decisional¹⁵.

Para melhor compreensão do sistema jurídico-administrativo do Judiciário brasileiro, podemos dividi-lo em três partes: organização judiciária, direitos judiciários fundamentais e dinâmica judiciária.

A dinâmica judiciária, entendida como o conjunto de normas que determinam como devem se relacionar e atuar os órgãos judiciários, é a parte que de forma imediata interessa a este trabalho, mas devemos antes compreender as demais partes para uma visão completa dessa estrutura.

Chamamos de organização judiciária o conjunto de órgãos que integram o Poder Judiciário e, portanto, que, além de possuírem jurisdição, exercem atividades administrativas, ou seja, tarefas de gestão em alguns dos planos (macro, meso ou micro).

Estudamos essa organização no item anterior, no qual identificamos que, atualmente, o Poder Judiciário brasileiro é formado pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal, CNJ, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, bem como Tribunais de Justiça e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Todos esses órgãos integram, então, o Poder Judiciário nacional, sendo organizados por meio do Estatuto da Magistratura (atualmente ainda vigendo a Lei Orgânica Nacional da Magistratura – Lei Complementar 35/1979), de leis de organização judiciária e pelos regimentos internos dos tribunais (arts. 22, XVII; 63; 96; 125, § 1.º, da CF).

Os direitos judiciários fundamentais são direitos essenciais garantidos na Constituição Federal para que haja uma prestação jurisdicional adequada à efetiva proteção e concretização dos direitos materiais dos cidadãos.

O conceito é explicado por André Ramos Tavares:

[...] os direitos judiciários fundamentais são aqueles que avalizam uma marcha processual consistente com um Estado de Direitos e, mais do que isso, com um Estado judicial de Direitos, no sentido acima indicado. Não se trata, portanto, de direitos judiciais no sentido de direitos dos juízes, nem de direitos judiciais no sentido de direitos do Judiciário. Em realidade, são quanto aos magistrados e à Justiça, deveres a serem estritamente observados, na busca por uma Justiça qualificada, preocupada com a forma da realização dos direitos e não apenas com a realização imediata, cega ou automática de direitos. A perspectiva na qual são apresentados esses direitos

¹⁵ BOCHENEK, A. C. *et al. Manual luso-brasileiro de gestão judicial cit.*, p. 17.

judiciais fundamentais é instrumental, ou seja, não como direitos concernentes ao núcleo de uma disputa judicial, mas sim como direitos paralelos ao direito em questionamento. Evidentemente que estes direitos judiciais fundamentais podem se tornar o centro de uma disputa judicial, mas ainda assim sua existência é instrumental ao Estado de Direitos¹⁶.

Portanto, vemos na Constituição Federal como direitos judiciais fundamentais em espécie: direito de acesso à justiça; direito à isonomia de tratamento judiciário; direito à legalidade judiciária; direito de ação; direito de acesso às informações judiciárias; direito de petição; direito à indeclinabilidade da prestação jurisdicional; direito ao devido processo legal; direito à celeridade judicial e processual; direito ao juiz natural; direito ao juiz imparcial; direito ao julgamento pelo Tribunal do Júri; direito à motivação das decisões judiciárias; direito à publicidade e ao sigilo processual; direito ao contraditório e à ampla defesa; direito à prova lícita; direito à segurança jurídica; direito à decisão judicial legal e constitucional; direito à ininterrupção dos serviços judiciários; e direito à proporcionalidade do número de magistrados à demanda judicial e à população (art. 5.º, I, II, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, LIII, LIV, LV, LVI, LX, LXXIV, LXXVIII; art. 93, XII e XIII).

No tocante à dinâmica judiciária, verificamos a existência de normas de garantia e de conduta que dizem respeito à atuação dos órgãos judiciários em sua atividade-fim e também em sua atividade-meio.

Para o desempenho de suas atividades-fim, há uma série de garantias e deveres previstos para os magistrados. As garantias da magistratura são a vitaliciedade, a inamovibilidade (salvo por interesse público) e a irredutibilidade de subsídio (art. 95 da CF). Ainda limitando-se à atividade-fim, os deveres dos magistrados são, em síntese: o de respeito aos direitos judiciais fundamentais, já visto; o de não exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo a de magistério; o de não receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo; o de não se dedicar à atividade político-partidária; o de não receber, salvo exceções legais, auxílios ou contribuições de pessoas físicas ou jurídicas; e o de residir na comarca em que atua (arts. 93, VII, e 95, parágrafo único, todos da CF).

Quanto à realização de sua atividade-meio, objeto deste estudo, há diversas normas que impõem ou vedam condutas aos magistrados. Por outro lado, há também poderes que lhes são garantidos para o bom desempenho dessas tarefas.

¹⁶ TAVARES, André Ramos. *Manual do Poder Judiciário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 63.

Com efeito, o magistrado, quando atua como administrador público, também tem os poderes-deveres tradicionais da administração pública, quais sejam o de agir, o poder normativo, o poder disciplinar e o poder hierárquico¹⁷.

Ademais, podem também os magistrados realizar juízos de oportunidade e conveniência, ou seja, atuar com discricionariedade ao praticar alguns atos administrativos assim autorizados por lei, como os de contratação de terceirizados, definição de lotação de servidores, decisão sobre remoção de servidores e os de organização de cursos de capacitação. Em contrapartida, também devem praticar os chamados atos vinculados, que, na definição de Hely Lopes Meirelles, são aqueles relativamente aos quais não há discricionariedade possível, e “as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa”¹⁸.

Nessas atividades-meio, os magistrados estão também sujeitos ao regime jurídico administrativo, ou seja, devem observar e cumprir o conjunto de prerrogativas e sujeições a que está suscetível a administração pública em geral, cuja base está na Constituição Federal, especialmente em seu art. 37, que enuncia expressamente como seus princípios norteadores os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Basicamente, a atividade-meio do Judiciário envolve o planejamento, a administração e a execução orçamentárias, bem como a fiscalização de seus gastos e atos administrativos. Chamaremos esse conjunto de atividades de gestão judiciária. Esse o recorte de análise do presente estudo.

O planejamento administrativo é a primeira função que o administrador público desempenha, englobando a definição dos objetivos para o futuro desempenho organizacional (nível estratégico), as decisões a respeito dos recursos e das tarefas necessárias para atingi-los (nível tático), bem como as soluções de problemas e a execução das tarefas definidas (nível operacional). Trata-se de uma ferramenta fundamental para se alcançar bons resultados numa atividade administrativa. Afinal, a definição clara dos objetivos de longo, médio e curto prazos de uma organização é essencial para gerar orientação e linhas de ação nos seus diversos níveis.

¹⁷ Para maior aprofundamento nesses poderes-deveres, entre outros: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 86-94; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100-105; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: RT, 1996. p. 116-134.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., p. 162.

Apesar de muito importante, o planejamento, por si só, não garante o sucesso de uma organização. Assim, com o planejamento feito, passa-se para a concretização dos atos administrativos necessários para que os objetivos determinados sejam alcançados. Nessas atividades, o administrador deve atuar concretamente para que sejam produzidos bens ou prestados os serviços necessários para a concretização de seus objetivos. Para tanto, é imprescindível medir resultados de curto, médio e longo prazos, fazendo constante análise para identificar se a organização está realmente no rumo certo.

Por fim, os atos administrativos praticados devem ser fiscalizados e os gastos analisados, constatando-se se observaram os princípios e regras aplicáveis à administração pública, se houve o devido respeito ao interesse público, bem como se os critérios de economicidade foram atendidos.

Deveras, tratando-se de administração pública, não é demais lembrar ser imperioso também na gestão judiciária, que engloba planejamento, execução e fiscalização anteriormente vistos, o respeito às normas de Direito Financeiro a respeito, em especial seus princípios e regras constitucionais, como os definidos em seus arts. 166 a 169, e 70.

Mas não é só.

Além das normas comumente tratadas quando se aborda o tema do regime jurídico-administrativo aplicável também à gestão judiciária, deve-se atentar a outras normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem deveres específicos a esses gestores.

No caso, referimo-nos às normas que exigem dos gestores públicos condutas relacionadas à inovação e à governança.

Como veremos, é inegável que, atualmente, os gestores públicos têm o dever de atuar na implementação efetiva da inovação e da governança em nosso país.

1.2.2 Inovação mandatória

No preâmbulo da Constituição Federal, fica claro que o Brasil tem como valores supremos, entre outros, o desenvolvimento e a justiça, sendo um Estado Democrático que prestigia a solução pacífica das controvérsias.

Assim, percebe-se que o País está comprometido constitucionalmente com a busca de constante aperfeiçoamento de suas estruturas para alcançar a justiça por meio de soluções pacíficas de conflitos.

Nino Oliveira Toldo, em tese de doutorado intitulada “O orçamento como instrumento de efetivação das políticas públicas no Brasil”, após analisar o preâmbulo e as normas constitucionais que tratam do desenvolvimento do Brasil, destaca:

Diante de tais preceitos constitucionais, não se pode concluir que o desenvolvimento seja apenas um sonho, uma quimera, ou um problema econômico a ser resolvido pelo simples crescimento do PIB. Não! O desenvolvimento é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, assim como os direitos humanos, e, por isso, deve ser respeitado, garantido e buscado pelo Brasil. Ainda que o desenvolvimento não estivesse inserido no contexto dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, isso não significaria que sua discussão se daria num plano teórico, irrealizável, constituindo-se, pois, em sonho. Isto porque o Brasil, ao autodenominar-se um Estado Democrático, estabelece a democracia como regime político, dentro do qual são basilares a propriedade privada, a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa e a livre concorrência, dentre outros princípios. Esses princípios, albergados no art. 170 da Constituição Federal, permitem aos indivíduos desenvolver suas capacidades, visando à melhoria de suas condições de vida, o que é inerente ao desenvolvimento humano, como anteriormente visto, ao serem mencionados os pensamentos de AMARTYA SEN e IGNACY SACHS¹⁹.

Nessa linha, o desenvolvimento tecnológico e econômico do País é um objetivo lembrado, por exemplo, quando o texto constitucional trata dos direitos fundamentais dos autores de inventos industriais (art. 5.º, XXIX).

Para que essa melhoria contínua alcance os serviços públicos, incluindo os serviços judiciários, também é determinado aos gestores públicos que mantenham escolas para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores (art. 39, § 2.º), havendo previsão específica a respeito para os magistrados (art. 93, II, “c”, e IV).

Os legisladores infraconstitucionais das esferas federal, estadual, distrital e municipal também deverão promover a aplicação de recursos oriundos de economia com despesas correntes de cada órgão para o desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público (art. 39, § 7.º), evidenciando a adoção de verdadeira política pública constitucional para a melhoria dos serviços públicos.

De maneira mais direta, a Emenda Constitucional 85, de 26 de fevereiro de 2015, que surgiu em decorrência de uma necessidade de modernizar nossas

¹⁹ TOLDO, Nino Oliveira. *O orçamento como instrumento de efetivação das políticas públicas no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

bases constitucionais referentes à ciência e à tecnologia, introduziu a inovação em diversos dispositivos da Constituição, ampliando a competência legislativa dos entes federativos a respeito (arts. 23, V, e 24, IX), mas, principalmente, conferindo-lhe tratamento prioritário.

Essa Emenda surgiu a partir da proposta da deputada, professora e pesquisadora Margarida Salomão (Proposta de Emenda à Constituição 290-A, de 2013 [PEC 290-A]) com o objetivo inicial de incentivar a inovação para o setor produtivo diante dos novos desafios econômicos e sociais vividos em razão da estagnação então constatada nesse setor.

No entanto, a rica discussão existente durante a tramitação da PEC 290-A, inclusive com várias audiências públicas realizadas²⁰, acabou por ampliar o escopo inicial do projeto, por exemplo, permitindo transposição, remanejamento ou transferências orçamentárias no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade de prévia autorização legislativa (art. 167, § 5.º).

Ademais, a Emenda provocou um verdadeiro choque de inovação no próprio Poder Público que não apenas deve promovê-la e incentivá-la no setor privado, na pesquisa científica e na articulação entre os entes públicos e privados (art. 218 e seus parágrafos), mas também passa a ter a obrigação de estimular a formação e o fortalecimento da inovação nos próprios entes públicos (art. 219, parágrafo único).

Portanto, a Constituição Federal determina agora claramente que a inovação no setor público é obrigatória, devendo ser, inclusive, constituídos parques e polos tecnológicos, bem como outros ambientes promotores da inovação na sua própria atuação.

Nessa seara, determinou-se a criação de um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), que deverá ser organizado em regime de colaboração entre entes públicos e privados, a fim de promover o desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a inovação.

Em verdade, verifica-se que essa emenda constitucional foi editada para permitir a mudança na legislação infraconstitucional a respeito dos incentivos à inovação, ciência e tecnologia no Brasil²¹.

²⁰ Para mais detalhes, acessar: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1204550&filename=SBT+3+PEC29013+%3D%3E+PEC+290/2013.

²¹ A legislação brasileira de inovação tem origem na década de 1990. Até então, a legislação tratava apenas das atividades de C&T (Ciência e Tecnologia), predominantemente em instituições superiores de ensino e pesquisa. Normalmente, indica-se como a primeira

Como destacado em estudo técnico da Câmara dos Deputados a respeito das mudanças legislativas promovidas posteriormente²²:

Nas discussões do PL, verificou-se que dois pontos mais prementes para transformar a CTI [Ciência, Tecnologia e Inovação] do país seriam a integração com o setor privado e maiores flexibilizações do que aquelas já previstas na Lei de Inovação. Entretanto, a proposta esbarraria na Constituição Federal, que não previa, de maneira detalhada e expressa, a articulação entre entes públicos e privados e, principalmente, o financiamento e a transferência de recursos públicos a entidades privadas de pesquisa. De modo a introduzir essa nova visão para o setor, e pavimentar a posterior aprovação do PL, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 290, de 2013, de autoria da Deputada Margarida Salomão.

Assim, aprovada a Emenda Constitucional 85/2015, foi possível avançarmos nessa área.

Dessa forma, no âmbito infraconstitucional, a Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, foi modificada pela Lei 13.243/2016 e pela Lei 13.322/2016, tratando de novas medidas de incentivo à inovação e à pesquisa tecnológica no Brasil, fixando como princípios, entre outros, o da promoção da cooperação entre entes públicos e entre os setores público e privado, o da adoção de controle por resultados na gestão de projetos de inovação, bem como o da utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação (art. 1.º).

Dentre os princípios adotados pela Lei 10.973/2004, para os fins deste trabalho, devemos destacar o Princípio da Pulverização, o Princípio da Cooperação e o Princípio do Incentivo.

O Princípio da Pulverização determina que o Poder Público deverá efetivar a descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada

legislação a respeito da Lei 8.661, de 2 de junho de 1993, que dispôs sobre os incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária. Essa lei introduziu a concessão de incentivos fiscais para estímulo à capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária nacionais, por meio de Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA). Por envolver estímulo ao desenvolvimento na indústria e na agropecuária, mesmo que tratando especificamente de inovação, essa lei é considerada a primeira legislação brasileira sobre inovação, tendo sido posteriormente alterada pela Lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Também são apontadas como leis que antes já incentivavam a inovação no Brasil: a Lei de Informática (Leis 8.248 e 8.387, ambas de 1991, alteradas posteriormente por diversas leis, entre elas a Lei 11.077/2004).

²² Para mais detalhes acessar: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_7581_mudancas-promovidas-pela-lei-13-243-marco-legal-cti-claudio-nazareno.

esfera de governo, bem como a desconcentração em cada ente federado (art. 1.º, parágrafo único, IV, da Lei 10.973/2004, incluído pela Lei 13.243/2016). Isso significa que o legislador e o gestor público deverão providenciar uma verdadeira disseminação da atividade inovadora por meio da transferência de sua “titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares individualmente”²³ (descentralização), ou então mediante sua distribuição entre seus diversos órgãos, simplificando-a e acelerando-a (desconcentração).

Portanto, busca-se a ampliação significativa das atividades inovadoras do setor público e o Poder Judiciário, como gestor, também deve observar esse Princípio, contratando e reorganizando-se.

O Princípio da Cooperação determina que deverá haver constante “interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas” (art. 1.º, parágrafo único, V, da Lei 10.973/2004, incluído pela Lei 13.243/2016), ou seja, a inovação deve ser buscada necessariamente por meio de uma atividade colaborativa envolvendo as áreas pública e privada. A criação coletiva de soluções é o caminho adotado pelo legislador, devendo ser estimulada e apoiada a “constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação” envolvendo o Poder Público e a sociedade civil, a fim de gerar produtos, processos e serviços inovadores, bem como a transferência e a difusão de tecnologia (art. 3.º, *caput*, da Lei 10.973/2004).

Por sua vez, pelo Princípio do Incentivo, o Poder Público deve promover diversas medidas para que sejam iniciadas e mantidas, por ele próprio ou pelos particulares, ações de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, assegurando-se, para tanto, suficientes recursos humanos, econômicos e financeiros. Devem, portanto, ser incentivadas as atividades de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, constituídos ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia, fomentadas as atividades de inventores independentes, bem como simplificados os procedimentos para atuação na área de inovação.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., p. 327.

Além do reconhecimento e imposição legislativos²⁴, a necessidade de inovação para o aprimoramento da gestão pública tem sido cada vez mais destacada por estudiosos do assunto²⁵.

Marco Marrafon, estudando a Emenda da Inovação (EC 85/2015) e a legislação sobre inovação que a sucedeu, pontua²⁶:

O investimento em inovação e os planos para um planejamento estratégico dos governos, em qualquer ente federativo, são o caminho para que o Estado cumpra seus deveres de maneira adequada e promova a efetiva entrega de resultados, fomentando a cidadania. Um Estado inovador encontra formas de aproximação entre sociedade civil e a administração pública. A obsolescência legalista e os procedimentos burocráticos devem dar espaço a um poder público mais ágil e que possa atender as exigências do cidadão do século XXI. E aqui as palavras devem ser claras: se o Estado não compra bem, não desenvolve procedimentos seguros e ágeis e não faz políticas públicas, então o Estado mata!

Irene Nohara, tratando dos desafios da inovação na administração pública e levantando questões importantes sobre seus limites, enfatiza²⁷:

[...] sem a força da inovação não há como pensar em soluções estratégicas para os desafios que as Administrações Públicas enfrentam no cenário atual, sendo que a gestão pública deve dar soluções distintas às novas circunstâncias que surgem, pois, em conhecido raciocínio: soluções antigas dificilmente solucionarão novos problemas.

²⁴ Atualmente, a principal base normativa infralegal para a inovação no Brasil é formada por: Lei de Inovação Federal – Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11 de outubro de 2005; Leis estaduais de inovação; Capítulo III da Lei do Bem – Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005, regulamentado (o capítulo III somente) pelo Decreto 5.798, de 7 de junho de 2006; Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006; Leis e decretos que alteraram o Capítulo III da Lei do Bem; Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a Lei de Inovação.

²⁵ Interessante artigo de Dagomar Henriques Lima e Eduardo Raupp Vargas analisa publicações estrangeiras sobre a inovação no setor público no período de 2006 a 2010. Para conferir: Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir. *RAP*, Rio de Janeiro, p. 385-401, mar./abr. 2012.

²⁶ MARRAFON, Marcos. Emenda da Inovação é diretriz para novo paradigma de governança pública. *Revista Consultor Jurídico*, 18 jan. 2016. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 27 out. 2018.

²⁷ NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: “destruição criadora” ou “inovação destruidora” do direito administrativo? *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017.

Juliano da Costa Stumpf, em interessante dissertação de mestrado sobre o tema *Poder Judiciário: morosidade e inovação*²⁸, conclui:

Não é demasiado destacar, assim, que o incentivo à criatividade e à inovação, reconhecidos na esfera privada como o patrimônio mais importante das empresas, já que asseguram não apenas a sua evolução e competitividade no mercado, mas principalmente a sua própria sobrevivência, não podem ser ignorados ou desprezados pelo Poder Judiciário. Como prestador de serviços que é, o Judiciário deve manter constante aperfeiçoamento de suas atividades e de seus processos de trabalho, seja para a simplificação, eliminando aqueles que não agreguem valor ao todo, seja pelo realinhamento de rotinas existentes, seja pela criação de novas rotinas ou de procedimentos voltados para a celeridade da sua atividade-fim. Celeridade que revela, também, não apenas a solução mais rápida de um litígio, mas muitas vezes a efetiva solução do litígio, já que o tempo se encarrega de solucionar as pendências, não raro injustamente, se não há a devida intervenção do Judiciário.

Observamos, assim, que é impositiva a inovação na gestão pública em seus diversos aspectos, que vão do planejamento à implementação na sua própria prática, passando pela capacitação de servidores, pelo fomento e pelo trabalho em colaboração nessa área.

Exatamente por esses motivos, a gestão judiciária também deve aplicar a inovação em seu planejamento, na execução e na fiscalização de seus atos.

O CNJ, atento à necessidade de promover o desenvolvimento e o aprimoramento da gestão judiciária, realizou importante pesquisa²⁹ com cerca de 170 mil servidores de todos os ramos do Poder Judiciário em 2013 e identificou dois grandes desafios que deveriam figurar entre suas prioridades dos anos seguintes: a gestão de pessoas e de rotinas administrativas.

Curioso notar que a grande maioria dos servidores entrevistados disse que notava constante melhoria das rotinas de trabalho no órgão jurisdicional em que atuava, mas, ainda assim, havia uma percepção de que muito ainda precisava ser feito para o aprimoramento delas, haja vista ser claro o subaproveitamento da capacidade de mão de obra disponível.

Em outras palavras, a inovação era sentida como necessária para a melhoria dos serviços.

²⁸ STUMPF, Juliano da Costa. *Poder Judiciário: morosidade e inovação*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

²⁹ VARELLA, Santiago. *Percepções dos servidores sobre os desafios da gestão do Poder Judiciário*. Série temática do Censo do Poder Judiciário n.º 1. Censo do Poder Judiciário 2013. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/6924ca7487b230769b634b2d7cef333e.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

No relatório estatístico nacional do Poder Judiciário divulgado pelo CNJ em 2018³⁰, observam-se resultados que revelam realmente melhoria da gestão judiciária, como o aumento da produtividade dos magistrados, os quais julgaram, em média, 1.819 casos naquele ano, bem como a redução do tempo do processo pendente, significando que estão sendo solucionados casos antigos, diminuindo o tempo total do acervo.

Também a crescente informatização da justiça brasileira atingiu a histórica marca de 79,7% de novas ações ajuizadas em meio eletrônico, e esse percentual, em 2009, era de 11%.

Por outro lado, não houve redução do acervo total de processos aguardando julgamento em 2017. Apesar de este ter sido o ano de menor crescimento do estoque desde que a série histórica começou a analisar essa informação, ainda assim houve incremento do número de casos pendentes de julgamento em relação ao ano anterior.

No relatório *Justiça em Números 2019*, houve, pela primeira vez na década, uma redução dos casos pendentes³¹.

Portanto, seja pela análise dos números, seja pela percepção de servidores, podemos concluir que há mesmo necessidade de continuarmos aprimorando a gestão judiciária, tal como exige a legislação até aqui analisada.

Com esse intuito, o CNJ deu início a diversas medidas de utilização e de incentivo ao uso da inovação para o aprimoramento da gestão judiciária, podendo ser citado o trabalho feito por seu Comitê Interinstitucional criado para realizar estudos de integração das metas do Poder Judiciário aos indicadores e metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que identificou treze macrodesafios e indicou oito metas para o sistema de justiça brasileiro a partir de mais de três mil indicadores, por meio de atividades executadas em formato de Laboratório de Inovação³².

Além disso, o CNJ criou um ambiente específico para a pesquisa, produção e incorporação de inovações tecnológicas à plataforma responsável pela gestão do processo judicial em meio eletrônico do Poder Judiciário. Trata-se do Laboratório de Inovação para o PJe (Inova PJe), instituído pela Portaria CNJ 25/2019.

³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2018*: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec-6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*: ano-base 2018 cit.

³² Para maiores informações sobre o trabalho realizado, acesse: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/05/2337a99814bdcdad8045a4a4b7f48cae.pdf>.

Com isso, pretende-se que o Inova PJe agregue projetos e produtos de várias áreas para serem aplicados à plataforma, incentivando novas frentes de inovação e pesquisa.

Por fim, cumpre destacar o encaminhamento do Projeto de Lei 11.215/2018, que institui o Liods no CNJ³³.

Como forma de cumprir essas normas impositivas da inovação, a Justiça Federal do Estado de São Paulo iniciou um programa de gestão e inovação em 2016 e inaugurou o primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário em 2017, dando início ao funcionamento de um espaço colaborativo e criativo para troca de conhecimento e ideias, com o objetivo de oferecer condições para que a inovação ocorresse de forma contínua e com o uso de metodologias adequadas a fim de propiciar a constante melhoria de seus serviços³⁴.

Assim, o Poder Judiciário vem de forma incipiente reconhecendo e cumprindo as normas que impõem a inovação na condução da gestão judiciária.

Interessante observar que o Tribunal de Contas da União, órgão não jurisdicional de controle da administração pública federal no Brasil, reconhece o dever de aplicar a inovação na gestão pública, tendo iniciado seu próprio programa de inovação (InovaTCU), em cujo referencial básico destaca seu então presidente, Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira: “Em outras palavras, inovar não é mais uma questão de escolha: trata-se de um dever que nos é imposto, como consequência direta do direito dos cidadãos a uma gestão governamental eficiente e capaz de prover serviços de excelência”³⁵.

Logo, não há mesmo dúvida quanto ao dever de inovar imposto ao gestor público pelas normas atuais, o que inclui, evidentemente, o gestor judiciário.

Vejamos quanto à governança.

1.2.3 Governança mandatária

Governança pode ser compreendida como um modo de organizar o poder em determinada entidade.

³³ Para maiores informações a respeito, acesse: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2189880>.

³⁴ Mais informações disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/84956-primeiro-laboratorio-de-inovacao-do-judiciario-chega-a-justica-federal>; <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/>; <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/ijusplab/>.

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico do Programa de Inovação. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/innovatcu/>. Acesso em: 27 out. 2018.

O Tribunal de Contas da União, por meio de seu “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, descreve governança como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”³⁶.

No setor público, esse arranjo é feito com intuito de alcançar mais eficiência na atuação do Estado, bem como uma maior harmonia entre suas ações e os desejos da sociedade, ou seja, aproximar o real interesse público daquele interesse público secundário interpretado pelos gestores.

Em nosso país, a Constituição Federal de 1988, assim como diversas leis e outros atos infralegais, buscaram institucionalizar estruturas de governança pública, impondo aos legisladores e aos gestores públicos normas de conduta a respeito.

De início, quando a Constituição Federal estabelece que o Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito” (art. 1.º), determina que o cidadão terá o poder de escolher seus representantes legisladores e administradores públicos, bem como define que, na verdade, o poder do Estado não está no governo, mas emana do próprio povo.

Com o objetivo de estruturar a governança do Estado, a Constituição Federal fixou direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, organizou política e administrativamente o Estado, definiu a separação e integração dos Poderes, instituiu um sistema de freios e contrapesos e criou estruturas de controle.

A governança pública é ainda destacada pela Constituição Federal quando determina que a lei deverá disciplinar as “formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”, tratando especialmente das reclamações, da manutenção dos serviços de atendimento ao usuário, da avaliação constante da qualidade dos serviços, do acesso às informações administrativas e do direito de representação contra agentes públicos (art. 37, § 3.º).

Assegura-se, também, a participação de associações representativas da sociedade no planejamento municipal, bem como a iniciativa popular em projetos de lei de interesse do município (art. 29, XII e XIII).

Outrossim, a participação do cidadão na fiscalização dos serviços e dos gastos públicos é expressamente garantida pela Constituição Federal quando diz

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 17.

que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (art. 74, § 2.º), norma essa que deve ser replicada nas demais esferas federativas (art. 75). Ademais, é permitido a qualquer contribuinte, para exame e apreciação, que as contas municipais fiquem à sua disposição por 60 dias anualmente (art. 31, § 3.º).

Além das diversas normas de governança impostas ao gestor público constantes da Constituição Federal de 1988, há vários atos normativos infra-constitucionais e infralegais que também o fizeram, podendo ser destacados os seguintes: Lei 10.180/2001 (organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal); Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei 13.460/2017 (estabelece normas básicas para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública); Lei 12.965/2014 (estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil); Decreto de 7 de março de 2017 (cria o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente e dá outras providências); Decreto 8.638/2016 (institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional); Decreto 9.203, de 2017 (dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional)³⁷.

No âmbito do Poder Judiciário, a Constituição Federal, art. 103-B, II e VII, garantiu a participação da sociedade no controle de suas atividades administrativas e financeiras, bem como na fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados por meio do CNJ, cabendo a esse importante órgão, entre outras atribuições:

II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

[...]

³⁷ Para mais informações sobre normas relacionadas à governança pública, há interessante compilação feita pelo Senado Federal: BRASIL. Senado Federal. *Governança Pública: coletânea de legislação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529746/governanca_publica_led.pdf?sequence=1. Acesso em: 10 maio 2018.

VII – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Logo após sua instalação, realizada no dia 14 de junho de 2005, o CNJ fixou diretrizes muito importantes para o aprimoramento da governança no Poder Judiciário, destacando-se: a proibição de sessões secretas nos tribunais; a vedação do nepotismo; a organização de um sistema de coleta de dados e processamento estatístico para todo o Judiciário nacional; o estabelecimento de critérios para a aferição do merecimento de magistrados para a promoção e a criação do relatório *Justiça em Números*, dando maior transparência à gestão judiciária.

De maneira mais específica, o CNJ tratou do planejamento e da gestão estratégica no Poder Judiciário por meio da Resolução 70/2009, a qual foi posteriormente revogada pela Resolução 198/2014 (modificada pela Resolução 204/2015; para o período de 2021 a 2026 vigorará a Resolução 325, de 29 de junho de 2020). Por meio desses atos, instituíram-se planos de estratégia nacional para o Poder Judiciário, fixando-se metas, estabelecendo-se formas de colaboração entre os diferentes órgãos judiciários, criando-se um banco de boas práticas e ideias para o Judiciário (BPIJus), bem como organizando-se encontros nacionais de presidentes e corregedores dos tribunais e dos conselhos de justiça, incluindo a participação de outros magistrados e de entidades não integrantes do Poder Judiciário.

Nesses encontros, os principais objetivos são: avaliar a estratégia nacional; divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das Metas Nacionais (MN), na criação e implantação de boas práticas; aprovar metas nacionais, diretrizes e iniciativas estratégicas para o biênio subsequente; e ajustar, quando necessário, as metas nacionais, as diretrizes e as iniciativas estratégicas previamente aprovadas no encontro do ano anterior.

O CNJ também criou a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário (RGCPJ) por meio da Portaria 138/2013, posteriormente revogada pela Portaria 59/2019, a qual é formada pelo Comitê Gestor Nacional, por Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça e por Subcomitês Gestores dos Segmentos de Justiça.

Nessa linha, instituiu como princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ (Resolução 221/2016) o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos

jurisdicionados; o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário; o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o CNJ; e a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

Ademais, o CNJ definiu como condições necessárias para a efetiva participação da sociedade na gestão judiciária a existência de uma governança em rede, a liderança dos representantes das redes, a efetiva disponibilização de formas e meios de participação e a transparência.

Dessarte, fica muito claro que a obrigação do gestor judicial de seguir princípios de governança decorre desde as normas da Constituição Federal de 1988, passando pelas leis e chegando até as determinações do CNJ.

O Tribunal de Contas da União, atento a essa obrigação, vem fiscalizando seu cumprimento e realizando levantamentos desde 2012 a respeito dos temas governança e gestão na administração pública. Em 21 de março de 2018, a Corte de Contas aprovou o Relatório de Levantamento TC 017.245/2017-6, referente a estudo abrangendo 581 órgãos e entidades da administração pública federal sobre governança e gestão, expedindo diversas recomendações a respeito dos seguintes temas: I – liderança: a) estabelecer o modelo de governança da organização; b) gerir o desempenho da alta administração; e c) zelar por princípios de ética e conduta; II – estratégia: a) gerir os riscos da organização; b) estabelecer a estratégia da organização; e c) promover a gestão estratégica; e III – *accountability*: a) promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e b) assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.

O relator do processo, Ministro Bruno Dantas, assim sintetiza os resultados do estudo³⁸:

O índice integrado de governança e gestão (iGG) é composto pelos índices: i) governança pública (iGovPúb), ii) gestão de pessoas (GestaoPessoas), iii) gestão de TI (GestaoTI) e iv) gestão de contratações (GestaoContrat).

Segundo o levantamento, o iGG se apresentou da seguinte forma: 58% das organizações estão em estágio de capacidade inicial em governança e gestão, 39% em estágio intermediário e apenas 3% em estágio aprimorado. Isso implica dizer que apenas 14 organizações possuem bons resultados em todas as dimensões desta avaliação (Governança Corporativa, de Pessoas, de Contratações, de TI e de Resultados).

O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, em que 69% das organizações estão no estágio inicial. No entanto, a gestão de contratações e de TI também revelam quadro crítico, com, respectivamente, 56% e 50% da amostra em estágio inicial.

³⁸ Para mais detalhes sobre o estudo, acesse: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/file-Download.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162D394CE0365D6>.

O índice de governança pública foi o que apresentou melhor situação, com 41% em estágio inicial, 48% em estágio intermediário e 10% em estágio aprimorado, o que tampouco implica que as organizações estejam em situação satisfatória no campo da governança.

Em síntese, os resultados obtidos denotam que a grande maioria das organizações federais não possui capacidade razoável de entregar à sociedade o que delas se espera, seja por deficiências em liderança, estratégia ou accountability, seja por carências na gestão das operações (planejamento, execução e controle) (grifos nossos).

Mais especificamente, o Tribunal de Contas da União também tem identificado deficiências na governança e na gestão judiciária, como se observa dos seguintes acórdãos: TC-023.202/2014-9 (Auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 6.^a Região/PE [TRT6]), RA 017.903/2010-6 (Auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 4.^a Região/RS (TRT4)) e RA 013.671/2010-3 (Auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 2.^a Região/SP [TRT2]).

Em 21 de novembro de 2018, o Tribunal de Contas da União aprovou novo relatório de acompanhamento (Processo TC 015.268/2018-7³⁹), identificando uma melhora no índice geral de governança e gestão dos órgãos da administração pública federal. Assim, por exemplo, enquanto no relatório anterior 58% das entidades avaliadas encontravam-se apenas em estágio inicial de capacidade em governança e gestão, nesse novo relatório esse percentual baixou para 47%. Ademais, verificou-se que em todos os subíndices (IGovPub, IGestPessoas, IGestTI e IGestCont) a tendência foi a mesma. Portanto, constata-se que as entidades estão, paulatinamente, saindo do estágio inicial de capacidade e ingressando no estágio intermediário ou no aprimorado de governança.

Como se observa, muito foi feito, mas ainda há muito por realizar nessa área.

Para aprimoramento do sistema de governança pública, identificamos que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 9.163/2017, o qual estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo aplicável, na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos demais entes federativos.

Com efeito, o legislador, reconhecendo a importância do setor público em nossa sociedade e entendendo que um sistema de governança eficaz permitirá que seja nele incentivado o uso eficiente dos recursos, reforçando a responsabilidade pela utilização destes, melhorando a prestação de serviços à coletividade e,

³⁹ Para mais detalhes sobre o estudo, acesse: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/file-Download.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>.

assim, contribuindo para a melhoria de vida das pessoas, determinou claramente que o gestor público deve seguir regras, mas também princípios de governança, que, como veremos mais adiante, são adaptações feitas a partir do sistema de governança corporativa criado no setor privado.

O gestor judiciário deve seguir essas mesmas regras e princípios, uma vez que se enquadra no gênero gestor público.

Com base na experiência da governança corporativa, veremos que há muitas ferramentas que podem ser utilizadas na gestão judiciária para cumprir sua obrigação de atuar em conformidade com os princípios de governança pública.

Conclusões

A atual estrutura jurídica da gestão judiciária no Brasil é fruto de uma constante evolução observada desde o início da atuação do Poder Judiciário em nosso país, cujo movimento acentuou-se a partir de meados do século XX, principalmente como conseqüência de novas exigências da sociedade com relação à eficácia dos serviços públicos e à concretização dos direitos dos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na gestão judiciária, uma vez que, além de definir novos contornos na estrutura judiciária brasileira, determinou objetivos, fixou princípios e impôs regras específicas a respeito.

A gestão judiciária possui atualmente caráter pluridimensional, alcançando desde o planejamento das políticas públicas do Judiciário até a administração dos menores núcleos decisórios da estrutura jurisdicional.

Há um verdadeiro sistema jurídico-administrativo do Judiciário brasileiro, que, para ser mais bem compreendido, pode ser dividido em três partes: direitos judiciários fundamentais, organização judiciária e dinâmica judiciária.

Os direitos judiciários fundamentais são os direitos essenciais garantidos na Constituição Federal para que haja uma prestação jurisdicional adequada à efetiva proteção e concretização dos direitos materiais dos cidadãos. Revela o núcleo imutável dos direitos dos cidadãos no tocante à atuação do Judiciário.

A organização judiciária é o conjunto de órgãos que integram o Poder Judiciário e, portanto, que, além de possuírem jurisdição, exercem atividades administrativas, ou seja, tarefas de gestão em alguns dos planos (macro, meso ou micro). Trata-se do aspecto estático do Poder Judiciário.

Por sua vez, a dinâmica judiciária trata do conjunto de normas de conduta que dizem respeito à atuação dos órgãos judiciários em sua atividade-fim e também em sua atividade-meio.

O objeto do presente estudo é justamente esse conjunto de normas que impõem ou vedam condutas aos magistrados no desempenho de sua atividade-meio, ou seja, a gestão judiciária.

Quando atua como administrador público, o magistrado possui os poderes-deveres tradicionais da administração pública, quais sejam o de agir, o poder normativo, o poder disciplinar e o poder hierárquico. Além disso, recebe da legislação poder para agir em determinados casos com discricionariedade, praticando atos administrativos por meio de juízos de oportunidade e conveniência.

Nessa atividade administrativa, os magistrados realizam atos de planejamento, de administração e execução orçamentárias, bem como de fiscalização de seus gastos e atos diversos.

A gestão administrativa subordina-se ao chamado regime jurídico de direito administrativo e, assim, os magistrados devem observar e cumprir o conjunto de prerrogativas e sujeições a que está sujeita a administração pública em geral, cuja base está na Constituição Federal, especialmente em seu art. 37, que enuncia expressamente como seus princípios norteadores os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No entanto, há outras normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem deveres específicos aos gestores judiciários, podendo ser destacadas aquelas relacionadas à inovação e à governança.

Com efeito, a análise de tais normas não deixa dúvida sobre o dever de inovar e de observar os princípios da governança pública imposto ao gestor judiciário.

No próximo tópico, veremos que a busca por inovação e a aplicação das regras e princípios de governança é um dever dos gestores públicos não apenas em razão do que determinam a Constituição Federal e as demais normas vigentes em nosso país, mas, muito além, trata-se de uma exigência social, econômica e política, que acaba, na verdade, por demandar uma nova gestão pública e um novo Judiciário: o Judiciário 5.0.

1.3. JUDICIÁRIO 5.0

A modificação da gestão judiciária não é exigida apenas em virtude das normas jurídicas analisadas anteriormente, mas também em razão de exigências da própria sociedade e dos desafios da atualidade.

Como visto, esse dever vem sendo reconhecido pelo Tribunal de Contas da União e pelo próprio Poder Judiciário, porém, apesar do avanço observado

com alguma melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe admitir que, para atender às demandas e necessidades da sociedade brasileira, é imperiosa a aplicação efetiva de tais normas, alcançando resultados concretos para a satisfação dos interesses dos usuários e para reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade.

O sentimento de descontentamento e de exigência por mudança e aprimoramento dos serviços judiciários é percebido há algum tempo e constatado por pesquisa efetuada pelo CNJ⁴⁰, que identificou, por exemplo, sérios problemas no atendimento ao usuário, como lentidão e baixa qualidade, atrasos na realização das audiências e descumprimento de prazos previstos na legislação por parte do Judiciário.

Ademais, o tempo exigido pela sociedade atual não é mais compatível com a cultura burocrática e ineficiente do Estado, sendo imperiosa a aplicação das técnicas da inovação e da governança para que as práticas públicas sejam aperfeiçoadas e funcionem de forma compatível com esta nova realidade.

Na verdade, esse descompasso entre a sociedade e os governantes é algo que vai além do que se passa no Brasil e abrange muito mais do que a gestão judiciária, mas há que compreender melhor o fenômeno para enxergar as possíveis soluções em nosso país.

Veremos a seguir que a mudança na gestão judiciária decorre de exigências sociais, econômicas e políticas, e a fase atual permite-nos a falar num imperioso modelo a que podemos chamar de “Judiciário 5.0”.

1.3.1 Exigências sociais

Nos últimos anos, em várias partes do mundo, temos observado um crescente movimento das sociedades, exigindo mudanças na forma de atuação do Estado, que não mais estaria atendendo aos anseios e necessidades de seu povo.

A onda de protestos, revoltas e revoluções populares, que se iniciaram no início dos anos 2010 no mundo árabe, a que se chamou “Primavera Árabe”, foi o

⁴⁰ Essa pesquisa foi realizada de 1.º a 30 de setembro de 2011, com o objetivo de mapear os desafios da Justiça brasileira identificados pelos agentes e usuários da Justiça, contribuindo para a elaboração das diretrizes do planejamento anual que norteia o trabalho do Conselho Nacional de Justiça. A enquête contou com a participação de 26.750 pessoas, sendo 803 magistrados, 7.259 servidores e 18.688 usuários do Poder Judiciário. Para maiores informações, acesse: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/pesquisa-de-satisfacao-e-clima-organizacional>.

resultado do agravamento de crises sociais vividas naqueles países, notadamente Tunísia, Egito, Líbia, Iêmen e Barein, provocadas por problemas econômicos, pela piora nas condições de vida das pessoas, mas principalmente pelo sentimento de não representatividade da população com relação a seus governantes.

Passados alguns anos do início daquele movimento, ainda persistem tais problemas, como descreve Moulay Hicham⁴¹:

Hoje, a falta de levantes nas ruas não significa o desaparecimento do processo revolucionário. Os problemas que haviam causado a primeira onda, em 2010, não se dissiparam, muito pelo contrário. A taxa de desemprego na maior parte dos países árabes ainda é tão elevada quanto há cinco anos, a economia mantém-se fraca, a administração continua ineficaz e o setor privado permanece debilitado. Nas sociedades árabes, ainda ressoa a voz de uma juventude numerosa e efervescente, para a qual os governos fracassam em oferecer perspectivas. Os sistemas educacionais persistem em privilegiar a seleção em função do dinheiro em vez do mérito e em formar herdeiros que não terão as competências necessárias para defender seus interesses nos mercados mundiais.

Ainda mais grave: os dirigentes continuam privando os cidadãos de seu direito à palavra. O conluio entre a classe política e o empresariado também permanece intacto e possibilita que uma pequena elite, agarrada a seus privilégios, controle não somente as instituições do Estado, mas também os recursos do país. Não é de admirar que o mito do desenvolvimento inspire cada vez menos confiança nas populações, inundadas por informações elogiosas sobre o crescimento do PIB, em relação ao qual podem constatar que não traz nem empregos aos desempregados nem futuro aos jovens. Crescimento de desigualdades, falta de infraestrutura, deficiências do sistema educacional, corrupção endêmica: nenhum desses males foi resolvido desde 2010.

No Brasil também houve manifestações de massa no início dos anos 2010 provocadas por descontentamentos com a atuação do Estado, que veicularam reivindicações diversas.

Como descreve Ilse Scherer-Warren⁴²:

Por sua vez, os protestos de rua em relação ao sistema político foram mais direcionados contra a corrupção e ao modo de operacionalização dos parlamentos. Porém, a proposta governamental posterior de realização de um plebiscito para decidir sobre mudanças institucionais nesse sistema teve resistência de parte de parlamentares, políticos arraigados aos modos tradicionais de fazer política.

As reivindicações no campo das políticas sociais (saúde, educação, mobilidade urbana, políticas de gênero, geracionais, políticas de promoção da igualdade racial etc.)

⁴¹ HICHAM, Moulay. E o vento levou: quase cinco anos da Primavera Árabe cit.

⁴² SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de Rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política cit., p. 417-429.

foram mais consensuais, mas bastante genéricas, não permitindo, assim, os possíveis confrontos de opinião ou de ideologias. A exceção ocorreu com o Programa Mais Médicos, que dividiu a própria classe médica. Porém, a partir de sua implementação, o Programa vem criando uma legitimidade crescente na sociedade civil.

Em linhas gerais, constatamos que essas manifestações no Brasil, apesar de pulverizarem protestos relacionados a diversas áreas das políticas públicas, incluindo as do Sistema de Justiça, sintetizaram um desejo da sociedade de obter mudanças no campo da política e no funcionamento do Estado, especialmente deixando claro, assim como na Primavera Árabe, o indesejado distanciamento entre a população e seus governantes.

Esse distanciamento também é sentido com relação ao Poder Judiciário, o que é ainda agravado pela forma de investidura dos magistrados, que não se dá por meio da eleição, mas, em regra, por concurso público, ou seja, a população não participa da escolha dos juízes que atuarão no Brasil.

É bem verdade que há participação dos demais Poderes na escolha de magistrados para o Supremo Tribunal Federal e para os tribunais superiores (Poder Executivo e Poder Legislativo – art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 111-A; art. 119, II; art. 123; todos da CF/1988), bem como para os tribunais de apelação (Poder Executivo – art. 94 e seu parágrafo único, da CF/1988), o que indicaria existir, ainda que indiretamente, a participação da sociedade, por seus representantes eleitos, na escolha de integrantes do Poder Judiciário.

No entanto, isso não aproxima os cidadãos do funcionamento e da gestão do Judiciário.

Além disso, a gestão judiciária não é realmente feita com a participação da sociedade, como regra, inexistindo mecanismos democráticos efetivos no seu funcionamento.

Com efeito, os cidadãos não estão inseridos no processo de planejamento e definição de prioridades do Poder Judiciário, e esse distanciamento tem sido questionado cada vez mais nos dias de hoje.

A administração pública em geral ainda está baseada na hierarquia, na setorialização, na especialização e na burocracia, mas a sociedade não aceita mais essa máquina pública pesada, autocentrada e incapaz de acompanhar a velocidade atual da evolução das relações humanas.

Mas não é só a insatisfação social que impõe mudanças na gestão judiciária.

1.3.2 Exigências econômicas

As mudanças tecnológicas e nos processos produtivos recentes vêm provocando sensíveis alterações nas vidas das pessoas, gerando diversos benefícios, como aprimoramento de serviços e produtos, maior acesso à informação e a novas curas de doenças, mas também insegurança, ansiedade, desaparecimento de trabalhos e novos desafios profissionais e pessoais.

O sistema econômico mundial está passando por grandes e densas mudanças. Vivemos atualmente a Quarta Revolução Industrial.

A Primeira Revolução Industrial, que ocorreu na última metade do século XVIII, foi marcada pelo aparecimento de novas tecnologias como a máquina a vapor, a fiadeira e os trens. Caracterizou-se pela mecanização da indústria e da agricultura, substituindo-se, então, ferramentas manuais por máquinas em várias atividades, o que permitiu a fabricação de produtos em maior escala.

A Segunda Revolução Industrial aconteceu no século seguinte com o uso da energia elétrica e do petróleo, sendo marcada pelo desenvolvimento da metalurgia, da siderurgia e da indústria química, bem como pelo aparecimento do rádio e da televisão.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, mas principalmente a partir da década de 1970, acontece a Terceira Revolução Industrial, caracterizada pela introdução de uma nova fonte de energia, a nuclear, e pela mudança da tecnologia eletrônica e mecânica para a digital. Assim, a expansão do uso de computadores e a criação da internet dão início a esse momento de grandes mudanças, que incluem a criação do telefone celular e de máquinas que funcionavam automaticamente.

No século XXI, inicia-se a Quarta Revolução Industrial, que provoca a conexão de todas as etapas da produção sem a intervenção humana, mas apenas por meio do uso de tecnologias digitais capazes de reduzir custos e falhas, economizar energia, bem como garantir maior segurança e preservação ambiental em todo o processo. A internet passa a ser onipresente, a inteligência artificial torna-se realidade, a capacidade de armazenamento e processamento de dados cresce a níveis não inimagináveis e isso tudo permite nos depararmos com máquinas cada vez mais potentes e capazes de alcançar um grau tão sofisticado de automação, que podem até aprender sem intervenção humana direta (*machine learning*).

O marco dessa última Revolução é um projeto estratégico de alta tecnologia do governo alemão denominado “Industrie 4.0”. Iniciado em 2012, tinha como

objetivo promover a informatização da indústria alemã diante da ameaça concorrencial da China, essencialmente por meio da fusão entre o mundo físico e o mundo virtual.

Assim, a Indústria 4.0 refere-se à reorganização dos processos industriais com base em tecnologia de ponta e partindo da ideia segundo a qual os subsistemas de produção podem comunicar-se de forma autônoma entre si ao longo de toda a cadeia produtiva, utilizando maciçamente robôs e informática, e, mais do que isso, fazer com que fábricas, seus fornecedores, atacadistas e varejistas fiquem conectados e sincronizados, criando assim um sistema capaz de atender bem, com uso racional de recursos.

Como explicam Leticia Francischini Rodrigues, Rodrigo Aguiar de Jesus e Klaus Schützer⁴³:

[...] a Industrie 4.0 é uma abordagem estratégica para a integração de sistemas de controle avançados com tecnologia de internet, que permite a comunicação entre as pessoas, produtos e sistemas complexos. Brettel *et al.* (2014) tratam, pela mesma abordagem, dizendo que essa revolução industrial será desencadeada pela internet, que comporta a comunicação entre os seres humanos, bem como com as máquinas em um Sistema Físico-Cibernético (CPS) em grandes redes. A abordagem principal é equipar futuros produtos e sistemas de produção com sistemas embarcados, baseados em sensores e atuadores inteligentes para possibilitar a comunicação e o controle de operação inteligente (ANDERL, 2014). Assim Brettel *et al.* (2014) complementam que, ao incluir Sistemas Físico-Cibernéticos (CPS), a comunicação avançada entre máquinas é o mesmo que o seu diálogo com os seres humanos. Isso demonstra a possibilidade de uma produção totalmente automatizada e autônoma, sem intervenções humanas.

Estratégias semelhantes também vêm sendo adotadas pelo mundo, por exemplo, Industrial Internet nos EUA (The Industrial Internet Consortium, 2014) e Internet+ na China (Premier of the State Council of China, 2015), onde, de acordo com Hermann, Pentek & Otto (2015), quatro componentes são a chave da Industrie 4.0 ou 4.^a Revolução Industrial: Sistemas Físico-Cibernéticos, Internet das Coisas, Internet de Serviços e Fábricas Inteligentes.

Essas ideias aplicam-se mais diretamente à indústria, mas todas podem ser voltadas aos serviços, sejam estes relacionados a empresas privadas ou a instituições públicas. No setor financeiro, por exemplo, modernas empresas vêm surgindo, apoiadas em tecnologias inovadoras de comunicação e de informação, e começam a aprimorar e a criar novos serviços a ponto de incomodar as grandes empresas que dominam o setor.

⁴³ RODRIGUES, Leticia Francischini; JESUS, Rodrigo Aguiar de; SCHÜTZER, Klaus. Indústria 4.0: uma revisão da literatura. *Revista de Ciência & Tecnologia*, v. 19, n. 38, p. 36, 2016.

Na área jurídica, o crescente uso das novas tecnologias vem provocando impactos diversos.

Primeiramente, há o surgimento de questões jurídicas envolvendo, por exemplo, o uso de ferramentas de reconhecimento facial, a privacidade e as redes sociais, a proteção de dados, a responsabilidade civil diante do uso de veículos autônomos, entre outras.

Além disso, a automação de serviços jurídicos em departamentos jurídicos de empresas e em escritórios de advocacia já é uma realidade, otimizando tarefas e auxiliando a organização de dados gerados para apoiar tomadas de decisões. Portanto, o uso de ferramentas de gestão, de automação de procedimentos e de produção de documentos, de análise, cruzamento e estruturação de dados, de plataformas de acordos e de identificação e compreensão de tendências de decisões judiciais, vem transformando a atuação e o perfil também do profissional dessa área.

Com os processos judiciais eletrônicos, muitas tarefas manuais deixaram de ser realizadas, como juntadas de petições, autuação e carga de autos para análise de documentos. Os servidores do Poder Judiciário têm sentido notáveis mudanças em suas tarefas cotidianas. Hoje, os advogados não têm sequer necessidade de se deslocar aos fóruns para acessar os autos ou para peticionar.

Nota-se, então, que esse início de século tem sido um período de grandes mudanças envolvendo novas tecnologias, mas também diferentes métodos de trabalho e modelos de negócios.

A velocidade dessas mudanças também é digna de nota.

Para ilustrar, a internet, um dos símbolos dessa revolução, após cerca de 25 anos de sua utilização comercial, conectará mais da metade da população de nosso planeta, segundo relatório da agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para informação e comunicação, a União Internacional de Telecomunicações (UIT)⁴⁴.

Também há que destacar o surgimento das empresas nascentes, também chamadas de *startups*, que são pequenas organizações empresariais utilizadoras de técnicas ágeis de inovação para desenvolver ideias e projetos repetíveis e escaláveis com o uso das novas tecnologias. Essas empresas nascentes

⁴⁴ Segundo informações desse relatório, estimava-se que cerca de 3,9 bilhões de pessoas em todo o mundo teriam acesso à internet até o final de 2018, o que corresponde a 51,2% da população mundial. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 13 out. 2019.

caracterizam-se, principalmente, por incorporar em suas atividades: inovação, escalabilidade, repetibilidade, flexibilidade e rapidez.

No Brasil, entre 2012 e 2017, o mercado de *startups* dobrou. De acordo com o levantamento feito pela Associação Brasileira de Startups (ABStartups), havia 2.519 cadastradas na entidade em 2012. Em 2017, esse número passou para 5.147 empresas. Atualmente, há cerca de 10.800 *startups* registradas no banco de dados da ABStartups⁴⁵.

No mundo, estima-se que existam cerca de 305 milhões de *startups* em funcionamento, sendo criadas anualmente 100 milhões delas, de acordo com o *site* InnMind (ecossistema de inovação)⁴⁶.

Essas empresas nascentes vêm criando novos produtos e serviços em várias áreas da economia, gerando mudanças de hábitos e de necessidades nas vidas das pessoas, como as que observamos com os aplicativos Uber⁴⁷, que modificou profundamente a mobilidade urbana, oferecendo serviços coletivos e individuais de transporte de maneira mais prática e com preços melhores do que os praticados por taxistas, e WhatsApp⁴⁸, que alterou fortemente a comunicação entre as pessoas, propiciando mais velocidade e dinamismo.

Como se percebe, as acentuadas mudanças decorrentes dessas novas tecnologias desenvolvidas na Quarta Revolução Industrial afetam áreas como transporte, saúde, educação, segurança pública, comunicação, transparência, exigindo alterações dos setores privado e público para que o País não perca competitividade no mercado mundial.

Essa exigência econômica de mudanças na gestão pública atualmente é bem sintetizada por Roberto Agune e José Antônio Carlos⁴⁹:

Obviamente, essa realidade interessa e afeta muito de perto o setor público. Como temos tido a oportunidade de frisar em diversos estudos e palestras nos quais temos participado, organizações privadas que não se mantiverem atentas aos novos paradigmas ditados pela economia centrada no conhecimento irão perder posição ou mesmo desaparecer, como demonstram as cifras mencionadas no parágrafo anterior. Já com

⁴⁵ Disponível em: <https://startupi.com.br/2019/04/a-evolucao-do-ecossistema-de-startups-nos-ultimos-oito-anos/>. Acesso em: 20 out. 2019.

⁴⁶ Disponível em: <https://innmind.com/articles/262>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴⁷ Mais informações disponíveis em: <https://www.uber.com>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁴⁸ Mais informações disponíveis em: <https://www.whatsapp.com/>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁴⁹ AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antônio. Radarda inovação: o que os governos precisam enxergar. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 143-157, maio 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200143&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jun. 2018.

os governos a situação é mais preocupante. Embora formalmente não desapareçam, a má compreensão do novo cenário leva os governos a uma perigosa perda de comando, credibilidade e representatividade.

Segundo nosso entendimento, no nível estratégico, a manutenção da capacidade de planejar e coordenar dos governos passa pela compreensão do novo cenário e pelo seu aparelhamento para o exercício dessas funções mais complexas e sofisticadas, de modo a criar mecanismos e políticas públicas que incentivem e atraiam para seus respectivos países, estados ou municípios pessoas, recursos e atividades inseridas nessa nova economia de alto valor agregado, centrada no conhecimento.

No plano tático, a moderna gestão pública demandará o uso métodos, técnicas gerenciais e tecnologias que permitam aos governos cuidar de uma nova agenda muito mais complexa, interconectada e mutante do que aquela que prevaleceu até alguns poucos anos atrás. Esses desafios imporão uma ampla requalificação do corpo gerencial, calcada na mudança cultural e na aquisição de novas competências, habilidades e atitudes, de modo a alinhá-lo com novas formas de trabalho que valorizam a visão sistêmica, o pensamento crítico, a colaboração e a criatividade.

Por fim, no plano operacional, as profundas mudanças em curso nas áreas da educação, saúde, segurança pública, transportes, energia, sustentabilidade, transparência, só para citar algumas das mais representativas, vão requerer um radical reexame na forma pela qual o estado trata esses setores, de modo a garantir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas traçadas no segmento estratégico. Ainda no campo operacional, a rápida ampliação no acesso à internet a partir de dispositivos móveis, como *tablets* e principalmente *smartphones*, abre para os governos uma nova e poderosa forma de acesso e de cooperação com a população que o obrigará a uma ampla revisão na forma de entrega de serviços aos cidadãos.

Na verdade, não sabemos exatamente qual será a extensão das mudanças provocadas na economia em decorrência dessas novas tecnologias, mas podemos antecipar que o mercado de trabalho será profundamente afetado, uma vez que novas habilidades serão exigidas para a compreensão e a utilização dessas novidades, e as profissões atuais deixarão de existir.

Estudo apresentado no Fórum Econômico Mundial de Davos em 2017 pela ManpowerGroup⁵⁰, líder mundial em soluções inovadoras de força de trabalho, envolvendo mais de 18 mil empregadores em 43 países, revelou que até 45% das atividades profissionais serão automatizadas nos próximos dois ou três anos e que, apesar de 83% das empresas dizerem que esperam manter ou aumentar o número de pessoas contratadas, para estas serão essenciais novas habilidades, como agilidade e capacidade de aprendizagem constante, mas também serão exigidos conhecimentos mais elaborados, uma vez que tarefas meramente repetitivas serão absorvidas pelas máquinas.

⁵⁰ Disponível em: https://www.manpowergroup.pt/site/uploads/noticias/documentos/9CA-678F3-F28F0_1.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

Assim, o gestor público também estará diante desses desafios em suas atividades porque terá que adaptar as instituições públicas a essa nova realidade, criando, inclusive, condições para que os servidores públicos estejam prontos para essas mudanças⁵¹.

O desafio no mundo do trabalho passa por criar condições para que as pessoas estejam à altura dessas exigências, reforçando suas competências e acelerando sua adaptação a um mundo do trabalho em constante mutação.

No Judiciário, o processo eletrônico vem provocando mudanças significativas na rotina de trabalho dos servidores e indicando a necessidade de investimento em capacitação para o emprego das novas tecnologias, como as que permitem intimações via WhatsApp, uso de videoconferência para realização de audiências, utilização de pesquisas eletrônicas de jurisprudência, além do próprio uso dos sistemas informatizados de processamento dos feitos.

Isso implica repensar fluxos de trabalho, redesenhar organizações, reestruturar a comunicação interna e externa, mudar as formas de planejamento, ou seja, inovar.

Logo, as mudanças econômicas exigem também a inovação e a reorganização da governança do setor público.

Ademais, a sociedade começa a contar com uma velocidade cada vez maior no acesso e na estruturação de informações, permitindo controlar o setor público, bem como exigindo resultados e adequação às suas necessidades. A articulação social fica cada vez mais fácil.

Nesse diapasão, aumentam os questionamentos e as cobranças a respeito da definição e da execução das políticas públicas.

1.3.3 Exigências políticas

As transformações tecnológicas, sociais e econômicas anteriormente apresentadas provocam mudanças na área política, as quais, por sua vez, exigem inovação e aprimoramento da governança no setor público.

Com efeito, a organização, a direção e a administração dos países são diretamente afetadas pelas mudanças vividas atualmente pelas sociedades, que, como vimos, exigem cada vez mais participação, transparência e controle nas atividades do Estado.

⁵¹ Interessantes informações a respeito podem ser também verificadas em: *Exame*, São Paulo, ano 53, edição 1.186, n. 10, 29 maio 2019.

A transformação digital, especialmente por meio da inteligência artificial (IA), *Big Data* (grande capacidade de processamento de dados) e robótica, fornece habilidades aumentadas para pessoas, o que lhes permite perseguir seus sonhos e objetivos pessoais, alguns dos quais almejam dar importantes contribuições para a agenda global, incluindo sustentabilidade e inclusões sociais.

Em contrapartida, o descompasso entre os anseios sociais e as condutas dos governantes tem produzido uma crise séria de representatividade política, como também observado na análise social antes apresentada.

José Antônio Carlos, a respeito dessa questão, conclui⁵²:

Com uma velocidade sem precedentes na história da humanidade, tecnologias sofisticadas e baratas aliadas a custos de comunicação em queda vão criando uma nova sociedade, articulada em rede, tendo o conhecimento como insumo líder, na qual os governos obrigatoriamente deverão se inserir sob pena de perda de representatividade com todos os riscos que tal fato traz para a própria democracia.

O estágio atual de nossa sociedade exige mudanças políticas e alterações na gestão pública para que tenhamos um futuro socialmente equilibrado e justo, bem como um planeta ecologicamente sustentável.

Estamos ingressando numa fase de desenvolvimento social que os japoneses têm chamado de “Sociedade 5.0”, “Sociedade da Criatividade” ou “Sociedade Superinteligente”, que seria uma consequência da Quarta Revolução Industrial, capaz de impor aos países a formulação de uma nova política que coloca o ser humano no centro da inovação e da transformação tecnológica.

O desenvolvimento dos seres humanos costuma ser estudado por meio de uma divisão em quatro tipos de sociedades: a sociedade caçadora-coletora e nômade (Sociedade 1.0), a sociedade agrária e sedentária (Sociedade 2.0), a sociedade industrial e de produção em massa (Sociedade 3.0) e a sociedade da informação e da velocidade das transformações tecnológicas (Sociedade 4.0).

Não há uma data específica para marcar as mudanças dessas eras nas sociedades e essa evolução não ocorre na mesma velocidade em todos os países, uma vez que são resultado de diversos fatores, como evolução tecnológica, educação, desenvolvimento da economia, alterações sociais e culturais. Ademais, o início de uma nova era não significa necessariamente um rompimento brusco com a fase anterior, havendo verdadeiro período de sobreposição entre elas.

⁵² CARLOS, José Antônio. Inovação organizacional no setor público. In: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 54.

Dessarte, podemos dizer que estamos atualmente numa transição da Sociedade 4.0 para a Sociedade 5.0 em diversos locais.

A Sociedade 5.0 é aquela em que as pessoas interagem de forma criativa e responsável, utilizando energia, serviços e conhecimento para aumentar o desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável e para melhorar a qualidade de vida de todos.

Em abril de 2016, dando continuidade a seus ciclos de planejamento de políticas públicas de ciência e tecnologia utilizados nos últimos vinte anos, o Japão publicou seu quinto Plano Básico quinquenal (2016-2020)⁵³, apresentando o conceito de “Sociedade Superinteligente” (Sociedade 5.0).

O plano não detalha prioridades de pesquisa e desenvolvimento, mas revela o propósito do governo de destacar novas áreas de conhecimento e a percepção da necessidade de inovar e abrir ainda mais o país para a pesquisa, enfatizando a importância de distinguir o aparecimento de uma nova fase social, a da “Sociedade Superinteligente”, definida como aquela na qual suas diversas carências são especificamente identificadas e atendidas, fornecendo-se os produtos e serviços em quantidades suficientes para as pessoas que deles precisam e quando precisam, de forma que todas as pessoas possam recebê-los com alta qualidade e viver uma vida confortável e adequada às suas diferenças de idade, sexo, região ou idioma.

Sob outra perspectiva, a Sociedade 5.0 é uma visão política segundo a qual se compreende que a diversidade de nossa sociedade precisa ser utilizada em prol do próprio ser humano e de sua qualidade de vida, compreendendo que o planeta Terra, como lar de todos, precisa ser respeitado, assim como as diferenças de seus habitantes, e atendidas suas diversas necessidades de maneira justa, eficaz e eficiente.

Para isso, a inovação, o uso novas tecnologias e a governança são essenciais, uma vez que a compreensão das complexidades das questões humanas e do planeta, a empatia, a aplicação conjunta das novidades tecnológicas e a organização dessas atividades com participação efetiva de todos os envolvidos são recursos indispensáveis para alcançarmos tais objetivos.

O governo japonês definiu o desenvolvimento de tecnologia de ponta em tecnologia da informação e comunicação (TIC) e tecnologia para Internet das Coisas (IoT) como uma das metas de sua política de Ciência e Tecnologia com

⁵³ Disponível em: http://www.mext.go.jp/en/policy/science_technology/lawandplan/title01/detail01/1375311.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

prioridade máxima, mas sempre com foco na sustentabilidade do planeta, nas pessoas e em suas necessidades.

Essa atenção especial à política de promoção de tecnologia e inovação também está presente em outros países, como se observa nos programas governamentais: “Indústria 4.0”⁵⁴ da Alemanha, “Advanced Manufacturing Partnership”⁵⁵ dos Estados Unidos, e “Made in China 2025”⁵⁶ da China.

No entanto, o Japão compreende que, enquanto a Indústria 4.0 e os demais movimentos correlatos concentram-se, essencialmente, nas fábricas, na produção econômica e em seu aprimoramento, a Sociedade 5.0 posiciona o ser humano no centro da inovação e da transformação tecnológica de modo que toda essa evolução seja utilizada em prol da melhoria da qualidade de vida de todos.

Na visão do governo japonês, a Sociedade 5.0 é inevitável e trata-se de uma grande oportunidade.

Inevitável porque as mudanças vividas no mundo de hoje impõem também uma alteração nas políticas públicas.

Assim, entende que, enquanto tem ocorrido um excepcional avanço tecnológico nos últimos anos, envolvendo Inteligência Artificial, Internet das Coisas, *blockchains*, nanotecnologia e biotecnologia, os países vêm enfrentando crises financeiras e a população mundial vem crescendo e envelhecendo. O Japão está sentindo os efeitos dessas mudanças de forma pioneira, uma vez que há anos tem sofrido com a redução de suas taxas de natalidade e com o envelhecimento de sua população. Essa nova sociedade japonesa apresenta características peculiares, como as necessidades de saúde e assistência dos idosos, o desequilíbrio atuarial do regime previdenciário, a ociosidade da população mais velha, entre outras.

Por outro lado, há que se identificar a oportunidade que as novas tecnologias, a diversidade de experiências e os conhecimentos existentes entre as pessoas e entre os países, bem como a rapidez e a qualidade das comunicações, fornecem para a construção de soluções dos complexos problemas existentes.

O histórico do Japão de alcançar crescimento com recursos naturais limitados tem sido possível graças à imaginação abundante para criar uma sociedade

⁵⁴ Para mais informações: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/sites/default/files/DTM_Industrie%204.0.pdf.

⁵⁵ Para mais informações: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/24/president-obama-launches-advanced-manufacturing-partnership>.

⁵⁶ Para mais informações: <https://www.mta.org.uk/system/files/resource/downloads/Made%20in%20China%202025%20Booklet%20One.pdf>.

melhor. Portanto, o governo japonês entende que haverá um futuro promissor se conseguir aproveitar as diversas formas de imaginação para mudar a sociedade. Essa série de desafios é vista como uma arca do tesouro para a solução de problemas.

O país compreende que, se puder solucionar seus próprios problemas, também será capaz de ajudar a resolver os desafios semelhantes que os demais países vão enfrentar mais cedo ou mais tarde.

Dessarte, a Sociedade 5.0 é, em última análise, uma Sociedade da Criatividade, na qual a transformação digital é desenvolvida e aplicada com a imaginação e criatividade de diversas pessoas para resolver problemas sociais e melhorar a vida de todos.

Na Sociedade 5.0, as pessoas utilizarão sua criatividade não apenas para si, mas também para a natureza e para a tecnologia, de modo a alcançar a simbiose com eles, permitindo o desenvolvimento sustentável.

É um conceito que está alinhado com as medidas necessárias para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados pelas Nações Unidas.

Os ODSs são um conjunto de objetivos e metas universais centrados nas pessoas e adotados pelos países integrantes da ONU, que podem assim ser sintetizados: acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais; criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente equilibrado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais⁵⁷.

A ilustração que segue é elucidativa a respeito:

⁵⁷ Para mais informações: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

Figura 9 – Sociedade 5.0



Fonte: G17Eco (<http://www.worldwidegeneration.co/about>).

Verificamos, portanto, que, nos últimos anos, os países, incluindo o Brasil, têm adotado técnicas de inovação e de governança para atender às necessidades e anseios de suas sociedades.

Trata-se, como se constata, de uma exigência política atual, que tem se materializado por meio de diversos planos de governo.

Apesar de ainda não devidamente estruturado e planejado, o avanço da Sociedade 5.0 indicado pelo Japão também é algo que se observa nas mudanças e exigências da sociedade brasileira, como analisado nas exigências sociais e econômicas.

Afinal, o povo brasileiro tem reclamos atuais claros de transparência, desenvolvimento econômico e social, respeito às minorias, melhoria das condições de vida das pessoas, redução da desigualdade social e insatisfação com os rumos da política nacional.

Nesse contexto, essas exigências também atingem o funcionamento e a gestão do Poder Judiciário, que deve atendê-las sob pena de perda de legitimidade e até de sua autoridade.

Portanto, não basta o que vem sendo chamado de Judiciário 4.0, ou seja, a mera incorporação das mais modernas tecnologias, como *Big Data*, Inteligência Artificial, Jurimetria, *Blockchain*, IoT etc., para seu funcionamento e aprimoramento, ainda que evidentemente relevantes para a melhoria de seus serviços⁵⁸.

Exige-se, na verdade, um Judiciário 5.0 no Brasil.

1.3.4 Judiciário 5.0 – mudança imperiosa

Pelo que vimos, a Sociedade 5.0 ou Sociedade Superinteligente está inserida na “Era da Criatividade”.

Nesse estágio de evolução, tendo o ser humano dominado as técnicas da agricultura, da indústria, da tecnologia digital e da gestão e processamento de dados, percebe-se que, apesar do desenvolvimento técnico alcançado, deve este ser repensado para beneficiar a própria sociedade, posicionando o ser humano no centro da inovação.

Portanto, o foco da Sociedade 5.0 não é apenas o aprimoramento tecnológico com ganhos produtivos, mas principalmente com ganhos sociais, devendo existir a convergência de todas as novas tecnologias para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, para a redução das desigualdades sociais e para o equilíbrio ecológico do planeta⁵⁹.

Parte-se da ideia de que tudo e todos estaremos de alguma forma conectados com o uso das novas tecnologias e, para isso, devemos nos adaptar, mas sempre com os objetivos vistos *supra*.

Essa nova sociedade propõe enfrentar seus diversos desafios sociais, tais como o de garantir as liberdades públicas, a igualdade, a justiça e o bem de todos, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação, incorporando as inovações da Quarta Revolução Industrial na vida das pessoas a fim de melhorá-la.

Pretende-se, com isso, fazer com que novos valores e serviços sejam criados continuamente, mas de forma a transformar positivamente a vida das pessoas e o planeta em que vivemos.

⁵⁸ Várias manifestações existem sobre a importância do Judiciário 4.0 no Brasil, por exemplo: CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho; GOMES, Paula Lopes. Resistência à Justiça 4.0: qual é o custo do atraso? *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 maio 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/05/resistencia-a-justica-40-qual-e-o-custo-do-atraso.shtml>. Acesso em: 13 set. 2019.

⁵⁹ Para mais informações: <https://www.gov-online.go.jp/cam/s5/eng/>.

Por meio do uso das novas tecnologias como “internet das coisas” e “Big Data”, as necessidades das pessoas seriam supridas com produtos e serviços em quantidades adequadas, permitindo-lhes uma vida mais equilibrada, confortável e ecologicamente sustentável.

Logo, por exemplo, os serviços de saúde, principalmente aqueles prestados à população idosa, que mais os utiliza, seriam realizados pelo atendimento remoto e com o uso de sensores conectados às pessoas, evitando frequentes visitas a hospitais, clínicas e laboratórios, mas principalmente permitindo uma atuação pró-ativa dos profissionais da saúde, que seriam avisados automaticamente nos primeiros sintomas de doenças detectados. Além disso, as informações de saúde obtidas dos diversos sensores das pessoas propiciariam um planejamento mais eficaz das políticas públicas de saúde.

Num outro exemplo, para o atendimento das necessidades da população que reside em áreas remotas, seria possível a utilização de drones para entregas de produtos adquiridos via internet e o atendimento de transporte público poderia ser feito por meio de veículos não tripulados apenas sob demanda, o que reduziria o custo do serviço, tornando-o mais acessível.

Na área financeira, a tecnologia do *blockchain* permitirá a redução de tempo e do custo de transações financeiras feitas em âmbito global. Portanto, não será necessário o uso de papel-moeda e de terminais de atendimento bancário, sendo somente utilizados dispositivos pessoais móveis para a realização de pagamentos.

No entanto, os avanços tecnológicos também provocam efeitos negativos, tais como redução, extinção e modificação de atividades laborativas, disparidade de crescimento econômico e distribuição desigual de informações, dependendo do grau de desenvolvimento de cada país.

Justamente para identificar esses pontos e buscar o bem comum é que as pessoas deverão ser criativas, colaborativas e capazes de organizar adequadamente as informações, identificando os problemas, desafios e oportunidades para encontrar soluções, fazendo uso da melhor forma das tecnologias disponíveis e criando novas.

Por isso, a Sociedade 5.0 também vem sendo chamada de Sociedade da Criatividade ou Sociedade Superinteligente, uma vez que a transformação digital é combinada com a criatividade, com o conhecimento e com a experiência de todos para solucionar problemas, criar valores e permitir o desenvolvimento sustentável das economias.

Na Sociedade 5.0, a evolução tecnológica deve ser usada também para uma evolução social em diversos sentidos.

Nela, visa-se a superação do foco na eficiência da produção, passando à busca de solução de problemas e criação de valores pelo atendimento à estrita necessidade das pessoas. Reconhece-se como negativa a padronização social, passando ao respeito às diferenças de gênero, idade, origem, cor e deficiências físicas, psicológicas ou mentais. Pretende-se alcançar a igualdade social, garantindo oportunidades a todos em qualquer lugar. Deseja-se reduzir a vulnerabilidade, permitindo que as pessoas vivam e busquem superar seus desafios com segurança. Almeja-se viver em harmonia com a natureza, proporcionando o equilíbrio ecológico.

Assim, não apenas em razão das determinações jurídicas vistas, mas principalmente em decorrência das exigências sociais, econômicas e políticas analisadas, a gestão pública deverá ser aprimorada em todos os seus níveis, do operacional ao estratégico, reconhecendo a necessidade de se utilizar da inteligência coletiva, da criatividade e da experiência de todos, gestores e população (academia e mercado).

Evidentemente, o Poder Judiciário deve estar em sintonia com essa nova realidade, reformulando sua prestação de serviços e sua gestão.

Na verdade, chegou o momento de pensarmos no Judiciário 5.0.

Como constatamos anteriormente, há atualmente uma estrutura jurídica que orienta e impõe condutas aos membros do Poder Judiciário com o objetivo de alcançar uma maior eficácia e uma melhor qualidade na prestação jurisdicional.

A gestão judiciária, como parte da atuação do Estado, deve seguir os princípios gerais da administração pública (princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o art. 37 da CF), mas também deve, dentro de sua esfera de atuação, buscar atingir os objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro, especialmente os de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, a segurança jurídica, atuando sem preconceitos e numa constante contribuição para a harmonia social e para o equilíbrio ecológico do planeta, de acordo com o que expressamente determinam o preâmbulo e diversos artigos da Constituição de 1988⁶⁰.

Além disso, a legislação brasileira também impôs à gestão judiciária atuar em colaboração com os setores público e privado para investir em inovação e governança.

⁶⁰ Confira o que preconiza o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e também diversos de seus dispositivos, por exemplo, os arts. 3.º ao 7.º, 23, 196 e 225.

A participação dos cidadãos no planejamento, na execução e na fiscalização da gestão judiciária, como vimos, é também uma imposição constitucional e legal em nosso país.

Por outro lado, uma nova postura do Poder Judiciário é exigida também pela sociedade em razão dos diversos desafios atualmente vividos no que tange não somente às novas tecnologias e seus benefícios e malefícios, mas também às desigualdades sociais, ao desequilíbrio do meio ambiente, à insegurança pública e à insegurança jurídica, ao déficit das finanças públicas.

O Judiciário tem enfrentado diversos problemas nessa etapa da Sociedade 5.0 e a solução destes impõe uma mudança de paradigma em sua administração.

O problema do distanciamento entre magistrados e população com reflexos na pouca transparência da formulação de suas políticas públicas e de sua gestão tem origem na forma de escolha dos integrantes do Judiciário, mas é agravado pela pouca participação da sociedade na gestão judiciária.

O surgimento de novas questões jurídicas decorrentes do uso das novas tecnologias, como reconhecimento facial, *Big Data* e proteção de dados e da privacidade, impõe o conhecimento cada vez maior destas, mesmo porque há exigência de sua utilização na gestão judiciária para se alcançar uma maior eficiência da prestação jurisdicional e uma melhor experiência do usuário. Para isso, o uso do processo eletrônico, a realização de audiências e o recebimento de advogados por aplicativos de videoconferência, o atendimento do usuário por robôs e as intimações eletrônicas por WhatsApp são exemplos relevantes.

Por fim, os recursos financeiros do Estado cada vez mais limitados impõem a busca por soluções criativas a fim de identificar maneiras mais eficazes e eficientes de trabalhar para que as pessoas recebam serviços adequados e limitados à sua necessidade.

Diante desse cenário, a gestão judiciária deve seguir o caminho da Sociedade 5.0 e construir um Judiciário 5.0, reunindo, em síntese, as seguintes características: ser humano é colocado no centro de sua política pública, devendo ser ouvidos tanto os usuários externos e internos, mas também todos os que são direta ou indiretamente impactados pela gestão judiciária; o meio ambiente, como decorrência, também deve permanecer no centro das atenções da organização; as inovações tecnológicas devem ser estimuladas e continuamente utilizadas, respeitando-se a dignidade da pessoa humana e visando ao equilíbrio ambiental e à constante melhoria da qualidade de vida das pessoas; a capacitação das pessoas para o uso das novas tecnologias deve ser constante, assim como a atenção à saúde física e mental diante desses aprimoramentos; o espírito crítico e a visão

sistêmica devem ser também estimulados; a hierarquia e as formalidades devem ficar reservadas às situações e à medida que forem imprescindíveis, tais como na condução do processo e no momento de tomada de decisões; a compreensão de que os problemas complexos vividos serão mais bem solucionados por meio da inteligência e da criatividade coletivas, ou seja, com cocriação e colaboração, aproveitando-se os conhecimentos, experiências e os pontos de vista de todos; a utilização de espaços de trabalho e de descanso que permitam a aproximação, o envolvimento e a troca de experiência entre as pessoas é essencial para o compartilhamento de ideias e para o estímulo à criatividade; a transparência é essencial para o constante aperfeiçoamento da gestão.

A figura abaixo bem representa o Judiciário 5.0:

Figura 10 – Judiciário 5.0



Fonte: O autor.

Como vimos, o Poder Judiciário possui algumas iniciativas nesse sentido, como a do CNJ, que decidiu integrar a gestão judiciária aos ODSs da ONU⁶¹, mas há ainda muito o que fazer.

⁶¹ Para mais informações, confira: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda2030/liods>; <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88347-justica-prepara-adaptacao-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Esse movimento tem envolvido diversos países, como se ob-

Portanto, o Judiciário 5.0 deve ser construído com base nos pilares inovação e governança, tendo o ser humano, o planeta, a sustentabilidade, a comunicação, a inteligência coletiva, a criatividade, a tecnologia e a segurança jurídica no centro de suas atenções.

Conclusões

Atualmente, imposições normativas, capitaneadas pela Constituição Federal de 1988, assim como exigências sociais, econômicas e políticas impõem a transformação do Poder Judiciário.

No âmbito normativo, desde o preâmbulo da Constituição Federal até as mais recentes modificações impostas pela Emenda Constitucional 85/2015, passando pelas diversas normas estudadas nos itens 1.2.2. e 1.2.3. *supra*, observa-se que inovação e governança públicas são deveres dos gestores judiciais.

Não bastassem essas exigências normativas, a sociedade vem manifestando claramente sua insatisfação com as maneiras pelas quais a administração judiciária vem sendo conduzida e com a própria atuação do Poder Judiciário.

Ademais, mudanças tecnológicas disruptivas e a evolução dos processos produtivos nos países, sobretudo a partir da chamada Quarta Revolução Industrial, vêm tornando imprescindível a readaptação das instituições privadas e públicas a essa nova realidade retratada no item 1.3.2. *supra*.

Por fim, a conjunção dessas transformações sociais, tecnológicas e econômicas faz com que ingressemos numa nova fase de desenvolvimento social, a qual vem sendo denominada pelos japoneses de “Sociedade 5.0”, “Sociedade da Criati-

serva com a realização do 1.º Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário, realizado no Conselho Nacional de Justiça em Brasília, nos dias 19 e 20 de agosto de 2019 (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda2030/portal-ibero-americano-da-agenda-2030-no-poder-judiciario>. Acesso em: 13 out. 2019). Ademais, o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento 85, de 19 de agosto de 2019, decidiu internalizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, das Nações Unidas, à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, bem como “incentivar os Tribunais que criem e instalem Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), com a metodologia que vem sendo adotada no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como um movimento que une o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação com o objetivo de se alcançar a paz, a justiça e eficiência institucional, que será o espaço de interação sobre a Agenda 2030” (art. 4.º). Alguns dias depois, por meio da Portaria 119, de 21 de agosto de 2019, o CNJ instituiu seu próprio Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS).

vidade” ou “Sociedade Superinteligente”, impondo aos governantes a construção de uma nova política, que coloque o ser humano no centro de suas atenções.

Para fazer frente a esses novos desafios, não é suficiente o que vem sendo chamado de Judiciário 4.0, ou seja, a mera incorporação das mais modernas tecnologias, como Big Data, Inteligência Artificial, Jurimetria, Blockchain, IoT etc., para seu funcionamento e aprimoramento, sendo imperiosa a construção do Judiciário 5.0, que, tanto em suas atividades-meio, quanto em suas atividades-fim, tem como pilares a inovação e a governança, colocando o ser humano, o planeta, a sustentabilidade, a comunicação, a inteligência coletiva, a criatividade, a tecnologia e a segurança jurídica no centro de suas atenções.

Estudaremos, então, o que são propriamente inovação e governança nesse contexto e quais de suas abordagens, métodos e técnicas poderão ser aplicados no planejamento, na execução orçamentária e na fiscalização da gestão judiciária para a construção de um Judiciário 5.0.

INOVAÇÃO E SEUS CAMINHOS

2.1. Inovação. 2.1.1. Inovação em geral. 2.1.2. Inovação em governo. 2.1.3. Inovação no Judiciário. 2.2. Metodologia da inovação. 2.2.1. Metodologias ágeis. 2.2.1.1. Design thinking e Legal Design. 2.2.1.2. Scrum. 2.2.1.3. Lean. 2.2.1.4. Kanban. 2.2.1.5. Design Sprint. 2.2.2. Inovação aberta. 2.2.2.1. Programas de aceleração. 2.2.2.2. Hackathon. 2.2.2.3. Crowdsourcing. 2.2.2.4. Cocriação. 2.2.2.5. “Spin-off”. 2.2.3. Incentivos para a inovação. 2.3. Síntese dos caminhos para a inovação.

No capítulo anterior, analisamos a evolução da gestão judiciária desde o início do Poder Judiciário no Brasil e verificamos que, de um modelo arcaico, sem planejamento, sem autonomia financeira e orçamentária, com estrutura pequena e de capacitação restrita de seus integrantes, com fiscalização quase nula, voltado para o próprio Estado e para a manutenção do *status quo*, passamos, sobretudo a partir da Constituição de 1988, para um modelo complexo, com foco no planejamento, com alto grau de autonomia financeira e orçamentária, com estrutura organizacional robusta e com diversos órgãos fiscalizadores, concentrado na busca de eficácia de seus serviços com qualidade, eficiência e transparência, preocupando-se, ainda, com sua governança, com a busca constante por inovação e com a contribuição efetiva para a construção de uma sociedade fraterna,

pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias, com a preservação do meio ambiente e com o bem-estar dos indivíduos.

Vimos que a estrutura jurídica definidora dos contornos da gestão judiciária no Brasil determina aos gestores o respeito às normas que integram o chamado regime jurídico-administrativo geral da administração pública, mas também lhes impõe deveres relacionados à implementação efetiva da inovação em suas atividades.

A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional estabelecem claramente que a inovação na gestão pública deve ser concretizada desde o seu planejamento até a fiscalização final de seus atos administrativos.

Pudemos também constatar que essa busca por inovação deve ser feita não apenas em cumprimento das normas jurídicas postas, mas também por exigências sociais, econômicas e políticas.

O Poder Judiciário 5.0 é o resultado da convergência dessas exigências, cujas principais preocupações são a colocação do ser humano no centro de suas atenções e destinatários de seus atos, o equilíbrio social e ecológico, a segurança jurídica, o respeito à inteligência coletiva, a solução colaborativa dos complexos problemas da sociedade e a da harmonização das novas tecnologias à sua atuação.

Em síntese, o Poder Judiciário 5.0 é tecnológico, previsível, sustentável, aberto, inclusivo e consciente.

Nesse passo, veremos que a inovação, mais do que algo que deva ser incorporado pela gestão judiciária pelos motivos já analisados, apresenta-se como uma importante ferramenta para a própria construção do Poder Judiciário 5.0.

Mas o que é exatamente essa inovação de que estamos falando?

2.1 INOVAÇÃO

Apesar da inclusão da palavra “inovação” em seu texto, não há uma definição dela na Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, a leitura do texto constitucional evidencia que inovação não se confunde nem se limita a novidades tecnológicas ou científicas, uma vez que nele a palavra é utilizada ao lado justamente de “tecnologia”, “ciência” e “pesquisa” em diversos de seus artigos e parágrafos¹.

¹ Confira, consultando os arts. 23, V; 24, V; 167, § 5.º; 200, V; 218, *caput* e seus parágrafos; 219-A; todos da CF/1988.

Inovar é um verbo que vem do latim *innovo/innovare*, significando introduzir novidade, fazer algo como não era feito antes². Inovação é uma palavra derivada da palavra latina *innovātus*: *in* = movimento para dentro; e o adjetivo *novus* = novo. Assim, temos a inovação como um movimento em direção ao novo.

A língua inglesa adotou a palavra *innovate* com base também nessa mesma origem latina, sendo utilizada no sentido de fazer mudanças em algo já estabelecido, especialmente por meio da introdução de novos métodos, ideias ou produtos³.

Vejam os como devemos compreender a palavra inovação em geral, em governo e no Judiciário.

2.1.1 Inovação em geral

Os estudos sobre inovação normalmente mencionam a conceitualização a respeito feita por Schumpeter, que, estudando o capitalismo, o socialismo e a democracia, entendia que o “impulso fundamental que põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista”⁴, chamando isso de inovação.

Schumpeter trata do conceito de inovação, realizando uma análise da atividade econômica nos países, compreendendo-a como uma alteração feita num dos fatores de produção ou no próprio processo de produção. Nesse contexto, a inovação seria a responsável pelo fluxo da economia e, por conseguinte, pelo desenvolvimento econômico.

Por isso, as organizações precisam, no entender de Schumpeter, estar preparadas para as novas necessidades das sociedades e, portanto, devem adaptar-se constantemente, reestruturando seus processos de trabalho, criando novos serviços e produtos e aprimorando os existentes.

No mundo capitalista, Schumpeter diz que é incessante o movimento de destruição criativa, por meio do qual o velho é constantemente destruído e o

² Dicionário Houaiss. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#8>. Acesso em: 15 fev. 2019.

³ Dicionário Oxford. Disponível em: <https://www.lexico.com/en/definition/innovate>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁴ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 90.

novo criado. Aduz que nisso é o que consiste o capitalismo e, assim, antigas estruturas são habitualmente destruídas e substituídas por novas, empresas novas surgem e substituem as antigas, novas técnicas, novos produtos e novos serviços substituem ou aprimoram os anteriores.

O capitalismo, portanto, gera constante inovação, compreendida como essa destruição criadora.

Não observamos uma definição universal de inovação, sendo esta tratada sob diferentes perspectivas pelos autores.

Grizendi⁵ introduz seu estudo sobre a definição de inovação, destacando que se trata de um “movimento em busca do novo”.

Rogers⁶ define inovação como uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou por uma entidade que a adota. Isso não teria necessariamente a ver com medida de tempo, ou seja, para ser considerado “novo”, importaria apenas a percepção daquele que teve contato com a ideia, prática ou objeto, e não com o tempo transcorrido desde o surgimento efetivo da inovação e esse contato. O autor entende que as inovações possuem características que influenciarão o nível de absorção e aplicabilidade de cada uma delas.

Logo, a inovação deve ser analisada considerando as seguintes características: a) vantagem relativa (como o usuário vê vantagens para ele na sua adoção); b) compatibilidade (se o usuário vê compatibilidade da inovação com seus valores, suas experiências e com a necessidade de adaptações); c) complexidade (quão difícil ou fácil é para o usuário compreender e aplicar a inovação); d) experimentabilidade (se o usuário pode previamente testar a inovação de forma segura); e) observabilidade (quanto os resultados da inovação são observáveis pelas pessoas).

⁵ GRIZENDI, Eduardo. *Manual de orientações gerais sobre inovação*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2001. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Programas de Promoção Comercial. Disponível em: <http://download.finep.gov.br/dcom/manualinovacao.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

⁶ ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. 3. ed. New York: Free Press, 1983. Rogers Everett (1931-2004) foi um importante teórico da comunicação e sociólogo americano, que escreveu o livro *Difusão das inovações* e desenvolveu a Teoria dos Estágios da Mudança, criando a expressão *early adopter* (cliente que, além de usar o produto ou a tecnologia do fornecedor, também fornecerá *feedback* considerável e sincero para ajudar o fornecedor a melhorar o produto e a refinar seus lançamentos de produtos futuros, bem como os meios associados de distribuição, serviço e suporte).

Rogers conclui que, em geral, inovações percebidas pelos usuários como com grande vantagem relativa, compatibilidade, experimentabilidade, observabilidade e menor complexidade serão adotadas mais rapidamente do que outras.

Para o referido autor, portanto, inovação depende da percepção do usuário para assim ser considerada e também para ser adotada.

Por seu turno, Rothwell⁷ e Zegveld⁸ compreendem a inovação como a criação de técnicas novas e úteis, diferenciando-a de invenção, que, segundo eles, seria a mera criação de uma ideia e sua redução à prática⁹. A invenção poderia se tornar inovação, se fossem demonstrados sua utilidade e o interesse comercial nela. Em outras palavras, entendem que a inovação envolve comercialização e a invenção é um simples elemento, apesar de essencial, no processo de inovação.

Para Tigre¹⁰, inovação seria a efetivação de uma invenção utilizada comercialmente, enquanto a invenção seria apenas a criação de um processo, técnica ou produto inédito, sem necessariamente ter aplicação comercial.

Porter¹¹ também diferencia inovação de invenção, definindo inovação como uma nova forma de fazer as coisas, desde que seja comercializada.

⁷ Roy Rothwell, sociólogo britânico (Universidade de Sussex), é considerado um dos pioneiros da inovação industrial, com contribuições significativas para a compreensão da gestão da inovação. Formulou a teoria das cinco gerações de inovação (5G – “empurrão tecnológico”; “puxão do mercado”; “acoplamento de P&D e Marketing”; “processos de negócios integrados”; e “integração de sistemas e rede de relacionamentos”), fornecendo uma visão geral histórica da gestão da inovação industrial no mundo ocidental entre as décadas de 1950 e 1990. Em linhas gerais, Rothwell observou que processos de inovação mais eficazes levam a uma redução no tempo de mercado e a uma redução no custo de desenvolvimento de produtos. Sua pesquisa concentrou-se em inovação tecnológica em multinacionais e *start-ups* de alta tecnologia. O modelo é usado ao definir uma estratégia corporativa de gerenciamento de inovação.

⁸ Walter Zegveld é professor da Universidade Livre de Amsterdam com formação em engenharia e mais de 40 anos de experiência na área de ciência, tecnologia e inovação. Pesquisador de políticas de inovação, foi diretor da divisão de Pesquisa Política na “Netherlands Organization for Applied Scientific Research” e também conselheiro dos governos da Holanda, Alemanha, Suécia e Finlândia, bem como na OCDE e na União Europeia.

⁹ ROTHWELL, Roy; ZEGVELD, Walter. *Reindustrialization and technology*. New York: M.E. Sharpe, 1985.

¹⁰ TIGRE, Paulo Bastos. *Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

¹¹ PORTER, Michael E. The contributions of industrial organization to strategic management. *Academy of Management Review*, v. 6, n. 4, p. 609-620, 1981.

Assim, a invenção, mesmo que seja fruto de árduo trabalho e produza algo totalmente inédito, não se confunde com inovação.

Exemplo normalmente citado como grande inventor, mas não propriamente inovador, é o de Leonardo da Vinci, um dos maiores gênios inventivos de nossa história.

De fato, Leonardo da Vinci, que viveu entre 1452 e 1519, inventou diversas coisas, como protótipos de helicóptero, de tanque de guerra, do uso da energia solar e de calculadora, mas a tecnologia existente naquela época não permitiu que suas ideias fossem efetivamente implementadas, ou seja, não se transformaram em inovação.

Portanto, inovação é algo novo implementado, enquanto a invenção é apenas uma ideia nova.

Para Simantob e Lippi¹², a inovação é uma iniciativa, modesta ou revolucionária, que surge como uma novidade para a organização e para o mercado e que, aplicada na prática, traz resultados econômicos para a empresa, sejam eles ligados à tecnologia, gestão, processos ou modelo de negócio.

Por sua vez, Tidd, Bessant e Pavitt¹³ definem inovação como toda mudança benéfica para uma organização, sendo condição fundamental para que as empresas possam realinhar seu nível de competitividade em face de seu ambiente para seu sucesso sustentável. Para eles, a vantagem competitiva ocorre também por meio da inovação e isso é necessário para promover a sustentabilidade do negócio. No entanto, para esses autores, o desafio principal nem seria a inovação do produto, do serviço ou do processo em si, mas a gestão da inovação nas organizações e a inovação da própria gestão.

Peter Drucker¹⁴ entende que inovação é o ato de atribuir novas capacidades aos recursos (humanos e processos) existentes na empresa para gerar riqueza. Para o conceituado estudioso da administração moderna:

Inovação é o projeto e desenvolvimento de algo de novo, ainda desconhecido e inexistente, com o qual se estabelece uma nova configuração econômica, a partir de elementos conhecidos e existentes. Ela dará a esses elementos uma dimensão econômica inteiramente nova. Ela é o elo que falta entre se ter uma série de elementos

¹² SIMANTOB, Moysés; LIPPI, Roberta. Desmistificando a inovação inovar para competir: aula 1 - Inovação: conceitos, definições e tipologias. In: SIMANTOB, Moysés; LIPPI, Roberta. *Guia Valor Econômico de Inovação nas Empresas*. São Paulo: Globo, 2003. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/16721751/inovarparacompetirresenha>. Acesso em: 16 jun. 2019.

¹³ TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. *Gestão da inovação*. Lisboa: Monitor, 2003.

¹⁴ DRUCKER, Peter F. *Inovação e espírito empreendedor*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 39-45.

desconexos, cada um marginalmente eficaz, e um sistema integrado de grande poder. [...] Inovação não é invenção, nem descoberta. Ela pode requerer qualquer das duas – e com frequência o faz. Mas seu foco não é o conhecimento, mas sim o desempenho – e numa empresa isto significa desempenho econômico. Sua essência é mais conceitual do que técnica ou científica. A característica do inovador é a capacidade de enxergar como um sistema aquilo que para os outros não passa de elementos separados e não relacionados. A inovação não é melhor pelo fato de ser maior. Ao contrário, quanto menor, melhor. Repetindo, ela é a iniciativa bem-sucedida para descobrir e prover a menor porta faltante que irá converter elementos já existentes – conhecimento, produtos, demanda dos clientes, mercados – em um todo novo e muito mais produtivo¹⁵.

De acordo com Barbieri, Álvares e Cajazeira, o Fórum de Inovação da escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, representou inovação com a seguinte equação: inovação = ideia + implementação + resultados, de forma que inovação só ocorreria se houvesse a presença conjunta desses três fatores. Assim, para que haja inovação, é imprescindível que a nova ideia seja efetivamente implementada e produza resultados úteis¹⁶.

Verifica-se, então, a existência de diferentes definições doutrinárias de inovação, principalmente em decorrência dos distintos contextos socioeconômicos em que surgiram e foram aplicados.

Todavia, comparando as definições entre si, podemos estabelecer entre elas diversos pontos de convergência, permitindo-nos concluir que inovação compreende mudanças em produtos, serviços, processos, organizações e negócios, criando-se algo novo ou aprimorando algo existente, que possua valor para o usuário, para o mercado e para a sociedade.

A empresa financiadora de inovação e pesquisa do governo federal brasileiro (Financiadora de Estudos e Projetos – Finep), em seu glossário, define inovação como “a introdução, com êxito, no mercado, de produtos, serviços, processos, métodos e sistemas que não existiam anteriormente, ou contendo alguma característica nova e diferente do padrão em vigor”¹⁷.

¹⁵ DRUCKER, Peter F. *Administrando para obter resultados*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. p. 129.

¹⁶ BARBIERI, José Carlos; ÁLVARES, Antonio Carlos Teixeira; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. *Gestão de ideias para inovação contínua*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

¹⁷ Disponível em: <http://www.finep.gov.br/biblioteca/glossario>. Acesso em: 19 jun. 2019.

De acordo com o Manual de Oslo¹⁸, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁹, o termo “inovação” pode significar tanto uma atividade quanto o resultado desta.

A inovação seria um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado (ou uma combinação deles), que difere consideravelmente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado a usuários em potencial (produto) ou colocados em uso pela unidade (processo).

Nessa definição, o termo genérico “unidade” é usado para descrever o ator responsável pelas inovações, referindo-se a qualquer unidade institucional em qualquer setor, incluindo famílias e seus membros.

Muito importante, ainda, para se caracterizar uma inovação é que ela tenha sido efetivamente implementada, o que significa, introduzida no mercado.

As atividades de inovação, segundo o mesmo Manual, incluem todas as atividades de desenvolvimento, financeiras e comerciais realizadas por uma empresa que se destinam a resultar em uma inovação para a empresa.

Seguindo o Manual de Oslo, podemos diferenciar quatro tipos de inovação: de produto (bem ou serviço), de processo, de *marketing* e organizacional.

Inovação de produto é a implementação de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado quanto às suas características ou usos.

¹⁸ OCDE/Eurostat. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. 4th ed. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>. Acesso em: 19 jun. 2019.

¹⁹ A OCDE é um fórum no qual 37 países trabalham juntos para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE também está na vanguarda dos esforços para compreender e ajudar os governos a responder a novos desenvolvimentos e inquietações, como a governança corporativa, a economia da informação e os desafios de uma população que envelhece. A Organização provê um ambiente no qual os governos podem comparar experiências de políticas, buscar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e trabalhar para coordenar políticas domésticas e internacionais. Os membros da OCDE são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. A Comissão das Comunidades Europeias participa do trabalho da OECD. O Brasil, bem como China, Índia, Indonésia e África do Sul, são parceiros da OCDE.

Conforme o Manual de Oslo, inserem-se nessa categoria melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, *softwares* incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais²⁰.

Essas inovações podem utilizar novas tecnologias ou novos conhecimentos ou apenas podem fazer diferentes usos ou combinações de conhecimentos ou tecnologias já existentes.

A inovação em serviços pode incluir aprimoramentos quanto à forma de oferecimento destes, ao acréscimo de novas funções ou características dos serviços existentes, ou ainda a introdução de serviços totalmente novos.

Por sua vez, inovação de processo é a implementação de um método de produção ou de distribuição novo ou significativamente melhorado, envolvendo alterações de técnicas, equipamentos ou *softwares*.

Essas alterações podem ser motivadas por objetivos de implementar novas estratégias de negócio, redução de custos, melhoria de qualidade ou condições de trabalho ou para atender a exigências normativas.

A implementação da inovação de processo ocorre quando é colocada em uso pela entidade em suas atividades internas ou externas e normalmente se dá por meio da adoção ou da mudança de ferramentas tecnológicas, mas pode ir muito além ou não ter relação com estas.

Como exemplos de inovação de processos podemos citar a introdução de novos equipamentos de automação numa linha de produção ou o desenvolvimento de novas técnicas para gerenciar projetos numa empresa de consultoria.

Inovação de *marketing* é a implementação de um novo método de mercadologia com mudanças significativas na concepção de um produto ou de sua embalagem, em seu posicionamento no mercado, em sua promoção ou na fixação de seus preços.

De acordo com a Sociedade Americana de *Marketing* (AMA), podemos definir *marketing*, mercadologia ou mercancia como “a atividade, conjunto de instituições e processos para criar, comunicar, entregar e trocar ofertas que tenham valor para clientes, parceiros e sociedade em geral”²¹, ou seja, é a habilidade de criar, comunicar e entregar valor para os clientes, bem como a de administrar o relacionamento com estes, beneficiando a organização, seu público e a sociedade.

²⁰ OCDE/Eurostat. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation* cit., p. 78.

²¹ Tradução nossa. Para maiores informações, consultar: <https://www.ama.org/the-definition-of-marketing/>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Assim, as inovações de *marketing* buscam principalmente melhor atender às necessidades dos consumidores, abrindo novos mercados, ou reposicionando o produto de uma empresa no mercado a fim de majorar vendas. Compreendem mudanças na forma e na aparência de um produto, que não lhe alteram as características funcionais ou de uso, mas também modificações de embalagem ou introdução de novos canais de vendas.

Por fim, inovação organizacional é a implementação de uma nova ou significativa alteração de estrutura de determinada organização, bem como de suas práticas de negócios ou relações externas.

Trata-se de implementar um método organizacional que não tenha sido utilizado anteriormente na empresa, envolvendo, portanto, práticas de negócios, organização de local de trabalho ou formas de relações externas.

Alguns exemplos são a introdução de prática para melhorar o gerenciamento de qualidade, a implementação de um banco de dados com boas práticas, lições e outros conhecimentos, que tornariam mais acessíveis as informações da entidade, bem como a redução do quadro de funcionários com concentração de funções num determinado setor²².

Analisadas as definições e as categorias da inovação em geral, cabe destacar que nem toda mudança em produtos, processos, *marketing* e organizacional é inovação.

Partindo da definição do Manual de Oslo²³, podemos concluir que não são consideradas inovações: mudanças ou atualizações de rotinas ou de *softwares*, que não provocam significativa alteração no produto ou processo; mera interrupção de um processo, um método de *marketing* ou organizacional, ou a comercialização de um produto; simples mudanças de preços de produtos; simples conceito, protótipo ou modelo anunciado de um produto que ainda não existe

²² Evidentemente, há algumas zonas cinzentas que dificultam a diferenciação entre as diversas categorias de inovação. O Manual de Oslo também trata dessa questão, fornecendo critérios e exemplos diversos para melhor compreensão do tema. Em razão da limitação do escopo deste trabalho, cujo objetivo neste tópico é o de apresentar definições para melhor compreensão do alcance normativo da inovação em nosso sistema jurídico, sugerimos a leitura integral do Manual de Oslo para aprofundamento no tema.

²³ Lembrando a definição do Manual de Oslo vista anteriormente, inovação pode ser compreendida como “produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado (ou uma combinação deles), que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado a usuários em potencial (produto) ou colocados em uso pela unidade (processo)”.

comercialmente; e fusões ou aquisições de empresas (podem gerar inovações, mas essas operações, por si sós, não o são).

O Manual de Oslo, em verdade, apresenta um conceito de inovação que vai além da mera inovação tecnológica (produtos e processos), incluindo a inovação organizacional e a de *marketing*.

Esse conceito mais amplo é também utilizado no Manual Pintec²⁴, que trata da inovação diferenciando:

- a) inovação tecnológica – a implementação de produtos (bens ou serviços) ou processos novos ou substancialmente aprimorados. A implementação da inovação ocorre quando o produto é introduzido no mercado ou quando o processo passa a ser operado pela empresa²⁵;
- b) inovação organizacional – é a “implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas, visando melhorar o uso do conhecimento, a eficiência dos fluxos de trabalho ou a qualidade dos bens ou serviços;
- c) inovação de *marketing* – considerada a “implementação de um novo método de *marketing* com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem (desde que não afetem suas características funcionais ou de uso), no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços, visando melhor responder às necessidades dos clientes, abrir novos mercados ou a reposicionar o produto no mercado para incrementar as vendas”.

Algumas leis brasileiras também trazem definições de inovação em geral.

A Lei 11.196/2005 (conhecida como “Lei do Bem”), em seu art. 17, § 1.º, diz que inovação tecnológica é “a concepção de novo produto ou processo de

²⁴ IBGE. Pesquisa de Inovação Tecnológica – Pintec 2008. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.pintec.ibge.gov.br/downloads/METODOLOGIA/Manual%20de%20Instrucoes%20para%20Preenchimento%20do%20Questionario/manual_de_instrucoes_pintec_2008.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

²⁵ A partir dessa edição da Pintec, deixou-se de usar o termo “tecnológico” nas definições de inovação de produto e processo, seguindo-se o Manual Oslo, segundo o qual essa palavra evocaria a possibilidade de que muitas empresas do setor de serviços interpretassem “tecnológica” como usuária de plantas e equipamentos de alta tecnologia, e assim não seria aplicável a muitas de suas inovações de produtos e processos.

fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado”.

Por sua vez, a Lei 10.973/2004 (com as modificações determinadas pela Lei 13.243/2016) trata da inovação como a

[...] introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

Analizando todos os conceitos e todas as definições supraelencados, extraímos as seguintes características comuns da inovação em geral: ideia criadora ou significativamente modificadora de um produto, serviço, processo, organização ou método; introdutora de algo novo em relação ao que existia antes; efetivamente implementada; e agregadora de valor para as pessoas.

Portanto, de maneira geral, podemos definir inovação como a implementação efetiva de mudanças em produtos, serviços, processos, organizações, métodos de *marketing* e negócios, criando-se algo novo ou aprimorando significativamente algo existente, que possua valor para o usuário, para o mercado e para a sociedade.

Nesse passo, para melhor compreensão, podemos classificar inovação quanto à sua natureza, objeto e processo de desenvolvimento.

Quanto à natureza, a inovação pode ser disruptiva ou incremental. Disruptiva é a inovação que cria algo totalmente novo ou que altera a estrutura de algo existente. Por sua vez, a inovação incremental apenas aprimora algo sem alterações significativas em sua estrutura.

No tocante a seu objeto, temos: a inovação de produtos, que implementa mudanças em bens ou serviços; a inovação de processos, que altera métodos de produção ou de distribuição; a inovação organizacional, que modifica as práticas de negócios da empresa, a organização da própria empresa ou de seu local de trabalho, ou ainda suas relações externas, visando melhorar o uso do conhecimento, a eficiência dos fluxos de trabalho ou a qualidade dos bens ou serviços; e a inovação de *marketing*, que implementa um novo método de mercadologia com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços, visando melhor responder às necessidades dos clientes, abrir novos mercados ou a reposicionar o produto no mercado para incrementar as vendas.

Por fim, considerando os diversos processos que permitem o desenvolvimento da inovação, podemos falar em inovação fechada e inovação aberta. De acordo com o Manual de Oslo, a inovação pode ter sido desenvolvida pela empresa ou ter sido adquirida de outra empresa ou instituição que a desenvolveu e pode resultar de pesquisa e desenvolvimento tecnológico realizado no interior da empresa (P&D), de novas combinações de tecnologias existentes, da aplicação de tecnologias existentes em novos usos ou da utilização de novos conhecimentos adquiridos pela empresa. Chesbrough²⁶ fala em modelo de inovação aberta em contraposição ao modelo de inovação fechada.

A inovação fechada é aquela realizada por meio de um processo totalmente desenvolvido dentro da própria empresa com o uso exclusivo de seus recursos materiais e pessoais. Assim, as ideias, as invenções, as pesquisas e os desenvolvimentos necessários para inovar são gerados dentro da própria organização. Tudo ocorre dentro do seu funil de inovação. Por outro lado, a inovação aberta é desenvolvida por meio de parcerias e de entradas e saídas intencionais de conhecimento. Baseia-se na ideia de abrir o processo de inovação ao fluxo de ideias e conhecimentos de dentro para fora da empresa e vice-versa. Com isso, a cooperação e a colaboração incrementam e reduzem custos nas atividades inovadoras.

Como sintetiza Grizendi:

A empresa fertiliza seu processo de inovação e aproveita mais as oportunidades que existem, se, de forma aberta, buscar outras bases tecnológicas, além da sua base tecnológica interna, e com isto também alimentar o seu funil da inovação. Operando no modelo aberto, a empresa aproveita mais e melhor os resultados intermediários de P&D, mesmo aqueles que não vão adiante e geram inovações para ela. Segundo o modelo aberto, um resultado intermediário de P&D pode ser transferido a outra empresa, através de licenciamento ou mesmo através de uma empresa – *spin-off*, para atingir novos mercados, em ambos os casos, gerando receita adicional para a empresa. Naturalmente que o inverso também deve ser praticado, ou seja, a empresa deve procurar tecnologias para licenciamento, para alimentar o seu funil da inovação²⁷.

Visto isso, passemos a identificar o que é a inovação no âmbito governamental.

²⁶ Henry W. Chesbrough é professor da Haas School of Business (University of California em Berkeley), nos EUA, onde também dirige o Center for Open Innovation. Entre outros livros, é autor de *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

²⁷ GRIZENDI, Eduardo. *Manual de orientações gerais sobre inovação* cit., p. 51.

2.1.2 Inovação em governo

Vimos que o conceito de inovação foi estudado inicialmente no âmbito empresarial e com foco em políticas de ciência e tecnologia.

Posteriormente, a inovação foi aproximando-se do âmbito governamental.

Assim, torna-se importante compreendermos o que significa a inovação no setor público, ou inovação em governo, para que saibamos como as normas a respeito desse tema na gestão pública devam ser interpretadas.

Para isso, poderíamos simplesmente adaptar a definição de inovação em geral para a ideia de inovação em governo.

Nesse passo, partindo das características da inovação em geral (ideia criadora ou significativamente modificadora de um produto, serviço, processo, organização ou método; introdutora de algo novo em relação ao que existia antes; efetivamente implementada; e agregadora de valor para as pessoas) e adaptando-as ao setor público, poderíamos definir inovação em governo como a implementação efetiva de mudanças em produtos, serviços, processos, organizações, métodos de comunicação e políticas públicas, criando-se algo novo ou aprimorando significativamente algo existente, que possua valor para o usuário e para a sociedade como um todo, a fim de satisfazer um determinado interesse público.

Para validar ou não essa definição, bem como para identificar algum complemento necessário, mister se faz analisar as teorias a respeito da inovação no setor público.

Evidentemente, a inovação no setor público existia antes mesmo de ser assim compreendida.

Na análise da evolução da gestão judiciária feita no primeiro capítulo, pudemos constatar que várias foram as mudanças efetivamente implementadas em seus serviços, em sua estrutura organizacional e em seus processos de trabalhos, que possuíam valor para seus usuários e para a sociedade, atendendo ao interesse público, ou seja, falamos de inovação na gestão judiciária, tais como quando se reestruturou o Poder Judiciário brasileiro e quando foi determinada uma nova forma de planejamento de suas atividades por meio do uso de metas.

Contudo, a construção teórica da inovação no setor público é fenômeno recente.

Com efeito, as teorias da inovação em geral, que, como visto, começaram a ser desenvolvidas em meados do século XIX, passaram apenas a ser mais recentemente adaptadas e aplicadas ao setor público.

A partir do final do século XIX e do início do século XX²⁸, observamos um movimento crescente de ampliação do conceito de inovação para alcançar o setor público e as áreas sociais.

No entanto, se, por um lado, observamos esse crescente movimento de atuação do setor público na área da inovação, identificamos, por outro, uma carência de estudos específicos a respeito.

Como destacam Ferreira *et al.*, o estudo da inovação no âmbito da administração pública ainda é incipiente, não sendo ainda possível falar numa teoria pronta para a inovação no setor público, de forma que “o estudo de inovações focando experiências nesse setor passa a ser importante, pois podem contribuir para lançar luzes sobre o desenvolvimento de um novo campo teórico”²⁹.

Moussa *et al.*³⁰ chegam a afirmar que

[...] a inovação do setor público não tem uma definição universal; no entanto, alguns elementos que a inovação do setor público pode compartilhar com a inovação empresarial envolvem mudanças nos processos, serviços, produtos ou métodos organizacionais com o objetivo de melhorar a qualidade e a eficiência.

Devemos, então, analisar os estudos e os trabalhos existentes a respeito da inovação no setor público até o momento para, assim, contribuímos com uma definição a respeito.

²⁸ Contribuição relevante a respeito da inovação no setor público ocorre em 1978 com a obra de Richard R. Nelson e Douglas Yates: *Innovation and implementation in public organizations*. New York: Lexington Books, 1978.

²⁹ FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETE, Marcelo Ferreira; SILVA FILHO, Antônio Isidro da; SOUSA, Marcos de Moraes. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. *INMR – Innovation & Management Review*, v. 12, n. 4, p. 99-118, 30 dez. 2015.

³⁰ MOUSSA, Mahmoud, McMURRAY, Adela; MUENJOHN, Nuttawuth. Innovation in public sector organisations. *Cogent Business & Management*, n. 5, Taylor & Francis Group. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23311975.2018.1475047>. Acesso em: 5 jun. 2018.

A publicação do Relatório da Comissão Trilateral³¹ em 1975³² provocou um aumento do interesse pela análise do funcionamento do setor público, bem como das consequências do crescimento da burocracia e do desenvolvimento do Estado do bem-estar social, destacando seus limites estruturais em face da expansão das demandas da população.

Em 1978, Nelson e Yates³³ trataram, de forma pioneira, da inovação no setor público. Distinguindo os setores público e privado, destacam que o setor privado busca o lucro e o crescimento de negócios, enquanto o setor público preocupa-se com o retorno social e com o bem-estar da sociedade, concluindo já naquela época que o setor público poderia contribuir e incentivar a inovação no setor privado para alcançar seus objetivos.

Nos anos 1980, a utilização dos computadores impulsionou o interesse pela inovação no setor público, mas o foco estava na adoção e difusão dessas novas tecnologias no serviço público, e não propriamente no desenvolvimento da cultura da inovação em governo.

Por outro lado, também naquela época ganham forças correntes políticas voltadas para a reconfiguração do papel do Estado, nascendo as bases da chamada “Nova Gestão Pública”³⁴ (NGP) ou “New Public Management”, no original em inglês.

³¹ A Comissão Trilateral é uma organização privada formada em 1973 por cidadãos da Europa Ocidental, Japão e América do Norte para promover uma cooperação mais estreita entre essas três regiões sobre problemas comuns. Procurou melhorar a compreensão pública de tais problemas para desenvolver propostas e cultivar hábitos e práticas de trabalho juntos entre essas regiões. Além das mencionadas regiões, houve participação de representantes de outros lugares, incluindo um brasileiro, Roberto Setúbal, do Banco Itaú, entre 2000 e 2013. A Comissão realiza encontros anuais em sistema de rodízio nas três regiões mencionadas.

³² CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

³³ NELSON, Richard R.; YATES, Douglas. *Innovation and implementation in public organizations* cit.

³⁴ Para saber mais a respeito da Nova Gestão Pública, entre outras obras, destacam-se: BRESER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*. Oeiras: INA, 2000; FERLIE, Ewan; AS-BURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB e Enap, 1999; GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, v. 4, Issue 1, p. 1-25, Spring 2001.

Em linhas gerais, esse modelo, com forte caráter normativo, incorpora técnicas da iniciativa privada para a estruturação e gestão da administração pública, com base em eficiência, fragmentação e competitividade.

Nos anos seguintes, a Nova Gestão Pública, que iniciou e ganhou força principalmente nos países anglo-saxões (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), passou a ser aplicada em vários outros países.

No início da década de 1990, o movimento “reinventando o governo” nos Estados Unidos da América aprofundou o interesse pela inovação pública, introduzindo ideias de inovação organizacional e inovação em serviço.

Em obra que marcou aquela época³⁵, Osborne e Gaebler propuseram uma rediscussão das questões de governo a partir de tendências e teorias no campo da administração, utilizando conceitos formulados por diversos autores como Peter Drucker, Tom Peters, Alvin Toffler e W. Edwards Deming.

Os autores identificaram que, diante da profunda recessão e de um processo inflacionário vivido nos Estados Unidos na década de 1980, problemas como redução de arrecadação de tributos e a insatisfação com os serviços públicos chegaram a níveis que mudanças na gestão pública se fizeram necessárias.

Naquele quadro, vários governos, principalmente os locais, visando à sua sobrevivência política, começaram a responder de forma criativa àquela nova realidade.

Constataram que a burocracia tradicional, morosa, excessivamente centralizada e mais preocupada com regras e normas procedimentais do que com resultados, com estruturas inchadas, geradora de desperdício e ineficiente precisava ser profundamente alterada.

Assim, diante de forte pressão da sociedade e com recursos financeiros reduzidos, os governos tiveram que modificar sua forma atuar.

A partir disso, os autores verificaram o desenvolvimento de conceitos como administração empreendedora, governos inovadores, parcerias público-privadas e novos sistemas orçamentários.

Seguindo esse caminho, a inovação foi ganhando espaço no setor público norte-americano, tendo a Casa Branca adotado formalmente uma estratégia a respeito em 2009, posteriormente revisada em 2011³⁶.

³⁵ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1992.

³⁶ WHITE HOUSE. *A strategy for American innovation: securing our economic growth and prosperity*. Washington, 2011.

Em 2015, o então Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, tornou permanente o programa “Presidential Innovation Fellowship”, criado em 2012 para atração de empreendedores e outros especialistas dos setores privado e acadêmico, contratados para auxiliarem o governo na aplicação de conceitos inovadores para concepção, implantação e transformação de políticas e serviços públicos.

No Reino Unido, em 2003, o relevante estudo sobre a inovação no setor público de Mulgan e Albury³⁷ concluiu que a inovação deveria ser considerada atividade essencial para o governo porque era a ferramenta essencial para os serviços públicos alcançarem maior eficiência, com melhor desempenho e custos menores, além de ser um meio mais eficaz para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos.

O governo do Reino Unido resolveu investir para se transformar numa verdadeira “nação da inovação”, colocando o Estado como incentivador e colaborador do setor privado, fomentando pesquisas e a cooperação internacional, criando ambientes de inovação e construindo serviços públicos inovadores.

Por sua vez, os Emirados Árabes, depois de conceberem um “Centro de Inovação” em 2014, com o propósito de motivar servidores públicos e coordenar a implantação de laboratórios de inovação no governo, criaram o cargo de “Chief Executive Officer for Innovation” em todos os órgãos federais, destinando 1% de todo o orçamento público para apoiar trabalhos inovadores. O objetivo dessa estratégia nacional é desenvolver a cultura da inovação nas áreas públicas, privadas e nos próprios indivíduos, almejando transformar os Emirados Árabes na nação mais inovadora do mundo até 2021³⁸.

Como se observa, a inovação em governo foi ganhando força e começou a funcionar como um catalisador do aprimoramento constante do setor público e de seus próprios administradores.

Torfin salienta que diversos fatores estimularam o movimento de inovação em governo, tais como a globalização e, conseqüentemente, uma maior competição entre os países, que demandava eficiência do Estado; exigências da sociedade por uma melhor prestação de serviços públicos e por maior transparência; escassez de recursos públicos com uma demanda cada vez maior do Estado; e a

³⁷ MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Innovation in the public sector*. London: The Stationery Office, 2003.

³⁸ EMIRADOS ÁRABES. Ministry of Cabinet Affairs. *UAE National Innovation Strategy*. 2015. Disponível em: <https://government.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/federal-governments-strategies-and-plans/national-innovation-strategy>. Acesso em: 10 mar. 2019.

crescente complexidade dos problemas, que não estavam sendo solucionados a contento por meio das soluções comumente apresentadas³⁹.

Esse movimento se expandiu para diversos lugares nos países desenvolvidos e naqueles em desenvolvimento, iniciando-se vários programas específicos para o incentivo à inovação no setor público.

Como outros exemplos de como alguns países têm trabalhado para incentivar e institucionalizar a inovação em termos conceituais e metodológicos, a fim de criar condições para a melhoria contínua de sua gestão pública, podemos citar o projeto “Mensurando a Inovação no Setor Público em Países Nórdicos” (Measuring Public Innovation in the Nordic Countries – Mepin)⁴⁰, o “Innovation Unit”⁴¹ e o “National Endowment for Science Technology and the Arts” (Nesta)⁴² no Reino Unido, e o projeto “Indicadores da Inovação no Setor Público Australiano” (Australian Public Sector Innovation Indicators Project – APSS)⁴³ na Austrália.

Além disso, organizações internacionais, como a ONU⁴⁴ e a OCDE⁴⁵ têm também destacado a necessidade e a importância da inovação no setor público e recomendado a seus países-membros que desenvolvam programas nessa área.

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, com a Reforma do Estado inspirada pelas ideias da Nova Gestão Pública e impulsionada por Bresser Pereira no governo federal entre 1995 e 1998, intensificaram-se as discussões sobre a inovação em sua administração pública com o intuito de torná-la eficiente em face da globalização cada vez mais intensa.

O gestor público foi colocado no centro da administração, concedendo a ele mais autonomia e responsabilização⁴⁶.

³⁹ TORFING, Jacob. *Collaborative innovation in the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2016.

⁴⁰ Para mais informações: <https://www.nordicinnovation.org/>.

⁴¹ Para mais informações: <https://www.innovationunit.org/>.

⁴² Para mais informações: <https://www.nesta.org.uk/>.

⁴³ Para mais informações: <https://innovation.govspace.gov.au/>.

⁴⁴ Para mais informações: <https://nacoesunidas.org/tema/ods9/>.

⁴⁵ Para mais informações: <https://www.oecd.org/innovation/innovative-government/fostering-innovation-in-the-public-sector-9789264270879-en.htm>.

⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semiestagnada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 543-560, jan. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6760>. Acesso em: 9 jul. 2018.

A figura do gestor público, em verdade, foi criada nesse movimento em substituição ao servidor público como forma de demonstrar a mudança de visão. A ideia era a de que o gestor público não fosse apenas um mero aplicador formal da lei e passasse a ser um ator essencial para, com sua experiência e conhecimentos, participar ativamente do aprimoramento da administração pública. Esta deixaria de ser somente burocrática para ser participativa, democrática e baseada em resultados. Assim, passos importantes foram dados na direção da inovação, aprimorando formas de prestação de serviços públicos e até modelos de gestão, por exemplo, a utilização da urna eletrônica, da informatização do imposto de renda e a criação do Poupatempo⁴⁷ no Estado de São Paulo.

Colocar o gestor público no centro da reforma era também uma maneira de prestigiá-lo e engajá-lo para que as mudanças ocorressem, bem como decorria do reconhecimento de que a informação necessária para tanto deveria estar principalmente com o próprio gestor.

O gestor deixa de ser passivo, unicamente reativo e burocrata, passando a ser proativo e inovador.

Quanto às ações específicas na área da inovação no setor público brasileiro, o Estado de São Paulo foi pioneiro ao adotar em 2009 o primeiro programa de inovação em governo do País, o qual, como destacam Agune e Carlos, foi

[...] composto por três instrumentos, integrados e coordenados: 1. Um portal de colaboração, interação e qualificação, denominado rede paulista de inovação em governo (www.igovsp.net), centrado no uso de ferramentas sociais, no qual os funcionários públicos podem iluminar e compartilhar experiências inovadoras em gestão; 2. Um Decreto, de n.º 53.963, promulgado em 21 de janeiro deste ano, que institui, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Política de Gestão do Conhecimento e Inovação, e; 3. Um conjunto de ações efetivas que visam garantir a implementação do programa, envolvendo os seguintes temas: cultura da inovação, capacitação, tecnologia da inovação, projetos de inovação e governança⁴⁸.

⁴⁷ Para mais informações: https://www.poupatempo.sp.gov.br/wps/portal/poupatempo/rodape/oPoupatempo!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zijQyMDDwtgg28_H3cHA-0cLbyNDEyNvQ2BovrhqAosTAPcDBzdHU2DHN3NDEz8zfWjiNFvgAM4GhCnH4-CKP-zGh-tH4bUi2AxdARYvErKkIDc0NMIg0xMAUso_mQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

⁴⁸ Para mais informações: AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antonio. Gestão do conhecimento e inovação para a melhoria da gestão pública: o Programa de Inovação do Governo do Estado de São Paulo. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – PAINEL 20. *Anais...* Brasília/DF, 2009. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_20/gestao_do_conhecimento_e_inovacao_para_a_melhoria_da_gestao_publica_o_programa_de_inovacao.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

Assim, em 21 de janeiro de 2009, o governador do Estado de São Paulo, José Serra, instituiu a “Política de Gestão do Conhecimento e Inovação” (Decreto 53.963/2009), cujos objetivos, entre outros, eram “o incentivo à criação de cultura voltada para a importância da inovação e da geração e compartilhamento de conhecimento e informação na gestão pública, entre os dirigentes governamentais” e “o desenvolvimento de cultura colaborativa e inovadora intra e intergovernamental, com a geração e compartilhamento de conhecimento e informações entre áreas governamentais e entre governo e sociedade”.

Prosseguindo em seu programa de inovação, em 2015, o governo do Estado de São Paulo inaugurou o primeiro laboratório de inovação em governo no Brasil, o iGovLab⁴⁹.

Trata-se de um ambiente e instalações específicos e adequados para o desenvolvimento de práticas inovadoras. O iGovLab possui espaços, instalações, equipamentos e uma estrutura de funcionamento apropriada para a abordagem de problemas complexos, bem como para a utilização de metodologias e técnicas de redesenho de serviços, modelagem de negócios e uso de plataformas inovadoras.

O Laboratório foi criado para oferecer e realizar cursos de formação de servidores em técnicas de inovação, oficinas de resolução de problemas complexos, apoio à criação, lançamento e maturação de projetos e um ambiente de aprendizagem colaborativa.

Em 2016, foi criada a rede de inovação no setor público federal brasileiro, a InovaGov⁵⁰, que conta atualmente com 63 integrantes, sendo 52 do setor público, 7 do setor privado e 3 do Terceiro Setor.

Também naquele ano foi inaugurado o GNova⁵¹, laboratório de inovação do governo federal, resultado de uma parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o governo da Dinamarca, cujo objetivo é ser um espaço voltado para o desenvolvimento de soluções para complexos problemas dos serviços públicos com eficiência e menos burocracia.

Assim, observamos uma proliferação de laboratórios de inovação em governo no Brasil e no exterior, indicando uma clara adoção da inovação como política pública em diversos países, tais como Chile, México, Canadá, Irlanda,

⁴⁹ Para mais informações: <http://www.governo.sp.gov.br/UIiGovLab.html>.

⁵⁰ Para mais informações: <http://inova.gov.br/>.

⁵¹ Para mais informações: <http://gnova.enap.gov.br/#>.

Holanda, Estados Unidos da América, Reino Unido, Dinamarca, França, Singapura, entre outros⁵².

Todas essas experiências e os trabalhos doutrinários feitos a respeito da inovação no setor público fornecem-nos um material importante para conseguirmos alcançarmos uma definição de inovação em governo.

Mulgan e Albury definem inovação em governo como a “criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos, que resultem em significativa melhoria na eficiência, eficácia ou qualidade de seus resultados”⁵³. Em síntese, para esses autores, a inovação em governo seria a aplicação de novas ideias para produzir melhores resultados no setor público. Simplificam, dizendo que inovação é um conjunto de “novas ideias que funcionam”.

Potts e Kastle aduzem que a inovação no setor público é, em última análise, um processo de descobertas, destacando que os experimentos são um bom método para facilitá-las⁵⁴. Esses autores destacam que a inovação em governo tem particularidades e obstáculos diferentes em relação à inovação em geral, especialmente a inexistência de concorrência e o baixo grau de controle (*accountability*).

Torfin define inovação no setor público como um “processo intencional, mas inerente, que envolve o desenvolvimento e a realização, e frequentemente também a disseminação, de ideias novas e criativas que desafiam a sabedoria convencional e interrompem as práticas estabelecidas dentro de um contexto específico”⁵⁵.

Para a OCDE, a inovação no setor público inclui “encontrar novos e melhores meios para alcançar fins públicos”⁵⁶.

O Tribunal de Contas da União define inovação em governo como o ato de “criar ou recriar modelos de negócio para satisfazer uma necessidade humana que ainda não foi satisfeita”⁵⁷. Entende a Corte de Contas que “esta definição é

⁵² Interessantes listas de laboratórios de inovação pelo mundo podem ser acessadas em http://nyc.pubcollab.org/files/Gov_Innovation_Labs-Constellation_1.0.pdf; <https://apolitical.co/government-innovation-lab-directory/>; e <http://www.designforeurope.eu/news-opinion/design-public-sector-interactive-map>.

⁵³ MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Innovation in the public sector* cit.

⁵⁴ POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public sector innovation research: what’s next? *Innovation*, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.

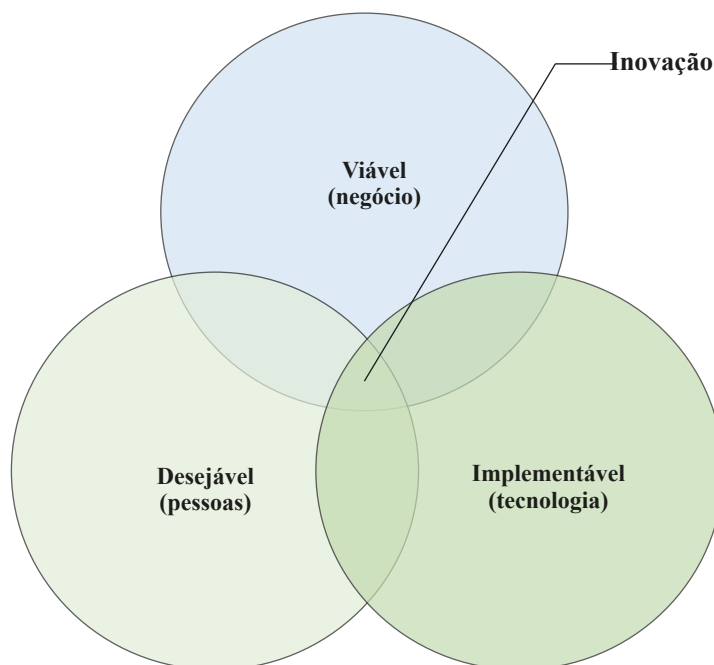
⁵⁵ TORFING, Jacob. *Collaborative innovation in the public sector* cit.

⁵⁶ OECD. *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁵⁷ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inovatcu/noticias/inovacao-no-setor-publico.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

apropriada tanto para o setor privado como para o setor público”. Assim, para falar em inovação, devemos ter algo desejável pelas pessoas, com viabilidade de concretização e implementável com a tecnologia acessível. A inovação somente se torna real quando implantada e em funcionamento. A figura a seguir ilustra essa ideia:

Figura 11 – Inovação



Fonte: Tribunal de Contas da União.

Para o GNova, descrevendo sua visão institucional, a inovação é como uma “prática sistêmica e transformadora do setor público”⁵⁸.

Karo e Kattel⁵⁹, estudando como o governo pode atuar em inovação, apresentam seis diferentes formas: a) investimentos públicos diretos em ciência, tecnologia e inovação; b) compras públicas; c) inovações institucionais econômicas; d) inovações institucionais políticas; e) inovações nos serviços públicos; e f) inovações nas organizações públicas.

⁵⁸ Disponível em: <http://gnova.enap.gov.br/sobre/quem-somos>. Acesso em: 10 jul. 2018.

⁵⁹ KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? *Ineteconomics*, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/cxV5kL>. Acesso em: 27 maio 2019.

Cavalcante e Cunha bem ilustram como essas seis formas de inovação pública ocorrem no Brasil⁶⁰:

- 1) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI): forma mais tradicional de atuação do Estado. Na forma de pesquisa básica e aplicada, o setor público cria as condições para o mercado inovar e também gera as grandes fontes de inovação (Mazzucato, 2013). Isto ocorre com as atuações de órgãos brasileiros de fomento, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
- 2) Inovação via compras públicas (*procurement*): muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade. Estas exigências de compras se materializam, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal.
- 3) Inovações institucionais econômicas: são novas soluções institucionais que visam alterar as regras do jogo na economia, como o caso da criação de agências reguladoras pelo governo federal brasileiro pós-reforma gerencial de 1995.
- 4) Inovações institucionais políticas: inovações que alteram as regras do jogo político. São exemplos as iniciativas voltadas a aumentar a participação da sociedade no processo decisório, como o orçamento participativo ou a criação de conselhos deliberativos de políticas públicas.
- 5) Inovações nos serviços públicos: são os esforços governamentais para modificar substantivamente a forma como um serviço é prestado, tais como a simplificação e/ou digitalização do atendimento na saúde ou previdência. Esse seria o formato mais usual e remete, sobretudo, à incorporação das tendências de gestão com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade.
- 6) Inovação organizacional: criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação.

O importante, quando tratamos da inovação no setor público, é compreender que o Estado deve ser inovador em sua própria atuação, mas pode ser também um fomentador da inovação no setor privado. Essas duas atividades são motores muito importantes para o desenvolvimento do País.

Essas atuações do Estado, sejam aquelas que viabilizam e incentivam a inovação no setor privado, sejam as que implementam inovação em sua própria atuação, vêm sendo modificadas com base na compreensão de que não existem apenas para corrigir falhas de mercado, mas também para promover o desenvolvimento do País e garantir uma vida melhor à sua população, e a inovação torna-se

⁶⁰ CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, Pedro *et al.* (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 17.

necessária para reduzir as falhas de governo, para que sejam solucionados com eficácia e eficiência os diversos e complexos problemas sociais e econômicos de hoje (*wicked problems*), para que sejam aprimorados os serviços públicos e para permitir uma maior participação social na definição e na correção de políticas públicas.

Em obra referência sobre inovação no setor público brasileiro, fruto de um esforço conjunto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), concluem, nesse mesmo sentido, Cunha e Severo:

Hoje, o tempo é de um setor público que age para e em virtude da inovação. Embora a distinção entre a inovação privada e a inovação pública seja, muitas vezes, meramente didática e casuística, não devendo implicar em dicotomia ou exclusivismo, ela ainda empresta significado quando se tem em vista o estudo aprofundado de gestão e políticas públicas. Neste contexto, o Estado transcende os papéis de mero estabilizador e financiador da inovação privada, situações em que dele se espera tão somente a produção de institucionalidades e a alocação de recursos que viabilizem o progresso industrial e científico. Ao transcender esses papéis, o setor público, por óbvio, não os abandona, nem os relega a segundo plano, dado que a era do conhecimento e da informação e, no caso brasileiro, também as demandas mais essenciais de desenvolvimento nacional, ainda requerem uma boa governança pública em moldes mais tradicionais – isto repercute diretamente sobre o desempenho do setor privado.

Os diversos tipos de inovação pública são, na verdade, maneiras pelas quais o governo pode fomentar ou realizar inovação.

Devemos, então, distinguir a inovação em governo da inovação fomentada pelo governo.

De fato, o governo pode estimular a inovação, que será realizada pelos cidadãos, pelas empresas ou pelo Terceiro Setor, o que se dá, por exemplo, por meio de incentivos fiscais, financiamentos, investimentos e exigências em licitações.

Nesses casos, não estamos diante de uma inovação em governo propriamente dita porque não é o governo que está implementando efetivamente a mudança, mas algum particular.

Podemos ter uma inovação desenvolvida por particulares e posteriormente implementada pelo setor público e, nesse caso, podemos falar em inovação em governo.

O invento ou a proposta de mudança na gestão pública oriunda de fora do setor público somente pode ser considerada inovação em governo se e quando for efetivamente implementada por este, pois, como vimos ao tratarmos da inovação em geral, sua essência é a efetiva implementação da novidade.

No setor público, essa efetiva aplicação da mudança deve atender a uma necessidade pública ou satisfazer um interesse público, uma vez que isso deve sempre nortear a atuação governamental, como anteriormente destacado.

Nesse passo, a inovação em governo pode incorporar técnicas da iniciativa privada, mas também desenvolver seus próprios meios para a reestruturação da gestão pública e de seus processos de trabalho, para criar ou aperfeiçoar produtos e serviços a ela aplicáveis, para melhorar seus métodos de comunicação e para criar ou modificar suas políticas, sempre visando eficiência e eficácia em suas ações.

Assim, o setor público deverá superar sua burocracia tradicional, que tem se demonstrado meramente formal, ineficaz, excessivamente centralizada e baseada em políticas públicas construídas no modelo *top-down*, com estruturas inchadas e geradoras de desperdício, que não atendem aos reclamos sociais, tampouco, como identificado anteriormente, cumprem as normas jurídicas que lhes são aplicáveis.

A inovação no setor público pode ser definida, então, como a implementação efetiva pelo governo de medidas que aprimorem a atividade pública por meio de alterações em serviços, produtos, processos, organizações, métodos de comunicação e políticas públicas, a fim de criar algo novo ou significativamente melhorado, que satisfaça um determinado interesse público.

Passemos a detalhar essa definição proposta.

Com efeito, tratando-se de modificação de algo na esfera pública, somente o governo é legítimo para implementá-la de fato, entendendo-se por governo os agentes públicos constitucionalmente investidos no poder de atuar em nome do Estado.

Ademais, essas medidas deverão necessariamente aperfeiçoar, ou seja, tornar melhor uma atividade pública, o que alcança toda e qualquer atuação do Estado, incluindo o desempenho de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

Afinal, podemos pensar numa nova forma de prestação de serviços de saúde pública, por exemplo, um atendimento por videoconferência, num novo formato de plebiscito ou referendo por meio de redes sociais e até numa nova forma de julgamentos judiciais mediante a utilização de robôs. Em todos esses casos, estaríamos diante de inovação em governo.

Por fim, qualquer que seja a inovação em governo, deverá sempre atender a um interesse público porque esse requisito é essencial para que o Estado

atue. Em outras palavras, o Estado somente pode atuar em consonância com o interesse público.

Identificado o que é a inovação em governo, seguindo os passos antes dados no estudo da inovação em geral, vejamos como podemos classificar a inovação em governo.

De pronto, considerando as diferentes funções desempenhadas pelo Estado, podemos falar em inovação administrativa, legislativa ou judiciária, dependendo da atividade primordialmente por ela aprimorada, ou seja, se a melhoria com a inovação ocorreu precipuamente na atuação do Estado em suas atividades, respectivamente, como gestor, legislador ou julgador.

Por outro lado, a inovação em governo, considerando os diversos processos que permitem seu desenvolvimento, pode ser do tipo fechada ou aberta. A inovação em governo fechada é aquela decorrente de pesquisa ou desenvolvimento realizado totalmente dentro do próprio ente público que a implementará. Já a inovação em governo aberta é aquela desenvolvida total ou parcialmente fora do ente público implementador, o que pode ocorrer quando o ente implementador é coparticipante desse processo ou apenas receptor do resultado de uma pesquisa ou de um desenvolvimento do setor privado ou de outro ente público, aplicando-o em suas atividades. A inovação aberta utiliza fontes internas e externas do ente público implementador para aprimorá-lo, reconhecendo que o desenvolvimento colaborativo envolvendo o setor público, o setor privado e a academia é o melhor caminho para seu sucesso.

No tocante ao objeto da inovação em governo, temos vários tipos de inovação:

- a) inovação de serviço (ex.: cria-se um novo serviço público de fornecimento gratuito de conexão à rede mundial de computadores [Wi-Fi livre em praças públicas]);
- b) inovação de produto (ex.: nova vacina contra determinada doença);
- c) inovação de processo (ex.: aperfeiçoamento do procedimento de expedição de passaportes);
- d) inovação organizacional (ex.: criação de secretaria municipal de novas tecnologias);
- e) inovação comunicacional (ex.: aplicativo de comunicação direta entre cidadãos e o governo para identificar problemas nas vias públicas);

f) inovação de políticas públicas (ex.: adoção de programa de inovação aberta para aperfeiçoamento da mobilidade urbana).

Essa ampla abrangência da inovação no setor público revela seu papel estratégico nas ações do Estado, uma vez que garante a melhoria da eficiência em sua atividade e possibilita alcançar ganhos crescentes para a sociedade.

É bem verdade que, no caso das inovações no setor público, há diferenças em relação às inovações no setor privado que devem ser consideradas tanto no que concerne aos fatores de incentivo quanto aos obstáculos para sua concretização.

Inicialmente, podemos dizer que no setor privado a competição e a busca constante pelo aumento dos lucros funcionam como força-motriz da inovação, enquanto no setor público a inovação é incentivada por outros meios, que não a racionalidade utilitarista, por exemplo, o patriotismo, o altruísmo, a vontade de fazer o bem, o interesse político, a vontade de progredir no organograma da instituição pública, entre outros.

Quanto aos obstáculos para a inovação, constatamos que o setor público possui processos mais complexos e multifacetados de tomada de decisão e avaliação de desempenho em relação ao privado, recebendo, muitas vezes, pressões de grupos de interesses distintos e a necessidade de harmonizá-los. Ademais, há que considerar, ainda, a existência de servidores públicos desatualizados, desmotivados e acomodados com sua estabilidade empregatícia, o que implica dificuldades adicionais para a gestão de pessoas. Também, há dificuldade para desenvolver métodos próprios de mensuração do desempenho de inovações no setor público. Como afirmam Roste e Miles⁶¹, no setor público, é preciso avaliar múltiplos indicadores de desempenho relacionados às melhores práticas, e os benefícios são difíceis de quantificar. Podemos também destacar a existência de outros obstáculos, como a imprevisibilidade da evolução tecnológica; a cultura organizacional; a falta de recursos; a influência de questões políticas; e as características estruturais do governo, que tendem a não assumir riscos, os quais são inerentes à atividade de inovação.

De toda sorte, relembando o que vimos no capítulo anterior, a relevância do caminho da inovação para o setor público é destacada por Peter Drucker ao concluir:

⁶¹ ROSTE, Rannveig; MILES, Ian. Differences between public and private sector innovation. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; ROSTE, Rannveig. *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP, 2005.

O conhecimento está aí. A necessidade de inovar é evidente. Elas – as instituições de serviço público – agora precisam aprender como colocar o espírito empreendedor e a inovação dentro de seu próprio sistema. Caso contrário, elas se verão substituídas por intrusos que criarão instituições de serviço público empreendedoras competitivas e assim tornando obsoletas as existentes⁶².

O raciocínio aplica-se plenamente ao Poder Judiciário, que deve inovar não somente em sua atividade administrativa, mas também no exercício de sua precípua função jurisdicional, sob pena de, na linha do que analisamos no primeiro capítulo, ver sua legitimidade institucional desaparecer e seu trabalho substituído por alguma outra inovação.

Afinal, enquanto nos governos, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, não há falência, a ausência de adaptação de seu funcionamento à sua nova realidade social provocará seu enfraquecimento institucional a ponto de ser questionada sua própria manutenção.

Vejamos, então, como devemos compreender a inovação no Judiciário.

2.1.3 Inovação no Judiciário

O Poder Judiciário, assim como os demais Poderes do Estado, tem o dever de inovar e de apoiar a inovação, tal como estudado no capítulo anterior, por razões jurídicas, sociais, econômicas e políticas.

Mas o que significa inovação no Judiciário?

Sabemos que o Judiciário exerce precipuamente a função jurisdicional do Estado, ou seja, tem o poder de decidir coercitiva e definitivamente os conflitos de interesses na sociedade, impondo suas decisões mesmo contra a vontade dos envolvidos.

Além disso, ainda que de forma secundária, o Judiciário também legisla, quando os tribunais elaboram seus regimentos internos, “dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos” (art. 96, I, “a”, da CF/1988), assim como exerce atividade administrativa, quando, por exemplo, organiza suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados; quando preenche seus cargos de magistrados e de servidores; quando faz contratações para compra de materiais permanentes e de consumo necessários para seu funcionamento; e quando concede licença,

⁶² DRUCKER, Peter F. *Inovação e espírito empreendedor* (entrepreneurship): prática e princípios. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. p. 258.

férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores (art. 96, I, “b” a “f”, da CF/1988)⁶³.

Frise-se, desde já, que a inovação no Judiciário pode existir em todas essas funções e atividades.

De fato, desde sua organização mais primitiva na época do Brasil Colônia, constatamos que o Poder Judiciário brasileiro evoluiu no que tange a estrutura, organização e procedimentos, passando de um simples e arcaico apêndice do Judiciário português para um complexo conjunto de órgãos do Brasil República.

Nesse período, que compreendeu os anos 1500 até os dias de hoje, o Judiciário brasileiro passou por diversas inovações, como as observadas em sua organização (por exemplo, a criação e reestruturação de seus órgãos), em seus serviços (por exemplo, modificações nas formas de atendimento ao cidadão com o processo judicial eletrônico) e em suas políticas públicas (por exemplo, medidas de ampliação do acesso à justiça, como a garantida pelos benefícios da gratuidade).

No entanto, apenas mais recentemente, depois de movimentos diversos de aprimoramento de gestão, como o da Nova Gestão Pública (reforma gerencial)⁶⁴, o da Qualidade Total⁶⁵ e o da Gestão Estratégica (com base no “Balanced Score Card” – BSC, de Kaplan e Norton⁶⁶), que a inovação no Judiciário vem sendo tratada de forma técnica no Brasil.

A partir de 2004, o tema da inovação começou a ser debatido no âmbito do Sistema de Justiça brasileiro quando das discussões que culminaram na aprovação da Emenda Constitucional 45/2004 (Reforma do Judiciário).

Começaram, então, a surgir no Brasil alguns estudos a respeito da inovação no Judiciário.

No ano de 2008, em dissertação de mestrado apresentada na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, Stumpf defendeu que a inovação no Judiciário era o caminho a ser trilhado para superar o complexo problema de sua morosidade. Em suma, entendeu que o Poder Judiciário

⁶³ ALMEIDA, Fernando Menezes. A noção constitucional de “administração pública” aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 17-28.

⁶⁴ Analisada no item anterior.

⁶⁵ Para mais informações a respeito: AZAMBUJA, Carmem Luiza Dias; LIMA, José Jerônimo de Menezes. *Judiciário: qualidade total*. Canoas: Ed. Ulbra, 1999.

⁶⁶ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 24. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

precisava estabelecer e incentivar um processo sistemático de inovação como forma de alterar processos de trabalho na busca da eficiência da prestação jurisdicional, cabendo aos juízes, em especial, assumir esse papel e liderar o processo de mudança⁶⁷.

Anos depois, um estudo publicado em 2011⁶⁸, realizado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, revelou que, apesar de esforços a respeito, a inovação ainda encontrava obstáculos para ser institucionalizada no Poder Judiciário brasileiro. Seus autores, Guimarães, Odélius, Medeiros *et al.*, constataram que havia parcela considerável de magistrados que não aceitava totalmente a ideia de inovação no Judiciário, e dentro do próprio tribunal havia diferenças culturais que afetavam favorável e contrariamente o acolhimento da inovação na Corte.

Em 2013, Menelau e Guimarães demonstraram a persistência da carência de pesquisas a respeito da inovação no Judiciário, propondo estudos científicos sobre o tema da inovação organizacional a fim de analisar “antecedentes e consequências das inovações adotadas em órgãos do Judiciário, bem como de aspectos inerentes à natureza da inovação”⁶⁹.

Mais recentemente, em 2019, Castro e Guimarães publicaram trabalho a respeito da inovação no Judiciário⁷⁰, buscando responder à seguinte pergunta “Quais dimensões influenciam o processo de inovação em organizações da justiça?”. Para tanto, destacaram a existência de vários obstáculos para a adoção da gestão da inovação no Judiciário: ausência de mecanismos que estimulem e implementem ideias inovadoras; falta de envolvimento de vários atores de diferentes níveis hierárquicos; barreiras culturais; rígida hierarquização; magistrados vistos como pessoas intocáveis pelos servidores; falta de reconhecimento e estímulo para novas iniciativas; resistência dos tribunais para trabalhar em colaboração e com indicadores; inexistência de obrigatoriedade para magistrados adotarem modelo de gestão; e falta de liderança no movimento pela inovação.

⁶⁷ STUMPF, Juliano da Costa. *Poder Judiciário: morosidade e inovação* cit.

⁶⁸ GUIMARÃES, Tomás de Aquino *et al.* Management innovation at the Brazilian Superior Tribunal of Justice. *The American Review of Public Administration*, v. 41, n. 3, p. 297-312, 2011.

⁶⁹ MENELAU, Sueli; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Inovação Organizacional no Poder Judiciário: Panorama Metodológico e Perspectivas de Pesquisas no Campo. In: XXXVII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro, set. 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1562.pdf. Acesso em: 16 jul. 2018.

⁷⁰ CASTRO, Marilú Pereira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da inovação em organizações da justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico. *Cad. Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan./mar. 2019.

No exterior, observamos também um crescente interesse pelo tema nos últimos anos.

No ano de 2011, Baxter, Schoeman e Goffin⁷¹, estudando a inovação no Judiciário, sugerem que abrangeria novos processos (por exemplo, o “Valley Trust Probation” – processo de justiça restaurativa), novos serviços (por exemplo, o serviço de parceria de informações de vítimas) e novos modelos de negócios (por exemplo, o novo contrato de pagamento por resultados para a prisão de Doncaster).

Ademais, os autores elencam alguns fatores que contribuem para o sucesso de programas de inovação no setor público: efetiva colaboração entre múltiplos órgãos; abordagem holística, tendo em vista que a inovação interage com outros problemas e programas; o uso de novas tecnologias da informação; políticas de sustentação das iniciativas; estímulo de novas ideias; identificação de critérios adequados para a seleção das melhores ideias; implementação efetiva das ideias selecionadas; destinação de recursos para iniciativas inovadoras; foco no usuário quando do redesenho de serviços; uma ligação efetiva entre os inovadores e os usuários; uma liderança efetivamente engajada com a inovação; e criação de uma cultura da inovação no setor jurídico.

Por fim, partindo da análise de casos práticos e de densa revisão bibliográfica, apresentam recomendações para gestores e responsáveis por políticas públicas no âmbito judicial.

Para os gestores, recomendam o seguinte: a inovação deve ser analisada em suas três dimensões (novos processos, novos serviços e novos modelos de negócios) porque ordinariamente envolverá essa combinação; o gestor precisa ser proativo para tornar a inovação reconhecida como importante para a instituição; devem ser adotados mecanismos formais para estimular, avaliar e desenvolver ideias, sempre utilizando ferramentas para reduzir riscos; os líderes devem estar presentes durante todo o ciclo da inovação, ou seja, da identificação dos problemas até a implementação das soluções, sempre motivando a participação da equipe; gestores devem buscar diferentes fontes de financiamento e garantir que os recursos existam do começo ao fim dos projetos; e a divulgação das iniciativas e dos resultados deve ser eficaz para que haja estímulo à inovação e à comunicação adequada das boas práticas para que seja avaliada corretamente sua aplicabilidade diante das peculiaridades de cada órgão.

⁷¹ BAXTER, David; SCHOEMAN, Magnus; GOFFIN, Keith. *Innovation in Justice*. New delivery models and better outcomes. London: Cranfield School of Management, 2011.

Para os responsáveis pelas políticas públicas judiciais sugerem: cuidado para que a inovação seja sempre desenvolvida ou adaptada às necessidades locais específicas; devem ser estimuladas as trocas de experiência entre os gestores; as decisões devem ser tomadas sempre considerando as dificuldades para prever os resultados e riscos da inovação; deve haver tolerância, principalmente das lideranças, com a falibilidade da inovação; as oportunidades para reconhecer e recompensar o sucesso de medidas inovadoras não devem ser perdidas; importante considerar todos os benefícios das iniciativas, uma vez que manter o foco apenas em métricas de curto prazo pode afastar importantes inovações.

Além disso, interessantes iniciativas no exterior têm surgido para fomentar a inovação no Sistema de Justiça: “Center for Justice Innovation” no Reino Unido⁷²; “Justice Connect” na Austrália⁷³; “Justice Innovation” e “Center for Court Innovation”, ambos nos Estados Unidos da América⁷⁴; e “The Hague Institute for Innovation of Law” na Holanda⁷⁵.

No Brasil, a Justiça Federal de São Paulo iniciou em 2016 um programa de gestão e inovação (iNovaJusp)⁷⁶, baseado no tripé: gestão da inovação, gestão estratégica e governança em rede.

Adotando formalmente a inovação no Judiciário, o programa fixou como premissas: a cocriação por meio da plena participação dos atores envolvidos na definição da política judiciária (juízes e servidores), bem como dos usuários dos serviços (advogados públicos e privados, partes, membros do Ministério Público e defensores públicos); a colocação do usuário do serviço no centro da política; a adoção de metodologias específicas para análise de problemas complexos; e a utilização de um ambiente especificamente preparado para estimular o processo de criação coletivo e de prototipagem de soluções (laboratório de inovação).

Nesse diapasão, foi inaugurado o primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário no Brasil (iJuspLab – 2017)⁷⁷, cuja iniciativa foi replicada posteriormente em outros órgãos do Poder Judiciário Federal, como nos Estados do Rio

⁷² Para mais informações: <https://justiceinnovation.org/node/29317>.

⁷³ Para mais informações: <https://justiceconnect.org.au/>.

⁷⁴ Para mais informações: justiceinnovation.law.stanford.edu/; <https://www.courtinnovation.org/>.

⁷⁵ Para mais informações: <https://www.hiil.org/>.

⁷⁶ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de São Paulo. *Programa de gestão e inovação: iNovaJusp*/Diretoria do Foro da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo. São Paulo: JFSP, 2016. Disponível em: <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUID/inovajusp/inovajuspcatalogada.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

⁷⁷ Para mais informações: <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/ijusplab/>.

Grande do Norte, Ceará, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Em 2019, o CNJ também inaugurou dois laboratórios de inovação: o “Laboratório de Inovação para o Processo Judicial em meio Eletrônico – Inova PJe”, com foco na inovação tecnológica, cujo principal objetivo é pesquisar, produzir e atuar na incorporação de inovações tecnológicas na plataforma PJe, responsável pela gestão do processo judicial em meio eletrônico do Poder Judiciário⁷⁸; e oLiots, este último criado para unir conhecimento e cooperação em prol das metas globais da ONU, sobretudo as que envolvem paz, justiça e eficiência institucional⁷⁹.

Mais recentemente, apesar da inovação não se limitar ao aspecto tecnológico, o CNJ editou novos atos normativos incentivando e regulamentando inovações no Judiciário, como a Resolução aprovada em 23/09/2020 (Processo nº 0007555-97.2020.2.00.0000), que “institui a política pública para a governança e gestão de processo judicial eletrônico”, integrando os Tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br, bem como as Resoluções 331 e 332, ambas de 2020, que, respectivamente, institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) e dispõe sobre ética, transparência e governança na produção e no uso da Inteligência Artificial no Poder Judiciário.

Vemos, portanto, que, na esteira dos estudos da inovação no setor público, o Judiciário começou a trilhar nestes últimos anos o caminho da gestão da inovação.

Considerando os estudos e as iniciativas até aqui analisadas, conseguimos identificar algumas características próprias da inovação no Judiciário.

A gestão judiciária é feita pelos próprios magistrados com o auxílio dos servidores, e os mandatos para o exercício das funções de liderança são mais curtos do que os dos demais Poderes, normalmente com duração de dois anos sem recondução, o que torna mais difícil dar início e concluir projetos, bem como ter continuidade de políticas públicas.

De outra banda, a atividade-fim do Poder Judiciário, que é a prestação jurisdicional, é também a razão última de sua existência, sendo, então, o objeto direto ou indireto do aperfeiçoamento por meio de sua inovação.

⁷⁸ Para mais informações: <https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88493-laboratorio-de-inovacao-concentra-solucoes-tecnologicas-voltadas-ao-pje>.

⁷⁹ Para mais informações: <https://nacoesunidas.org/judiciario-brasileiro-cria-laboratorio-de-inovacao-para-promover-metas-da-onu/>.

Aparentemente, isso simplificaria a atividade inovadora do Judiciário, mas a realidade é outra porque a prestação jurisdicional é um serviço público que envolve questões relacionadas a todo e qualquer tema da vida das pessoas, tendo em vista o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5.º, XXXV, da CF/1988).

Não bastasse, o Judiciário 5.0, antes analisado, é um imperativo que torna mais complexa ainda sua atividade, tendo em vista que não pode deixar de nela considerar preocupações como a colocação do ser humano no centro de suas atenções e destinatários de seus atos, o equilíbrio social e ecológico, a segurança jurídica, o respeito à inteligência coletiva, a solução colaborativa dos complexos problemas da sociedade, bem como a harmonização das novas tecnologias à sua atuação.

Dessarte, a prestação jurisdicional depende de uma gama extensa de recursos humanos e materiais, mas também de informações de várias áreas do conhecimento, que vão além do saber jurídico.

Com base nessas características e considerando o que já estudamos a respeito da inovação em geral e da inovação no setor público, podemos definir a inovação no Judiciário como a implementação efetiva pelos magistrados e servidores de medidas que aprimorem a atividade jurisdicional por meio de alterações em serviços, produtos, processos, organizações, métodos de comunicação e políticas públicas, criando algo novo ou significativamente melhorado.

Percebam que nessa definição optou-se por destacar as figuras dos magistrados e dos servidores, uma vez que no Brasil a gestão judiciária é atribuição daqueles com o auxílio dos servidores.

Há, então, uma carga importante de responsabilidade dos juízes na condução e no incentivo da atividade inovadora no Judiciário.

Além disso, as medidas de inovação no Judiciário devem sempre visar ao aprimoramento da atividade jurisdicional, ainda que indiretamente, e, assim, pressupõe-se que o interesse público estará sendo satisfeito, na medida em que se estiver aperfeiçoando os serviços judiciários, e isso certamente terá valor para seus usuários e para a sociedade.

Vejamos como podemos classificar a inovação no Judiciário para melhor compreendê-la.

A inovação no Judiciário terá como objeto mediato sempre a atividade jurisdicional, mas, quanto a seu objeto imediato, podemos dizer que a inovação pode ser na área-meio ou na área-fim. A inovação na área-fim gera melhorias diretas na prestação jurisdicional, como ocorre, por exemplo, quando se implementam

recursos novos para a realização de intimações das partes por meio de ferramentas como “WhatsApp”⁸⁰. Por sua vez, a inovação na área-meio propicia melhorias indiretas na prestação jurisdicional por meio do aperfeiçoamento das atividades de apoio às unidades jurisdicionais, por exemplo, na criação de uma rede social interna reunindo magistrados e servidores para trocas de experiências, boas práticas e informações.

Em contrapartida, a inovação no Judiciário, tal como a inovação em governo, considerando os diversos processos que permitem seu desenvolvimento, pode ser do tipo fechada ou aberta. A inovação será fechada quando decorrer de pesquisa ou desenvolvimento realizado totalmente dentro do próprio Poder Judiciário. Não importa se a atividade ocorreu em mais de um ou em apenas um dos ramos de justiça, tendo em vista a unidade do Judiciário (art. 92 da CF/1988). Por sua vez, a inovação no Judiciário aberta é aquela desenvolvida total ou parcialmente fora do Poder Judiciário, o qual passa a ser colaborador ou apenas receptor do resultado de uma pesquisa ou de um desenvolvimento do setor privado ou de outro ente público.

Como se percebe, a inovação no Judiciário não é algo simples, sobretudo num Poder que possui particularidades e dificuldades decorrentes de sua própria natureza de distanciamento e de imposição de decisões, bem como considerando sua evolução histórica analisada anteriormente.

Com efeito, o Judiciário caracteriza-se por manter um distanciamento das partes nos processos, atuando em ambientes solenes com base em formalidades, hierarquia, e numa velocidade normalmente menor do que aquelas das rápidas mudanças vividas pela sociedade.

Num ambiente desses, como também antes referido, há dificuldades para fomentar criatividade, para desenvolver empatia e para construir soluções colaborativas.

Justamente por esses obstáculos que a inovação apresenta-se não apenas como um dever, mas como um bom caminho para o aperfeiçoamento do Judiciário, e isso graças a seus valores e a seus métodos, técnicas e abordagens.

Entretanto, o primeiro desafio dos que desejam e precisam inovar é exatamente descobrir como fazê-lo.

Para isso, devem ser definidos metas e objetivos, identificados pontos fortes e fracos da instituição, bem como analisados conhecimentos sobre seus

⁸⁰ Para mais informações: <https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85009-whatsapp-pode-ser-usado-para-intimacoes-judiciais>.

problemas, oportunidades e ameaças para, a partir de então, ser iniciada a busca por melhorias constantes em seu funcionamento.

A inovação não surge por acaso nem de forma isolada, sendo necessário integrá-la na rotina da organização, estimulando a criatividade, o aprendizado, o conhecimento, a formação de parcerias e o desenvolvimento organizacional alinhado à estratégia da organização.

Verificamos no primeiro capítulo que a inovação sempre existiu na evolução do Judiciário, ainda que de forma meramente empírica, mas a novidade agora é a inovação estudada metodologicamente e aplicada com orientação específica ao Judiciário e pelo Judiciário.

Como veremos, estudos diversos têm desenvolvido técnicas, métodos e abordagens capazes de potencializar a quantidade e a qualidade da inovação nas instituições, podendo também ajudar o Judiciário a superar suas barreiras e a fazer bom uso de seus pontos fortes.

Passemos, então, a conhecê-los.

2.2 METODOLOGIA DA INOVAÇÃO

Inovação, como implementação efetiva de mudanças, criando-se algo novo ou aprimorando algo existente, envolve um conjunto de atos que precisam ser praticados para se chegar ao resultado pretendido.

Portanto, a inovação não se resume a um único ato ou evento, sendo produzida por meio de um procedimento, que, para ser mais bem compreendido, pode ser dividido em fases, por exemplo, de identificação do desafio, problema ou oportunidade, de reunião de ideias, de imaginação da solução, de testes, de projeto para desenvolvimento e implantação e de implementação efetiva da mudança.

Tratando-se de novidade, a busca pela inovação encontra resistências e obstáculos, assim como deslumbres e euforia, envolvendo certamente riscos diversos e, em muitos casos, custos elevados.

Como destacam Capovilla *et al.*⁸¹:

⁸¹ CAPOVILLA, Celso *et al.* O processo de inovação na RNP. *Position paper* v: 1.0. Rede Nacional de Ensino e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: https://www.rnp.br/sites/default/files/media/rnp-position-paper-processo_de_inovacao_na_rnp-v_final2_1.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

A busca pela inovação tem riscos, ou seja, o processo não garante sucesso automaticamente. A atividade de inovar é carregada de incertezas, com muitas variáveis, entre elas a tecnologia em si, a natureza da competição, o contexto do mercado onde será lançada e até o contexto político e social.

No âmbito da inovação no Judiciário, as incertezas também são várias e decorrentes de causas diversas como riscos de descontinuidade dos projetos nas mudanças das gestões nos tribunais; abordagens parciais das questões, em razão da pulverização de unidades jurisdicionais geridas por cada juiz titular, muitas vezes desconsiderando o necessário equilíbrio holístico das soluções; obsolescência de tecnologias utilizadas; reduções orçamentárias não esperadas; modificações legislativas; políticas do tipo *top-down* desconectadas com a realidade do dia a dia das varas; e não aceitação das mudanças pelos magistrados, servidores, bem como pelos usuários dos serviços.

Para minimizar os riscos da inovação e para alcançar maior eficácia nessa atividade inovadora, foram desenvolvidas diversas formas de trabalho, que analisaremos sob esse título de metodologia da inovação⁸², entendida como estudo das técnicas, métodos e abordagens capazes de potencializar a quantidade e a qualidade da inovação nas instituições⁸³.

Pretendemos, ao final deste trabalho, indicar os caminhos mais adequados para a inovação no Judiciário.

Como se sabe, técnicas são conjuntos de regras, normas ou protocolos utilizados como meio para se alcançar determinado resultado no campo da ciência, mas também no das artes ou em qualquer outra atividade. Ortega y Gasset diz que podemos compreender a técnica como um esforço para reduzir o esforço na busca por algo que queremos⁸⁴.

Método, por sua vez, é um processo organizado, lógico e sistematizado de pesquisa, instrução, investigação, apresentação etc., com intuito de alcançar determinado resultado⁸⁵.

⁸² A expressão “metodologia da inovação” é utilizada com significado de estudo dos possíveis caminhos ou meios para inovar.

⁸³ Não há muita precisão no uso da terminologia nos estudos sobre inovação, como destacam BUCHELE, Gustavo Tomaz *et al.* Métodos, técnicas e ferramentas para inovação: brainstorming no contexto da inovação. In: VII SEMINÁRIO DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR. *Anais...* 2015. Disponível em: http://www.unisul.br/wps/wcm/connect/95eb03a8-996f-4d78-89e7-e2982649e942/artigo_gt-adm_gustavo-pierry-gertrudes-joao_vii-spi.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 18 mar. 2019.

⁸⁴ ORTEGA Y GASSET, José; OLIVEIRA, José F. de Almeida. *Meditação sobre a técnica*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1991.

⁸⁵ HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

Abordagem significa a adoção de uma maneira específica de enfocar, interpretar ou realizar algo.

Consideramos que a abordagem é algo mais livre e amplo em relação ao método, que, por seu turno, pode ser utilizado numa abordagem determinada e ser organizado com o emprego de uma ou mais técnicas específicas.

Diante dos limites deste trabalho, como anteriormente explicitado, adotamos a expressão “metodologia da inovação” com o significado de estudo das técnicas, métodos e abordagens para inovar, aos quais nos referiremos genericamente como caminhos para a inovação.

Com efeito, como salienta Dias⁸⁶, os caminhos da inovação, compreendidos como os modos ou maneiras para se alcançar a inovação em determinada entidade, englobam, então, desde ferramentas específicas até a formação da cultura específica, passando pelas chamadas metodologias ágeis.

Mas o que são metodologias ágeis?

Em resposta à crescente pressão do mercado por resultados, inovação, flexibilidade e melhor desempenho no desenvolvimento de *softwares*, surgiram, nos últimos 30 anos, as chamadas metodologias ou métodos ágeis (também denominados de métodos de inovação ágil).

As expressões “métodos ágeis” ou “metodologias ágeis” têm sido utilizadas para designar formas de trabalho que envolvem novos valores, princípios, práticas e benefícios voltados para a inovação, revelando-se, ainda, como destacam Rigby, Sutherland e Takeuchi, “uma alternativa radical para a gestão no estilo, comando e controle” de projetos, que “estão se espalhando por uma ampla gama de indústrias e funções, até na diretoria”⁸⁷.

Logo, essas metodologias estão sendo usadas também em outras áreas da produção e da gestão das empresas, e não apenas nas de informática.

Anteriormente, a maioria dos projetos de desenvolvimento de *software* era conduzida no modelo em “cascata” (“waterfall”), no qual há uma grande fase de planejamento, englobando amplamente os detalhes considerados importantes para o produto final, para somente depois ser iniciada a produção propriamente dita.

⁸⁶ DIAS, Isabel de Meiroz. Práticas de inovação em gestão pública. In: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer*. Gestão do conhecimento e inovação em governo. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

⁸⁷ RIGBY, Darrell K.; SUTHERLAND, Jeff; TAKEUCHI, Hirotaka. Incorporando a agilidade. *Harvard Business Review*, Rio de Janeiro, maio 2016. Disponível em: <https://hbrbr.uol.com.br/incorporando-a-agilidade/>. Acesso em: 28 jul. 2018.

No entanto, o uso desse modelo em “cascata” acarretava custos e tempo elevados para o início do desenvolvimento, e qualquer mudança posterior geraria dificuldades e gastos também significativos. Ademais, esse modelo trazia em si equívocos ao supor que os requisitos do projeto seriam totalmente conhecidos desde seu início e que nada mudaria ao longo do caminho.

A prática foi demonstrando que os clientes descobrem detalhes do que realmente desejam em fase posterior e que, muitas vezes, suas necessidades mudam no curso do próprio desenvolvimento em razão de exigências técnicas ou do próprio mercado.

Ademais, os próprios desenvolvedores descobrem novas ideias, tecnologias e opções no decorrer do projeto.

As metodologias ágeis utilizam uma nova abordagem para o planejamento e para uma execução iterativa e incremental envolvendo problemas complexos, dividindo-os em partes menores e elaborando as soluções por meio de colaboração entre o time de desenvolvimento, especialistas no negócio e clientes, visando chegar a um resultado que seja rápido, útil e de qualidade.

Como destaca Sampaio Tomás:

De acordo com as linhas orientadoras da “Metodologia Ágil”, as pessoas têm um papel fundamental no desenvolvimento dos projectos, sendo para isso essencial que em todas as equipas exista uma boa comunicação entre os intervenientes, haja motivação e que cada indivíduo se preocupe com a qualidade. É pois valorizada a entrega de um produto funcional e adequado ao que o cliente realmente deseja; a preocupação centra-se na produção do *software* pedido, sendo a maioria da documentação gerada a partir das ferramentas usadas na produção. O cliente é frequentemente chamado a intervir, iteração a iteração, tendo um papel decisivo na definição dos novos requisitos, contrariando a prática de quase tudo ser planificado e acordado no início do projecto. É geralmente aceite, e muitas vezes é comprovado na prática, que numa “Metodologia Plan-driven/Waterfall” o plano definido grande parte das vezes não chega ao fim igual ao que foi proposto no início do projecto. Nenhum projecto é totalmente previsível, portanto ser “ágil” é ter conhecimento desta realidade e aceitar que os requisitos habitualmente mudam, em suma, estar pronto para acomodar a mudança de forma simples e rápida. Pretende-se então a redução dos ciclos de entrega, maior adaptabilidade e flexibilidade a alterações ou ao aparecimento de novos requisitos dos *stakeholders*, assim como o cumprimento dos prazos de entrega⁸⁸.

⁸⁸ TOMÁS, Mário Rui Sampaio. Métodos ágeis: características, pontos fortes e fracos e possibilidades de aplicação. *IET Working Paper Series*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, n. WPS09, 2009. Disponível em: https://run.unl.pt/bits-tream/10362/2003/1/WPSeries_09_2009Tomas.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.

Curiosamente, apesar de serem consideradas como originárias da área de Tecnologia da Informação (TI) e depois utilizadas nas demais áreas empresariais, as metodologias ágeis começaram fora da área de TI.

Rigby, Sutherland e Takeuchi defendem que tais metodologias remontam à década de 1930, quando Walter Shewhart, da empresa Bell Labs, começou a aplicar o Plan-Do-Study-Act (PDSA) para a melhoria de produtos e processos.

Dizem os autores que:

Shewhart ensinou esta metodologia de desenvolvimento iterativo e incremental ao seu aprendiz, W. Edwards Deming, que o utilizou extensivamente no Japão nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. A Toyota contratou Deming para treinar centenas de gerentes da empresa, eventualmente capitalizando sua experiência para desenvolver o famoso Sistema Toyota de Produção – a principal fonte do pensamento “enxuto” de hoje. Os métodos de desenvolvimento iterativo e incremental também foram os principais contribuintes para a criação bem-sucedida do jato hipersônico X-15 na década de 1950⁸⁹.

As experiências envolvendo metodologias ágeis foram também objeto de estudos e análises de outros autores.

Takeuchi e Nonaka, em seu artigo “The New New Product Development Game” (1986)⁹⁰, descreveram estudo feito em fabricantes eficientes, pelo qual constataram o que chamaram de abordagem *rugby*, na qual a equipe alcança seu objetivo como uma unidade, mas passando a bola entre si para trás e para frente.

Posteriormente, Sutherland e Schwaber (1995) criaram um novo método inovador chamado de “Scrum”, que se baseava, resumidamente, em curtas reuniões diárias e nas ideias-chave de Takeuchi e Nonaka na abordagem *rugby*⁹¹.

De 11 a 13 de fevereiro de 2001, num *resort* situado nas montanhas de Wasatch em Utah/EUA, reuniram-se 17 desenvolvedores de *softwares*, que se auto-denominavam “anarquistas organizacionais”, para compartilhar ideias a respeito de suas formas de trabalho, havendo praticantes de diversas abordagens, como Programação Extrema (XP), Scrum, DSDM, Crystal, Programação Pragmática

⁸⁹ RIGBY, Darrell K.; SUTHERLAND, Jeff; TAKEUCHI, Hirotaka. The secret history of agile innovation. *Harvard Business Review online*, abr. 2016. Disponível em: <https://hbr.org/2016/04/the-secret-history-of-agile-innovation>. Acesso em: 28 jul. 2018.

⁹⁰ TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. The New Product Development Game. *Harvard Business Review online*, jan. 1986. Disponível em: <https://hbr.org/1986/01/the-new-new-product-development-game>. Acesso em: 28 jul. 2018.

⁹¹ SUTHERLAND, Jeff. Agile can scale: inventing and reinventing Scrum in five companies. *Cutter IT Journal*, v. 14, p. 5-11, 2001.

e outros que simpatizavam com a necessidade de uma alternativa aos processos de desenvolvimento de *software* pesados orientados por documentação.

Essas abordagens eram conhecidas como metodologias “leves” porque utilizavam simples e poucas regras para permitir uma adaptação mais rápida dos projetos em ambientes que exigiam mudanças também rápidas.

Apesar da existência de divergências entre os participantes, acabaram por formar um consenso sobre bases mínimas para a realização de um desenvolvimento ágil de *softwares*, o que deu origem ao chamado “Manifesto para o Desenvolvimento Ágil de *Software*”, definindo quatro valores fundamentais e, com base nestes, foram fixados doze princípios operacionais das metodologias ágeis.

A partir de então, todas as estruturas de desenvolvimento alinhadas com esses valores e princípios passaram a ser conhecidas como métodos ou metodologias ágeis⁹².

O “Manifesto para o Desenvolvimento Ágil de *Softwares*” foi assim redigido:

“Estamos descobrindo maneiras melhores de desenvolver *software*, fazendo-o nós mesmos e ajudando outros a fazerem o mesmo. Através deste trabalho, passamos a valorizar: a) Indivíduos e interações mais que processos e ferramentas; b) *Software* em funcionamento mais que documentação abrangente; c) Colaboração com o cliente mais que negociação de contratos; d) Responder a mudanças mais que seguir um plano. Ou seja, mesmo havendo valor nos itens à direita, valorizamos mais os itens à esquerda⁹³.

E estes são os doze princípios que norteiam o “desenvolvimento ágil” adaptados para as metodologias em geral, ou seja, além das atividades de desenvolvimento de *software*:

- 1) Nossa maior prioridade é satisfazer o cliente por meio da entrega contínua e adiantada de produtos ou serviços com valor agregado;
- 2) Mudanças nos requisitos e nas necessidades do usuário são bem-vindas, mesmo tardiamente no desenvolvimento;

⁹² Nessa linha, a abordagem do *Design Thinking* pode ser considerada também metodologia ágil, como concebem alguns autores (GREGÓRIO, Álvaro. Um laboratório de inovação no Judiciário: porque e o que. In: GREGÓRIO, Alvaro et. al. *Inovação no Judiciário – conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019), apesar de não ser, em regra, assim referida nos estudos a respeito.

⁹³ Para mais informações: <https://agilemanifesto.org/>.

- 3) Entregas no desenvolvimento do projeto devem ser pequenas, constantes e rápidas, de poucas semanas a poucos meses, com preferência à menor escala de tempo;
- 4) Pessoas de negócio e desenvolvedores devem trabalhar diariamente em conjunto por todo o projeto;
- 5) Projetos devem ser construídos em torno de indivíduos motivados e, para isso, eles deverão ter ambientes adequados, suporte necessário e toda a confiança para realizar o trabalho;
- 6) O método mais eficiente e eficaz de transmitir informações para e entre uma equipe de desenvolvimento é pela conversa face a face;
- 7) Projeto sendo implementado e funcionando é a medida primária de progresso;
- 8) Os processos ágeis promovem desenvolvimento sustentável, devendo os patrocinadores, desenvolvedores e usuários ser capazes de manter um ritmo constante indefinidamente;
- 9) A contínua atenção à excelência técnica e ao bom *design* aumenta a agilidade;
- 10) Simplicidade é essencial;
- 11) As melhores arquiteturas, requisitos e *designs* emergem de equipes auto-organizáveis;
- 12) Em intervalos regulares, a equipe deve pensar em como se tornar mais eficaz e, então, deverá fazer os ajustes necessários em seu comportamento.

Após a publicação do Manifesto, o movimento ágil cresceu rapidamente, dando origem a novas abordagens e alcançando cada vez mais áreas e atividades nas instituições além do desenvolvimento de *softwares*, com destaque para as gestões inovadoras nos setores empresarial e público.

Atualmente, há diversas abordagens de inovação ágil e muita discussão a respeito.

Afinal, como dizem Rigby, Sutherland e Takeuchi:

O sucesso tem muitos pais e a inovação ágil tem uma herança colorida. Embora a complexa árvore genealógica do *agile* às vezes suscite debates apaixonados entre os profissionais ágeis, duas coisas são claras: primeiro, as raízes do *agile* vão muito além da tecnologia da informação e, segundo, as agências do *agile* continuarão a se espalhar para melhorar os processos de inovação em quase todas as funções de cada setor⁹⁴.

Dentro dos limites deste trabalho, veremos mais adiante as principais metodologias ágeis utilizadas até o momento, sendo comum, inclusive, combinações delas, a fim de identificarmos as mais adequadas à inovação no Judiciário.

De qualquer maneira, antes de estudarmos as diferentes metodologias ágeis, devemos destacar que, independentemente do caminho escolhido, a inovação é regida pelo princípio da versão beta, ou seja, qualquer solução implementada estará em constante aprimoramento, de forma que também suas técnicas, métodos e abordagens estarão sempre em construção e aperfeiçoamento, podendo ser adaptados à realidade de seu aplicador.

De outro lado, além do incentivo da liderança e da definição de processos adequados, é imprescindível que haja na instituição a tolerância ao fracasso como um componente essencial para o sucesso.

Ademais, a inovação precisa de ideias e de criatividade, que, por sua vez, apesar de dependerem de características individuais e traços de personalidade, podem ser estimuladas institucionalmente por meio de medidas que facilitem a geração de *insights* criativos e permitam a troca e a experimentação.

Uma medida interessante para despertar novas ideias é a aproximação de diferentes áreas da instituição e desta com outros atores externos, como mercado e academia, uma vez que a troca ou combinação de pensamentos a respeito de um mesmo problema, ou o conhecimento de conceitos e processos de uma área do conhecimento a outra, sem que haja relações aparentes entre ambos, revela-se um potente instrumento para a criação. Essa atividade costuma ser denominada de cocriação.

Outra importante questão diz respeito à manutenção de um equilíbrio entre as iniciativas inovadoras da instituição e suas operações de rotina. Caso isso não seja mantido, há o risco de que essas atividades interfiram negativamente umas nas outras, porquanto possuem características conflitantes, a saber: estabilidade, segurança e metas claras para o trabalho operacional, e, de outro lado, incertezas e certo nível de improviso para a inovação.

⁹⁴ RIGBY, Darrell K.; SUTHERLAND, Jeff; TAKEUCHI, Hirotaka. The secret history of agile innovation cit.

Ainda, devemos lembrar que a inovação aberta, estudada anteriormente, apresenta-se como um meio interessante para que a instituição, utilizando sistematicamente recursos internos e externos, consiga ter mais condições para acelerar a identificação, a experimentação e a implementação de novas ideias, sem desequilibrar suas atividades⁹⁵.

Por fim, para a melhor compreensão dos diferentes aspectos e das várias áreas de atuação que devem ser trabalhados para que se alcancem articulação, acompanhamento, métricas e sucesso num programa de inovação no setor público, são utilizados *frameworks*, ou seja, arcabouços teóricos estruturados com princípios, valores e funções predefinidos para se atingir determinado resultado.

A importância do uso de um *framework* no processo de inovação no Judiciário é assim explicado por Gregório:

Um *framework* não define a metodologia, mas estrutura a atuação do laboratório e do Programa de Inovação, dando sentido à ação da área, demonstrando significados, princípios e valores a serem compartilhados pela organização, estabelecendo amplitudes, formatos de parcerias e aprendizagem social que caracteriza o novo tema. Não havendo esse *framework*, um programa de inovação estará desarticulado e será levado lentamente ao isolamento e ao descrédito da organização, onde tantas boas ideias mal implementadas agonizam⁹⁶.

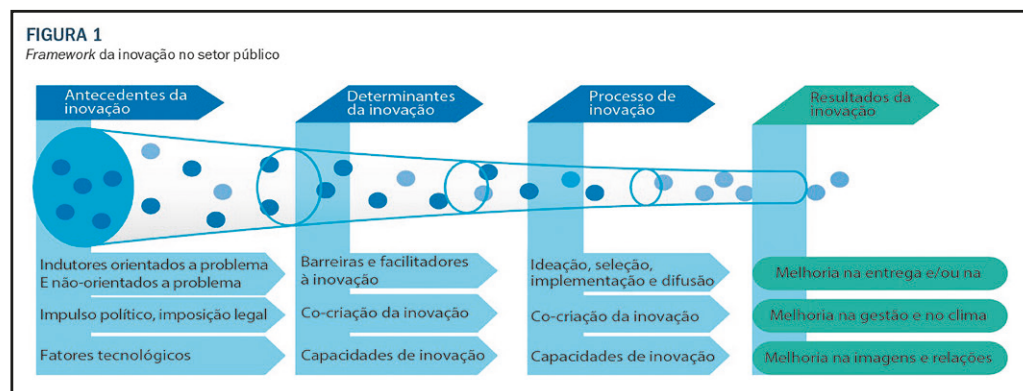
Alguns *frameworks* desenvolvidos para a inovação no setor público permitem-nos compreender melhor essa ideia.

Isidro-Filho, apoiado na análise de modelos, como os propostos pela OCDE, Mepin (países nórdicos), Nesta (Reino Unido) e APSII (Austrália), apresenta o seguinte *framework* aplicado ao contexto da inovação no setor público brasileiro (Poder Executivo Federal):

⁹⁵ Para aprofundamento a respeito da inovação aberta: CHESBROUGH, Henry William. *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology* cit.; GRIZENDI, Eduardo. *Manual de orientações gerais sobre inovação* cit.; TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. *Gestão da inovação* cit.

⁹⁶ GREGÓRIO, Álvaro. Um laboratório de inovação no Judiciário: porque e o que cit.

Figura 12 – *Framework* da inovação no setor público



Fonte: Isidro-Filho⁹⁷.

Nesse *framework*, o autor trata da inovação como um processo composto por quatro fases: (i) antecedentes da inovação; (ii) atividades relativas ao ciclo de inovação; (iii) capacidades ou recursos para inovação; e (iv) resultados ou impactos da inovação. Além disso, são destacados indutores, barreiras e facilitadores da inovação, bem como detalhados diversos aspectos e resultados de cada fase.

Entende o autor que:

O *framework* de análise das experiências de inovação no setor público federal brasileiro permite descrever e comparar os elementos constituintes da inovação, com base em referenciais consolidados e amplamente difundidos em diferentes países. Tem-se uma proposta processual que busca oferecer uma visão da cadeia de valor de inovação, e perpassa atores, práticas e evidências de como as organizações públicas e os serviços públicos podem ser transformados. Sabe-se que há limitações na proposta apresentada, sejam teóricas ou metodológicas, mas a iniciativa de oferecer uma lente de interpretação do tema no Brasil pode contribuir para o avanço da pesquisa em campo de protagonismo acadêmico recente no país⁹⁸.

No âmbito do governo estadual de São Paulo, a Unidade de Inovação criou o seguinte *framework* a respeito das dimensões da sua inovação organizacional:

⁹⁷ SILVA FILHO, Antônio Isidro da. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período de 1999 a 2014. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO – CONSAD. *Anais...* Brasília, DF, Brasil.

⁹⁸ Idem, p. 170.

Figura 13 – *Framework* das dimensões da inovação organizacional

Fonte: Governo do Estado de São Paulo⁹⁹.

Por meio desse *framework*, observamos que o governo de São Paulo definiu cinco dimensões para desenvolver sua inovação, trabalhando todas em equilíbrio e de forma simultânea.

Gregório¹⁰⁰ aponta que o *framework* de inovação no setor público mais moderno foi divulgado pela OCDE em 2015, colocando o indivíduo no centro de todos os seus programas, envolvido, nesta ordem, pela organização, pelo setor público e pela sociedade. Ademais, a proposta divide o processo de inovação em quatro áreas: geração e compartilhamento de ideias; empoderamento da força de trabalho; revisão do *design* organizacional; e pilotagem de regras e processos.

Explica o autor que esse *framework* da OCDE:

[...] apresenta contornos estratégicos que nos permitem a adequação operacional e vislumbrar projetos em cada um de seus quatro segmentos. É preciso que sejam abor-

⁹⁹ Disponível em: <http://www.governo.sp.gov.br/UIsobre.html>. Acesso em: 18 jul. 2019. Nesse sítio, também há um detalhamento de cada dimensão e das competências necessárias.

¹⁰⁰ GREGÓRIO, Álvaro. Um laboratório de inovação no Judiciário: porque e o que cit., p. 10.

dados em conjunto já que esses segmentos, ao pertencerem ao sistema público, são interagentes, interdependentes e com um fim comum – o indivíduo – que pode ser interpretado em duas diferentes personas: o cidadão e o funcionário.

Este o *framework* da OCDE:

Figura 14 – *Framework* da inovação no setor público da OCDE



Fonte: Gregório *apud* De Daglio, M *et al.*¹⁰¹.

Assim, os *frameworks*, por meio de fácil e didática visualização, transmitem rapidamente as ideias, os princípios e os valores que informam determinado programa de inovação, permitindo a articulação eficiente de suas ações.

Vejam, então, quais os principais caminhos que vêm sendo utilizados para a inovação em geral e no setor público. Após, com essas informações, teremos condições de identificar os mais adequados à inovação no Poder Judiciário, bem como poderemos construir *frameworks* próprios para sua gestão.

¹⁰¹ GREGÓRIO, Álvaro. Um laboratório de inovação no Judiciário: porque e o que. Op. cit., p. 70, *apud* De DAGLIO, M. *et al.* Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. Background Paper prepared for the OECD Conference “Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact”, Paris, 2014.

2.2.1 Metodologias ágeis

Como vimos, as abordagens e métodos de gestão alinhados com os valores e princípios do “Manifesto para o Desenvolvimento Ágil” passaram a ser conhecidos como métodos ou metodologias ágeis.

As metodologias ágeis têm sido criadas e combinadas entre si como forma eficaz de promover a inovação e o aprimoramento da gestão em instituições públicas e particulares.

Vejam as mais utilizadas atualmente.

2.2.1.1 *Design Thinking e Legal Design*

A palavra *design* vem do latim *designare*, que possui basicamente dois significados: a) marcar, traçar, notar (sentido manual); e b) planejar, imaginar (sentido intelectual).

Adaptado para o inglês, tornou-se *design*, que tem uma quantidade maior de significados, mas, em nosso contexto, tem o sentido de planejar e criar com habilidade ou de forma artística.

Em linhas gerais, podemos dizer que *design* é o planejamento de algo por meio do trabalho da forma e da funcionalidade, otimizando a relação do homem com o produto ou o serviço.

Em 1919, a Escola Bauhaus (Staatliches Bauhaus) foi fundada na Alemanha por Walter Gropius com o objetivo de combinar métodos e técnicas para projetar (desenhar, projetar – daí *design*), unindo arquitetura, pintura, escultura, artes plásticas e desenho industrial. Essa é considerada a primeira escola de *design* do mundo¹⁰².

Posteriormente, foi realizada a Conferência de Métodos Sistemáticos e Intuitivos em Engenharia, *Design* Industrial, Arquitetura e Comunicações (Londres, 1962), iniciando um movimento cujo objetivo era definir *design*, teorizando a profissionalização da área.

Em 1969, Herbert Simon, em seu livro *The science of the artificial*, destacou que o *design* preocupa-se com a forma como as coisas deveriam ser ou com a criação de artefatos para atingir objetivos¹⁰³.

¹⁰² Para mais informações: <https://www.deutschland.de/en/100-years-of-the-bauhaus>.

¹⁰³ SIMON, Herbert A. *The sciences of the artificial*. 3. ed. Cambridge: MIT Press, 1996.

O *design* foi evoluindo e sendo aplicado a outras áreas do conhecimento, tendo como foco atender às diversas demandas do ser humano, mas mantendo o destinatário no centro das atenções para as decisões tomadas.

A forma deveria ter um propósito, uma função, uma estratégia, sempre para atender às necessidades emocionais, psicológicas, ergonômicas, técnicas, funcionais e de negócio.

O *design*, portanto, passa a atuar em várias áreas, como na arte (*design* gráfico) e no desenvolvimento de produtos (*design* de produtos).

Em 1973, Rittel e Webber¹⁰⁴, analisando o planejamento de políticas públicas, identificaram problemas que não teriam soluções definitivas (*wicked problems*), uma vez que amplos, com muitas causas, sem limites definidos e ligados a outros problemas complexos, por exemplo, a criminalidade. Para esses problemas, se conectados a outros problemas também complexos, não haveria como pensar numa solução ideal e final, mas apenas razoáveis. O *design* seria um caminho também complexo, mas que, por utilizar informações diversas e complementares, bem como atividades de tentativa e erro, seria o melhor a se trilhar na busca pelas soluções dos *wicked problems*.

Mais recentemente, na chamada Era da Informação, criou-se o *design* de interfaces, que se preocupa com a tarefa de fazer com que a enorme quantidade de dados disponíveis e existentes na internet e em bancos de dados possa chegar ao usuário de forma mais amigável, atraente e fácil de usar.

No final do século XX, diante da complexidade dos novos problemas decorrentes do avanço da tecnologia, da globalização e da própria Era da Informação, surge o chamado *Design Thinking*.

Em 1987, Peter Rowe, professor de Arquitetura e Desenho Urbano na Universidade de Harvard, publica o livro *Design Thinking*¹⁰⁵, analisando sistematicamente projetos de arquitetura e planejamento urbano e apresentando aspectos procedimentais do *Design Thinking*. É a primeira menção formal à expressão.

Anos depois, em 1992, Richard Buchanan publica artigo (“Wicked problems in design thinking”)¹⁰⁶, no qual, baseando-se em desafio do teórico Horst Rittel

¹⁰⁴ RITTEL, Horst W.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973. Disponível em: www.jstor.org/stable/4531523. Acesso em: 10 jul. 2018.

¹⁰⁵ ROWE, Peter G. *Design Thinking*. Cambridge: The MIT Press, 1987.

¹⁰⁶ BUCHANAN, Richard. Wicked problems in Design Thinking. *Design Issues*, Cambridge, v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992. Disponível em: http://web.mit.edu/jrankin/www/engin_as_lib_art/Design_thinking.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

para *designers* no início dos anos 1970, demonstra que o método do *design*, por ser integrativo, pode ser aplicado a qualquer área da experiência humana, revelando-se um modo eficaz para solucionar problemas complexos. Isto porque o *designer*, para a solução de um problema, identifica as visões de todos os envolvidos, as questões que lhes dizem respeito e os dados que possui para chegar a uma proposta de resolução, que servirá como uma hipótese de trabalho para exploração e desenvolvimento. Esse método, segundo o autor, é eficaz para a solvências dos problemas complexos de qualquer área do conhecimento.

Diante da complexidade cada vez maior dos problemas da humanidade, Buchanan diz que o *Design Thinking* mostra-nos que aquilo muitas vezes considerado pelas pessoas como “impossível” pode, na verdade, ser apenas uma limitação da imaginação, perfeitamente passível de ser superada por esse método. Faz uma conexão do *Design Thinking* com a inovação.

Rolf Faste, professor de engenharia mecânica e diretor do Programa de *Design* da Universidade de Stanford/EUA entre 1984 e 2003, é considerado o responsável pela popularização do conceito de *Design Thinking*¹⁰⁷.

David M. Kelley, fundador da Ideo¹⁰⁸ e também professor na Universidade de Stanford, e Tim Brown¹⁰⁹, CEO da Ideo, foram os responsáveis pela adaptação e utilização do *Design Thinking* na gestão empresarial, culminando, posteriormente, na sua aplicação também no setor público.

O *Design Thinking* não possui uma definição consensual entre seus estudiosos, mas pode ser compreendido como uma nova forma de agir pela qual o pensamento analítico é unido ao pensamento intuitivo, utilizando-se da reunião de equipes multidisciplinares e de experiências diversas dos envolvidos nos problemas complexos para que uma solução criativa seja encontrada por meio de visualização, com foco no destinatário do serviço ou produto e fazendo uso da prototipação para redução dos riscos.

Dessarte, o *Design Thinking* é baseado em práticas próprias e também em métodos diversos de pesquisa da antropologia e de ciência comportamental, tendo como pilares: descoberta (empatia/definição), colaboração (ideação/cocriação) e experiência (visualização/prototipagem).

¹⁰⁷ Para mais informações sobre o trabalho de Rolf Faste: <http://www.fastefoundation.org/>.

¹⁰⁸ Ideo é uma das mais importantes empresas de *design* do mundo e uma das grandes responsáveis pela difusão do *Design Thinking*. Para mais informações: <https://www.ideo.com/about>.

¹⁰⁹ BROWN, Tim. *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. São Paulo: Elsevier, 2010. Tim Brown é considerado um dos principais formadores e difusores da abordagem do *Design Thinking*. Para mais informações: <https://www.ideo.com/people/tim-brown>.

Bechara, em sua tese de doutoramento a respeito do *Design Thinking* na inovação escolar, destaca¹¹⁰:

[...] o *Design Thinking* é melhor compreendido como uma *abordagem*, e não como um *processo linear, hierárquico e sequencial*. E, ao invés de ser reconhecido por trazer novas ferramentas, o *Design Thinking* representa, antes de tudo, uma *nova mentalidade (mindset)*.

Em artigo publicado na *Harvard Business Review*, a Professora Jeanne Liedtka, da School of Business – Virginia Darden University, relata o resultado de um estudo de sete anos, no qual analisou 50 projetos de diversos setores, tais como negócios, serviços sociais e saúde, concluindo que o *Design Thinking* tem um enorme potencial para “liberar a energia criativa das pessoas, conquistar seu compromisso e melhorar radicalmente os processos”¹¹¹.

Para isso, o *Design Thinking* possui técnicas apropriadas para que os problemas, as necessidades e as oportunidades de mudança sejam identificados por meio de perguntas certas, orientadas com foco no usuário dos serviços ou dos produtos e feitas a todos os que direta ou indiretamente possam participar ou ser atingidos pelas soluções. Além disso, o inovador deverá fazer verdadeira imersão no ponto de vista de seu “cliente” para melhor compreender o problema e seus desafios (empatia/imersão).

Na etapa da colaboração, as ideias de solução serão obtidas com base nas experiências não apenas dos usuários, mas também dos prestadores de serviços ou dos fabricantes dos produtos e daqueles que poderão ser atingidos pelo novo produto ou serviço. Evidencia-se que essa forma de trabalho aumenta a chance de acerto.

Por outro lado, o *Design Thinking* utiliza a prototipagem como parte importante do processo de trabalho (experimentação). Por meio dela, torna-se visível a ideia de solução a que se chegou após as atividades iniciais. No entanto, essa ideia prototipada ainda não está perto do produto ou serviço final. Será apresentada aos usuários e aos demais participantes do procedimento para reavaliação, o que exigirá, às vezes, reformulações até completas do que se imaginava. Trata-se, portanto, de mais uma etapa de testes das ideias antes de avançar no procedimento. Por isso, são protótipos feitos com baixo custo e baixa qualidade, dife-

¹¹⁰ BECHARA, João José Bignetti. *Design Thinking: estruturantes teórico-metodológicos inspiradores da inovação escolar*. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

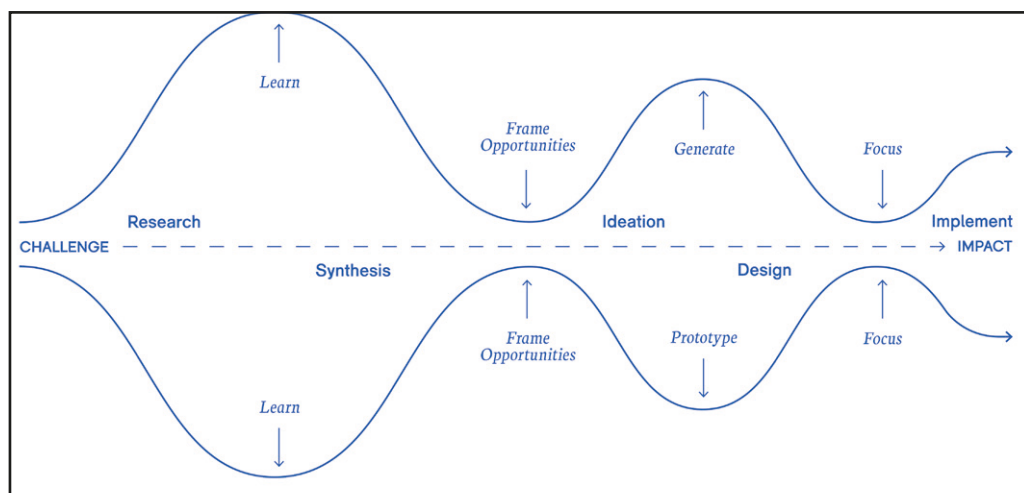
¹¹¹ LIEDTKA, Jeanne. Why Design Thinking works. *Harvard Business Review*, p. 72-79, Sep.-Oct. 2018.

renciando-se dos chamados produtos mínimos viáveis. Esses protótipos, apesar de perderem em fidelidade, ganham em flexibilidade e velocidade de mudança.

Todo esse procedimento do *Design Thinking* propicia o engajamento, o diálogo e o aprendizado, ao mesmo tempo que, ao envolver os clientes e outros *stakeholders* na identificação dos problemas e na busca por soluções, gera um amplo compromisso com a mudança, estimulando a colaboração e a aceitação dela.

O *framework* a seguir bem ilustra a abordagem do *Design Thinking*:

Figura 15 – *Framework* do *Design Thinking*



Fonte: Nesta, Ideo e Design for Europe – “Guide – Designing for Public Services”¹¹².

Por esse *framework*, observamos que o processo de *design thinking* começa pela identificação ou apresentação de um desafio, problema ou oportunidade de inovação. Simplificaremos a análise denominando todos de “problema”.

A partir daí, sempre na perspectiva do ser humano (usuário), damos início à importante etapa da compreensão do problema, o que significa identificá-lo a partir de suas verdadeiras causas e concausas, considerando também todo o seu entorno, de forma que, ao final, saberemos tudo o que contribui para sua existência.

O desenho indica que estamos num momento de ampliação da cognição, em que, por meio de técnicas diversas, aumentamos a quantidade de informação

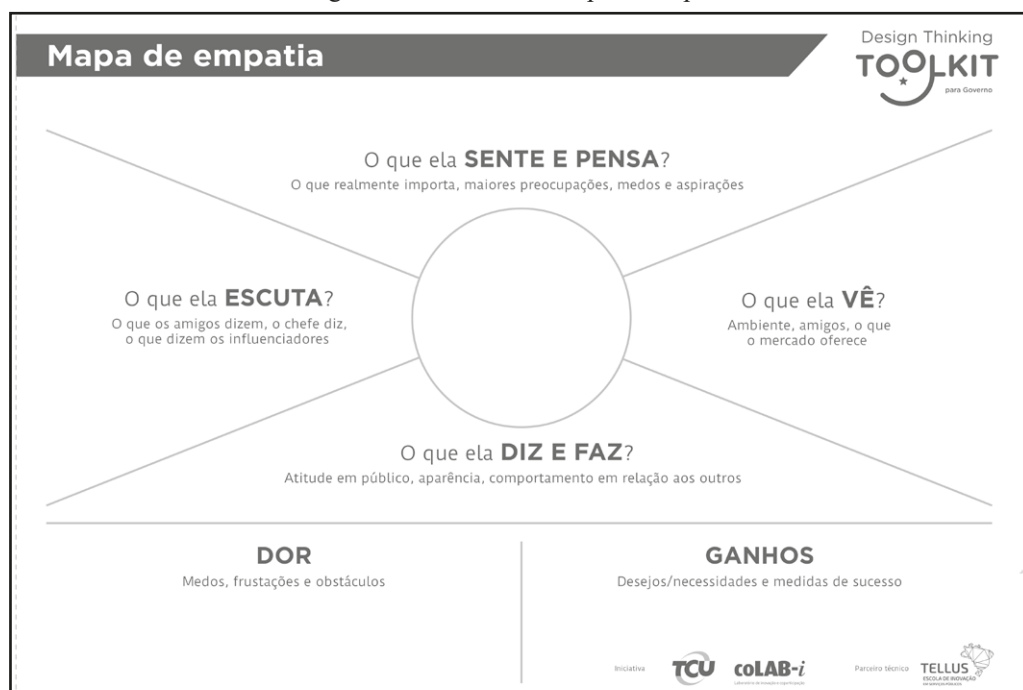
¹¹² Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/nesta_ideo_guide_jan2017.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

disponível para que possamos ter a identificação real do problema. Isso é essencial para que soluções efetivas sejam encontradas.

Nessa etapa da descoberta, a empatia é fundamental porque nos permite fazer a análise do problema sob as diferentes perspectivas dos usuários. Por meio dela, colocamo-nos nas situações dos diversos personagens envolvidos no problema, o que nos dará uma ideia mais completa a respeito de seus vários aspectos. Isso poderá, inclusive, demonstrar que o verdadeiro problema é distinto daquele inicialmente pensado.

Para essa atividade, há muitas ferramentas possíveis¹¹³, tais como pesquisas, “sombra”, “jornada do usuário”, “5 Por quês”, sendo recomendado inicialmente o uso do chamado “mapa de empatia”, cujo quadro (“canvas”) é apresentado a seguir.

Figura 16 – Canvas do mapa de empatia



Fonte: Tribunal de Contas da União¹¹⁴.

¹¹³ Para conhecer mais ferramentas, acesse: https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/index.html.

¹¹⁴ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/pdf/template_mapaempatia.pdf.

Em seguida, ainda na fase da descoberta, deve ser reanalisado o problema com base nessas informações, chegando a uma síntese dele e de suas causas, também por meio de ferramentas específicas diversas (“diagrama de afinidades”, “matriz de (re)definição de problemas”, “como podemos”, entre outras). Aqui, redefiniremos os problemas a fim de passarmos à fase de ideias de solução (fase da ideação).

Figura 17 – Exemplo de “matriz de (re)definição de problemas”

Matriz de (re)definição de problema			Design Thinking TOOLKIT para Governo
Qual é a principal questão a ser tratada e por que é importante?	Para quem isso é um problema?	Qual o benefício que você está tentando proporcionar?	
O que está impedindo você de fazer isso?	Quais fatores sociais/culturais influenciam este problema?	Você consegue pensar neste problema de uma outra maneira? Você pode redefini-lo?	

Iniciativa **TCU** **colAB-i** Parceiro técnico **TELLUS**
ESCALA DE INOVAÇÃO

Fonte: Tribunal de Contas da União¹¹⁵.

Na etapa colaboração (ideação/cocriação), há nova ampliação de conhecimentos por meio de uma atividade criadora de soluções para o problema já identificado.

O objetivo é gerar ideias inovadoras, que resolvam o problema.

Para isso, os participantes devem pensar livremente, utilizando ferramentas adequadas às características da equipe e dos problemas, tais como: *brainstorming*, *Swap*, *The World Café* e clusterização. Ademais, sugerem-se como regras dessa etapa: ser visual, desenhando as ideias; manter o foco no tópico; buscar

¹¹⁵ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/pdf/template_matrizderedefinicao.pdf.

quantidade, e não apenas qualidade de ideias; encorajar ideias incomuns, estranhas e aparentemente impossíveis; evitar posturas críticas e julgamentos das ideias apresentadas.

No final dessa etapa, deverão ser reunidas e selecionadas as melhores ideias para que possa ser construída uma sugestão final de solução (ou de soluções) na próxima fase.

Na fase da experiência (visualização/prototipagem), serão construídos protótipos, que permitirão visualizar a solução encontrada. Por meio deles, as pessoas poderão entendê-la, questioná-la e sugerir alterações.

Esses protótipos devem ser construídos de forma rápida, simples e barata, reduzindo tempo e recursos para sua análise.

Os testes realizados com os protótipos permitirão validar ou não as soluções, podendo, inclusive, indicar a necessidade de retorno a alguma das etapas anteriores desse processo.

Como destacado pelo Tribunal de Contas da União em seu manual de ferramentas de *Design Thinking* para o governo:

Durante a fase de teste dos protótipos há que se retomar à de empatia, podendo, inclusive, aplicar algumas das ferramentas utilizadas nessa fase, tais como os mapas de empatia, as Jornadas dos usuários e outros, para comparar *feedbacks* de usuários. Isso mostra a natureza iterativa do *Design Thinking*. Pode-se adicionar também uma dinâmica de aperfeiçoar e retestar a solução numa série de iterações, podendo resultar, inclusive, na identificação de novas áreas para a inovação e aperfeiçoamento para ideias existentes.

Durante todas as fases do *Design Thinking*, há que se conceber a possibilidade de ter que dar um passo atrás ou, até mesmo, refazer todo o processo. Nesse sentido, cabe guardar o registro das ideias que, a princípio, não foram prototipadas, pois, em algum momento, poderão ser retomadas na íntegra ou em parte. O mais importante é que a equipe esteja sempre aberta a aprender com os erros das iterações anteriores e seguir em frente rumo a uma solução satisfatória para o desafio em questão¹¹⁶.

Validada a solução, passa-se para a documentação do resultado, iniciando-se o planejamento da sua implementação.

Dourado bem sintetiza esse fechamento:

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Design Thinking Toolkit para Governo*. Brasília: Tribunal de Contas da União; Instituto Serzedello Corrêa e CoLab-i – Laboratório de Inovação e Coparticipação, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/index.html. Acesso em: 22 jul. 2019.

Para finalizar, é feita a produção de um relatório detalhando o problema, o contexto em que está inserido, sua solução e a quem se destina. Este documento tem formato livre, deve ser criado a critério da equipe, constando itens que julgarem necessários, tendo como foco o encaminhamento do plano a áreas responsáveis por impulsioná-los, com objetivo de chegar à implementação. Além disso, deve-se elaborar uma apresentação curta e objetiva, que chamamos de *pitch*, onde a equipe apresenta a solução desenvolvida em pouco espaço de tempo, com objetivo de atrair o interesse de possíveis apoiadores do projeto¹¹⁷.

Diante dos desafios da Sociedade 5.0, analisada no capítulo anterior, e dos bons resultados verificados utilizando os fundamentos e os pilares do *Design Thinking*, surgiu o chamado *Legal Design*¹¹⁸, que é a aplicação dessa abordagem adaptada para o mundo do Direito com o objetivo de transformar produtos e serviços jurídicos mais eficazes, eficientes, satisfatórios e repensados com o ser humano no centro de suas modificações.

As aplicações do *Legal Design* são várias, permitindo transformar a área jurídica a fim de que os sistemas jurídicos e judiciários atendam de forma mais efetiva às necessidades e aos anseios da sociedade.

Afinal, essa remodelagem jurídica considerará o ser humano no centro de suas decisões, as quais serão tomadas por meio da participação de todos os envolvidos nas soluções dos problemas complexos que se apresentam.

A atuação do *Legal Design* pode ser dividida em três campos distintos, mas complementares: 1) *Design* – para que sejam criados e remodelados serviços e produtos que as pessoas precisam e desejam; 2) *Tech* – para que sejam desenvolvidas ou utilizadas tecnologias em prol da eficácia e eficiência do Direito; 3) *Law* – para que sejam criadas e remodeladas normas jurídicas promovendo uma sociedade mais justa e engajada.

O *Legal Design* possibilita-nos ser mais visionários e criativos na geração de soluções para problemas, uma vez que há coparticipação de todos os envolvidos no problema, ou seja, participam do processo tanto os prestadores quanto os usuários dos serviços e todos os que de algum modo são afetados pela prestação ou pela solução. Assim, fala-se em cocriação, aproveitando as experiências e os conhecimentos de todos os envolvidos na solução, que, destaque-se, é sempre encontrada mantendo-se o foco no usuário de forma a lhe fornecer melhores serviços adaptados às suas necessidades explícitas e ocultas.

¹¹⁷ DOURADO, Gabriela. *Design Thinking: por que utilizar?* In: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019.

¹¹⁸ HAGAN, Margaret. *Law + Design Workbook*. Disponível em: <http://www.legaltechdesign.com/2017/10/law-design-workbook/#1>. Acesso em: 22 jul. 2019.

Dessa maneira, a análise dos problemas complexos é feita pelos vários ângulos fornecidos por essa abordagem multipessoal e multiexperimental, aumentando consideravelmente as chances de acerto na identificação dos problemas e na elaboração de propostas de soluções.

Essas propostas são reduzidas a uma ideia tangível, alcançando-se um protótipo, que será testado e examinado também por diversos atores envolvidos na solução.

Percebe-se que essas etapas formam um processo denso e com várias idas e vindas até chegarmos a uma proposta final de solução do problema identificado.

O produto final será um protótipo testado, revisto, aprovado e pronto para dar início a um projeto-piloto.

Pensando nos serviços jurídicos e judiciários, verificamos que são várias as aplicações do *Legal Design* para seu aperfeiçoamento. Ele oferece muitas ideias para que juízes, advogados e o público em geral descubram novas maneiras de atuar, criem novos produtos e novos negócios – por meio da tecnologia ou de outra forma –, aproximando o cidadão do Estado e de soluções cada vez mais eficazes de seus problemas. Além disso, há um significativo aprimoramento da comunicação dos conteúdos e dos alcances das leis, fazendo com que o cidadão encontre, de uma maneira mais clara, mais atraente e mais útil, os dados que precisa para cumprir e executar a legislação.

Essas novas técnicas permitem-nos antever o surgimento de novos profissionais no âmbito do Direito, porquanto diferentes tipos de trabalho e competências serão exigidos nesse meio.

O *Legal Design* pode auxiliar legisladores, administradores públicos, juízes, auxiliares da justiça, advogados, empresas e cidadãos na busca de seus objetivos.

Numa frase: o *Legal Design* permite aprimorarmos a chamada *Experience of Law*, fazendo com que tenhamos uma experiência bem-sucedida no uso dos serviços judiciários e na solução dos conflitos de interesses.

Portanto, o *Design Thinking* e sua variação jurídica (*Legal Design*) são um caminho interessante a se considerar para inovar no Poder Judiciário.

Contudo, como veremos, há outros.

2.2.1.2 Scrum

A palavra inglesa *scrum* é o nome dado a uma formação ordenada de oito jogadores utilizada para reiniciar o jogo no *Rugby*, na qual os atacantes de uma

equipe unem-se com os braços entrelaçados e as cabeças para baixo, movimentando-se para frente contra um grupo similar do time adversário. A bola é lançada no *scrum* e os jogadores tentam ganhar sua posse, chutando-a para trás em direção ao seu próprio lado do campo¹¹⁹.

O termo foi empregado no contexto das atividades gerenciais inicialmente em 1986 por Takeuchi e Nonaka, no artigo “The new product development game”, defendendo que os projetos conduzidos por equipes pequenas e multifuncionais produzem melhores resultados. Essas equipes foram relacionadas à formação *scrum* do *Rugby*.

Fazendo uso de ideias desse estudo, Jeff Sutherland, John Scumniotales e Jeff McKenna estruturaram uma forma de desenvolvimento de *software* na Easel Corporation em 1993, denominando-a de *Scrum*.

Em 1995, Jeff Sutherland e Ken Schwaber, considerados os criadores do *Scrum*, apresentaram um trabalho na Conferência de Programação, Sistemas, Linguagens e Aplicações Orientadas a Objetos, em Austin, Texas, denominado “O processo *Scrum* de desenvolvimento”¹²⁰, revelando o *framework* ao público pela primeira vez, que se tornou a metodologia ágil mais utilizada atualmente.

Sutherland e Schwaber definem o *Scrum* como “um *framework* dentro do qual pessoas podem tratar e resolver problemas complexos e adaptativos, enquanto produtiva e criativamente entregam produtos com o mais alto valor possível”, e esse *framework* “consiste de times *Scrum* associados a papéis, eventos, artefatos e regras”¹²¹.

Portanto, o *Scrum* não é um processo, técnica ou método, mas uma estrutura de trabalho na qual diversas técnicas, metodologias e práticas podem ser aplicadas.

Foi inicialmente desenvolvido para a criação e o gerenciamento de produtos, mas pode e tem sido amplamente utilizado para produtos, serviços e no próprio gerenciamento de empresas.

¹¹⁹ Para mais detalhes: http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/rugby_union/rules_and_equipment/4205334.stm.

¹²⁰ SCHWABER, Ken. *Scrum Development Process. Business object design and implementation*, London, p. 117-134, Springer 1997. Disponível em: <https://www.thescrummaster.co.uk/wp-content/uploads/2016/09/SCRUM-Development-Process-K-Schwaber.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

¹²¹ SCHWABER, Ken; SUTHERLAND, Jeff. *The Scrum Guide – the definitive guide to Scrum: the rules of the game. Scrum Guides*, 2017. Disponível em: <https://www.scrumguides.org/scrum-guide.html>. Acesso em: 22 jul. 2018.

O *Scrum* tem como base o trabalho por meio de pequenos grupos auto-organizáveis, reuniões curtas e frequentes com entregas constantes.

Seus pilares são transparência, inspeções frequentes e adaptações.

Seus valores são comprometimento, coragem, foco, transparência e respeito.

O trabalho é realizado pelo *Time Scrum*, o qual é formado pelo *Product Owner*, pelo Time de Desenvolvimento e por um *Scrum Master*.

O *Product Owner* (dono do produto) é a pessoa responsável por descrever, ordenar e comunicar os itens do *Backlog* do Produto. Esse *Backlog* é uma lista ordenada e dinâmica de tudo o que se tem de fazer para que aquele produto desejado seja produzido. Assim, essa lista serve para definir quais trabalhos devem ser realizados para se alcançar o resultado pretendido.

Por sua vez, o Time de Desenvolvimento é um grupo multifuncional de profissionais auto-organizados, com cerca de três a oito integrantes, que deverá reunir todas as habilidades essenciais para criar os incrementos do produto. Portanto, esse grupo é que deverá realizar as tarefas necessárias para que os itens do *Backlog* do Produtos sejam alcançados.

O *Scrum Master* é o responsável pela aplicação do *Scrum* no projeto e pela ligação do *Time Scrum* com as pessoas que não o integram. Os objetivos do *Scrum Master* são: a) auxiliar o dono do produto em sua função; b) treinar e ajudar o Time de Desenvolvimento; c) fazer com que as interações entre o *Time Scrum* e as demais pessoas sejam otimizadas; e d) ajudar funcionários e partes interessadas a compreender e aplicar o *Scrum* na organização.

Os Times *Scrum* devem possuir todas as competências necessárias para completar o trabalho sem depender de outros que não fazem parte da equipe.

O modelo de time no *Scrum* é projetado para aperfeiçoar a flexibilidade, criatividade e produtividade, entregando produtos de forma iterativa e incremental e maximizando as oportunidades para *feedback*.

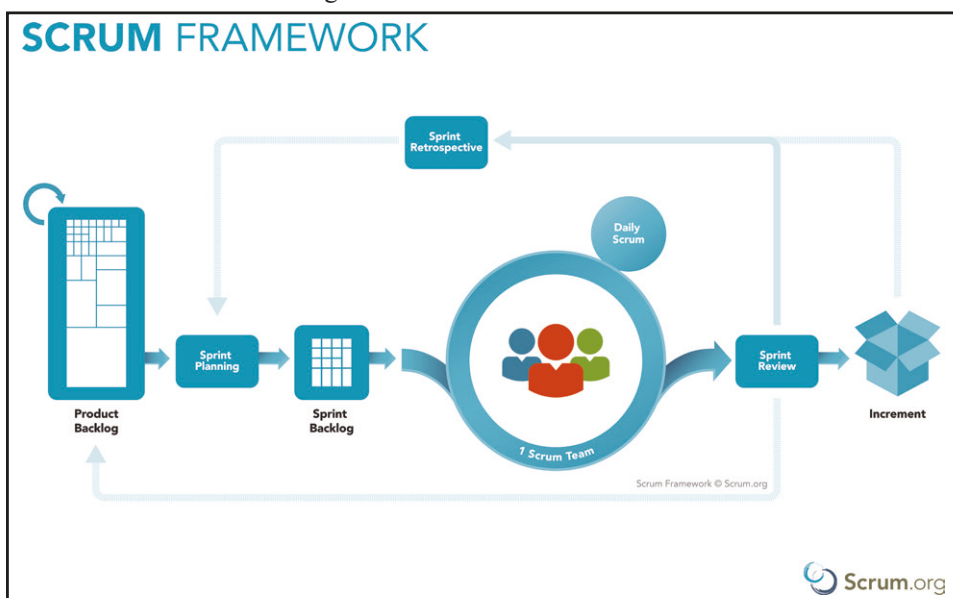
No *Scrum*, os projetos são divididos em ciclos, normalmente com periodicidade mensal, chamados de *Sprints*. A *Sprint* representa um *Time Box*, ou seja, um período de tempo dentro do qual um conjunto de atividades deve ser executado. Cada *Sprint* é utilizada com uma meta do que nela será construído.

As *Sprints* são planejadas previamente e devem ser realizadas por meio das seguintes atividades: reuniões diárias de 15 minutos (inspeção do andamento do trabalho e planejamento do trabalho do Time de Desenvolvimento para as próximas 24 horas); trabalho de desenvolvimento; uma revisão da *Sprint* (realizada no final da *Sprint* para inspecionar o incremento, ou seja, a meta alcançada,

e adaptar o *Backlog* do Produto, se necessário); e uma retrospectiva da *Sprint* (oportunidade para o Time *Scrum* inspecionar a si próprio e criar um plano para melhorias a serem aplicadas na próxima *Sprint*).

Para melhor compreensão dessa abordagem, a figura a seguir é elucidativa:

Figura 18 – Framework do Scrum



Fonte: Scrum.org¹²².

Dessa análise observamos que o *Scrum* apresenta as seguintes vantagens: agilidade; *feedback* eficaz; melhor comunicação entre clientes e desenvolvedores (e entre os integrantes do próprio Time *Scrum*); flexibilidade; e transparência.

No entanto, o uso do *Scrum* é mais recomendado quando presentes os seguintes aspectos no projeto a ser desenvolvido: quando já houver uma definição, ao menos inicial, do produto pretendido; quando os requisitos do produto final ainda não estiverem claramente definidos; quando for grande a probabilidade de mudanças no projeto durante seu desenvolvimento; quando houver necessidade de testar a solução; quando for grande a disponibilidade de tempo do *Product Owner* para participar do projeto; quando a equipe tiver um alto grau de maturidade e de entrosamento; e quando o cliente estiver aberto à inovação e a mudanças durante o projeto, inclusive quanto ao cronograma inicial.

¹²² Disponível em: <https://www.scrum.org/resources/scrum-framework-poster>. Acesso em: 20 jul. 2018.

Nas palavras de Jeff Sutherland: o *Scrum* “define objetivos e, de forma sistemática, passo a passo, descobre como chegar lá. E, ainda o mais importante, identifica o que está nos impedindo de chegar lá”¹²³.

2.2.1.3 Lean

A palavra inglesa *lean* possui vários significados, mas, para os objetivos deste estudo, interessam-nos os que dizem respeito a algo magro ou sem gordura.

Nesse sentido, *lean* tem sido traduzido também como enxuto ou econômico, referindo-se ao objetivo de, em determinada abordagem de gestão empresarial, enxugar a organização e eliminar excessos¹²⁴.

Nos estudos de gestão empresarial, o termo foi utilizado no livro *A máquina que mudou o mundo*¹²⁵, de Womack, Jones e Ross, que descrevia o resultado de um amplo estudo feito pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT – EUA) sobre a indústria automotiva mundial.

Nele e principalmente no livro *A mentalidade enxuta nas empresas*¹²⁶, foram descritas as características e as vantagens do chamado “Sistema Toyota de Produção”¹²⁷, o qual se destacava em qualidade, produtividade, redução de custos e em desenvolvimento de produtos, explicando o sucesso da indústria japonesa no setor.

Womack e Jones ressaltam que sete fontes de desperdícios foram identificadas para correção por meio do Sistema Toyota de Produção:

- Excesso de produção: produzir além do que o cliente necessita ou cedo demais, acarretando excesso de estoque;
- Esperas: longos períodos de ociosidade no processo de produção em virtude da ausência de pessoas, máquinas e materiais;

¹²³ SUTHERLAND, Jeff. *Scrum: a arte de fazer o dobro do trabalho na metade do tempo*. Tradução Natalie Gerhardt. São Paulo: LeYa, 2014. p. 148.

¹²⁴ Para mais informações sobre a origem do Lean: SHIMOKAWA, Koichi; FUJIMOTO, Takahiro. *O nascimento do Lean*. Porto Alegre: Bookman, 2011.

¹²⁵ WOMACK, James P.; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. *A máquina que mudou o mundo*: baseado no estudo do Massachusetts Institute of Technology sobre o futuro do automóvel. Tradução Ivo Korytowski. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹²⁶ WOMACK, James P.; JONES, Daniel T. *A mentalidade enxuta nas empresas*: elimine o desperdício e crie riquezas. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

¹²⁷ SHINGO, Shigeo. *O sistema Toyota de produção*. Porto Alegre: Bookman, 1996.

- Defeitos: produtos com defeitos ou de baixa qualidade, acarretando retrabalho, demora e gastos desnecessários;
- Inventário desnecessário: materiais, peças ou produtos disponíveis em excesso ou em momento em que o cliente deles não necessita acarretam custos e trabalhos desnecessários;
- Processos inadequados: esforços aquém ou além do necessário provocam retrabalho ou despesas que não precisariam existir;
- Transporte excessivo: movimentação excessiva de informação, matéria-prima ou produtos, que não agregam valor, resultam em dispêndios desnecessários;
- Movimentação dispensável: movimentação de pessoas que não agregam valor decorrente da desorganização do ambiente de trabalho.

O Sistema Toyota de Produção começou a ser desenvolvido no início do século XX, quando havia ainda apenas a empresa Toyoda Teares e seu fundador, Sakichi Toyoda (1867-1930), teve a ideia de criar um tear revolucionário para a época, que, além de funcionar automaticamente, era capaz de identificar o rompimento dos fios utilizados e imediatamente parar de funcionar, o que evitava desperdícios de tempo e de materiais.

Essa capacidade de interrupção imediata do funcionamento de um equipamento diante de um problema detectado era chamada de “jidoka”¹²⁸, sendo um dos pilares do Sistema Toyota de Produção, mas com ampliação para ser utilizado também nas linhas de produção manuais, nas quais qualquer operador poderia parar a produção quando alguma anormalidade fosse detectada.

Posteriormente, Kiichiro Toyoda (1894-1952), filho de Sakichi Toyoda, após retornar de uma viagem aos Estados Unidos da América na década de 1930, decidiu investir na produção de automóveis, sendo criada a Toyota Motor Company.

Com seu primo, Eiji Toyoda, Kiichiro cria na Toyota Motor o sistema *Just in Time*¹²⁹, que, em síntese, significava a entrega de peças e de automóveis de

¹²⁸ BAUDIN, Michel. *Working with machines: the nuts and bolts of lean with jidoka*. New York: Productivity Press, 2007.

¹²⁹ YAMASHINA, H. *Just on time: no tempo certo, quantidade e qualidade certas, com sincronismo total*. São Paulo: IMC Internacional Sistemas Educativos, 1988.

acordo com a demanda, evitando estoques desnecessários e, por conseguinte, reduzindo custos.

Na década de 1940, Taiichi Ohno (1912-1990) introduz a ferramenta Kanban nos trabalhos da Toyota Motor, organizando visualmente as atividades e as movimentações de materiais e produtos na empresa.

Anos depois, na década de 1960, Shigeo Shingo (1909-1990) agrega a ferramenta Poka-Yoke¹³⁰ ao controle de qualidade do Sistema Toyota de Produção (“Controle da Qualidade Zero Defeitos”), a qual serve para evitar erros nos processos de montagens, por exemplo, um formato específico de uma peça que impede sua colocação em local equivocado na montagem de um brinquedo.

Por fim, a prática do aperfeiçoamento constante, denominada Kaizen¹³¹, completa as bases do Sistema Toyota de Produção, preconizando o bem-estar dos empregados, o clima organizacional agradável e os ambientes simples, funcionais, limpos e organizados.

Como se observa, essas práticas inovadoras do Sistema Toyota de Produção surgiram e foram incorporadas naquela empresa durante um período de mais de cinco décadas.

Diante do sucesso alcançado pela Toyota, seu Sistema de Produção foi estudado e estruturado¹³², passando a ser chamado por alguns como Filosofia *Lean*, definida como “um corpo de conhecimento cuja essência é a capacidade de eliminar desperdícios continuamente e resolver problemas de maneira sistemática”, repensando “a maneira como se lidera, gerencia e desenvolve pessoas”¹³³.

Esse corpo de conhecimento, considerado de alto valor para a geração de produtos e serviços, foi adaptado a diversas aplicações, dando origem a algumas espécies de *Lean*: a) *Lean Manufacturing*¹³⁴ – utilizado no ambiente de produção

¹³⁰ SHIGEO, Shingo. *Zero quality control: source inspection and the poka-yoke system*. Translation Andrew P. Dillon. Stamford, Conn.: Productivity Press, 1986.

¹³¹ IMAI, Masaaki. *Kaizen: the key to Japan's competitive success*. New York: Random House, 1986.

¹³² Alguns estudos a respeito: SPEAR, Steven; BOWEN, H. Kent. Decodificando o DNA do Sistema Toyota de Produção. *Harvard Business Review*, p. 97-106, 1999; FELDT, William M. *Lean manufacturing: tools, techniques, and how to use them*. Boca Raton: CRC Press, 2000. Uma lista interessante de obras para se aprofundar no tema pode ser acessada em: <https://www.lean.org.br/publicacoes-lean.aspx>. Acesso em: 24 jul. 2018.

¹³³ Disponível em: <https://www.lean.org.br/o-que-e-lean.aspx>. Acesso em: 24 jul. 2018.

¹³⁴ MORGAN, James; LIKER, Jeffrey K. *Sistema Toyota de Desenvolvimento de Produto*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

de produtos em geral; b) *Lean Office*¹³⁵ – inserido no ambiente de escritório ou nas áreas administrativas das empresas; c) *Lean Construction*¹³⁶ – aplicado na atividade da construção civil, sendo o “chão de fábrica” do *Lean Manufacturing* substituído pelo canteiro de obras; d) *Lean Healthcare*¹³⁷ – usado na área da saúde para aprimorar seus serviços; e) *Lean Logistic*¹³⁸ – adotado para repensar as operações logísticas das empresas; f) *Lean Software Development*¹³⁹ – destinado ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de *softwares*; e g) *Lean Startup*¹⁴⁰ – empregado para desenvolver um processo empreendedor de forma enxuta nas chamadas “empresas nascentes”.

A base comum desse corpo de conhecimento é a abordagem chamada *Lean Thinking*, cuja essência é a identificação das necessidades dos clientes e o repensar da cadeia de valor da organização, encontrando formas de fornecer mais rapidamente a seus clientes o que eles precisam (o que dão valor) e utilizando significativamente menos recursos do que seus concorrentes.

Os princípios do *Lean Thinking* podem ser assim descritos:

- 1) Valor: identifique o valor para o específico produto ou serviço – o valor é definido pelo cliente, mas deve ser identificado pelo produtor ou gestor, sendo o ponto de partida do pensamento enxuto;
- 2) Fluxo de valor: faça o mapeamento do fluxo/cadeia de valor – deve ser identificada a cadeia de valor inteira para cada produto ou serviço, o que permitirá excluir etapas desnecessárias e rever procedimentos;
- 3) Fluxo contínuo: crie um fluxo de trabalho contínuo – devem ser redefinidos o trabalho e a relação entre os funcionários, órgãos e departamentos das empresas para que a comunicação seja constante e fluida;

¹³⁵ OLIVEIRA, Jeferson Duarte. *Escritório Enxuto (Lean Office)*. Lean Institute Brasil. Disponível em: https://www.lean.org.br/comunidade/artigos/pdf/artigo_57.pdf. Acesso em: 24 jul. 2018.

¹³⁶ GAO, Shang; LOW, Sui Pheng. *Lean Construction Management: the Toyota way*. Singapore, Springer 2014.

¹³⁷ PINTO, Carlos Frederico; BATTAGLIA, Flávio. Aplicando *Lean* na saúde. Disponível em: <https://www.lean.org.br/artigos/262/aplicando-lean-na-saude.aspx>. Acesso em: 24 jul. 2018.

¹³⁸ NISHIDA, Lando. *Logística Lean: conceitos básicos*. Disponível em: https://www.lean.org.br/comunidade/artigos/pdf/artigo_41.pdf. Acesso em: 24 jul. 2018.

¹³⁹ POPPENDIECK, Mary; POPPENDIECK, Tom. *Lean Software Development: an Agile Toolkit*. Crawfordsville: Addison Wesley, 2013.

¹⁴⁰ RIES, Eric. *A startup enxuta: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas*. Tradução dos editores. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

- 4) Produção puxada: crie um sistema puxado pelo cliente – as necessidades do cliente é que determinam os rumos dos trabalhos; a empresa não mais deve “empurrar” seus produtos para o consumidor;
- 5) Perfeição: busque melhoria contínua, visando à perfeição.

Esses princípios transmitem os valores centrais do *Lean*, norteando atividades empresariais em busca de melhores resultados.

O objetivo primordial do *Lean* é organizar ativos, recursos materiais e trabalhadores a fim de melhorar o fluxo de produção de um serviço ou produto para benefício do cliente, minimizando as perdas causadas pelo desperdício e pelas alterações desnecessárias do processo, mas garantindo flexibilidade para seu constante aperfeiçoamento.

Em síntese, o *Lean Thinking* é uma abordagem que propugna o enxugamento de processos, o aprimoramento do atendimento ao interesse dos clientes, a redução do tempo para as entregas, a melhoria contínua de processos, de produtos e de serviços, o aumento da produtividade e o compartilhamento de informações.

Assim, gestores devem se organizar e analisar como produzir com o mínimo possível, sem perder qualidade e interesse do cliente final no processo, minimizando custos, otimizando a produção e conseguindo o máximo de eficiência possível.

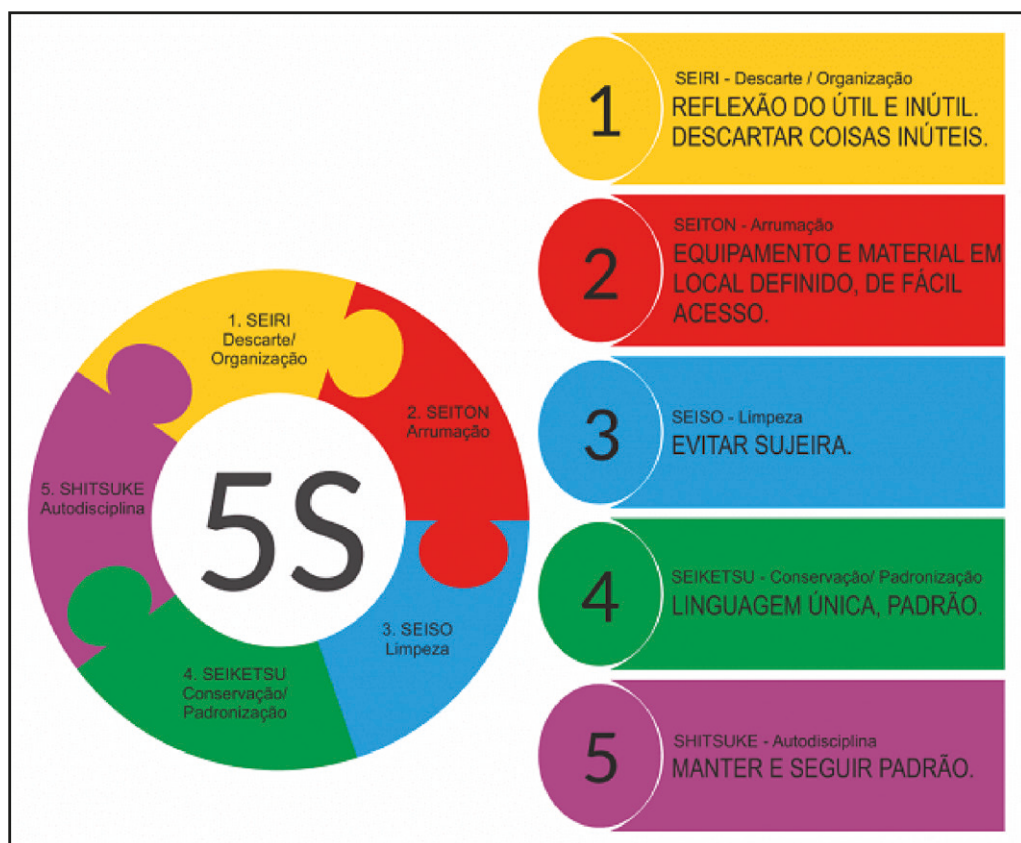
Para a aplicação dessa abordagem, várias foram as ferramentas desenvolvidas, podendo ser destacadas as seguintes: 5S, Kanban, Takt Time, Poka-Yoke e Trabalho Padronizado.

A ferramenta 5S é assim chamada porque baseada em cinco palavras japonesas iniciadas com a letra “S” (*Seiri, Seiton, Seiso, Seiketsu e Shitsuke*)¹⁴¹. Serve para criar um ambiente de trabalho que permita a organização, a limpeza, a padronização e o controle daquele espaço e das atividades realizadas, evitando desperdícios de tempo e de trabalho. Propugna a utilização de cinco sentidos nesse trabalho: 1) *Seiri* (senso de descarte) – todos os documentos, materiais, equipamentos e móveis do local de trabalho devem ser assim classificados e destinados: aqueles usados com frequência devem ser mantidos próximos ao usuário e permanecer em local de fácil acesso; os usados esporadicamente devem ser

¹⁴¹ Para acesso a um manual sobre a técnica e sua aplicação: https://controllab.com/pdf/manual_5s_2005.pdf.

colocados em outro local em áreas de menor acesso; e seu uso deve ser destinado ao descarte consciente; 2) *Seiton* (senso de ordenação) – após o Seiri, o local de trabalho deve ser organizado com base nos princípios de economia de tempo e movimento; 3) *Seiso* (senso de limpeza) – todos são responsáveis pela limpeza e pela sua manutenção; 4) *Seiketsu* (senso de asseio, higiene e saúde) – devem todos zelar pela saúde, aparência e cordialidade próprias e pelo bom ambiente de trabalho; e 5) *Shitsuke* (senso de autodisciplina) – todos devem manter as conquistas das fases anteriores, conservando a ordem com empenho contínuo.

Figura 19 – *Framework* da ferramenta 5S



Fonte: *siteware*¹⁴².

¹⁴² Disponível em: <https://www.siteware.com.br/produktividade/organizacao-do-ambiente-de-trabalho/attachment/organizacao-ambiente-trabalho/>.

Kanban é uma ferramenta que utiliza cartões para indicar o progresso de um projeto, permitindo o acompanhamento de sua evolução e uma fiscalização fácil, bem como contribuindo para melhorar a comunicação entre seus participantes. Na prática, os cartões são de diferentes cores e tamanhos, contendo todas as tarefas ou projetos, bem como seus respectivos responsáveis, deixando evidente o que deve ser feito, o que está sendo feito e o que já foi concluído.

Figura 20 – Quadro exemplificativo da ferramenta Kanban

Espera	Andamento	Finalizado
   	 	  

Fonte: “Ideia de *marketing*”¹⁴³.

Por sua vez, a ferramenta Takt Time, importante para a execução do *Just in Time* do Sistema Toyota de Produção, permite identificar o tempo adequado para a realização de determinada tarefa a fim de que não haja descompasso gerador de superprodução ou de ociosidade em outras etapas do processo produtivo. Assim, o Takt Time indica o ritmo de uma produção para evitar desperdícios, como tempo ocioso ou excesso de estoque¹⁴⁴.

Como explicam Alvarez e Antunes Jr.¹⁴⁵:

¹⁴³ Disponível em: <https://www.ideiademarketing.com.br/2012/06/18/metodologias-de-trabalho-kanban-e-pomodoro/>.

¹⁴⁴ A forma de cálculo e a aplicação do Takt Time é bem ilustrada em <https://administradores.com.br/artigos/calculo-do-takt-time-e-avaliacoes>.

¹⁴⁵ ALVAREZ, Roberto dos Reis; ANTUNES JUNIOR, José Antonio Valle. Takt Time: contexto e contextualização dentro do Sistema Toyota de Produção. *Gestão & Produção*, v. 8, n. 1, p. 1-18, abr. 2001.

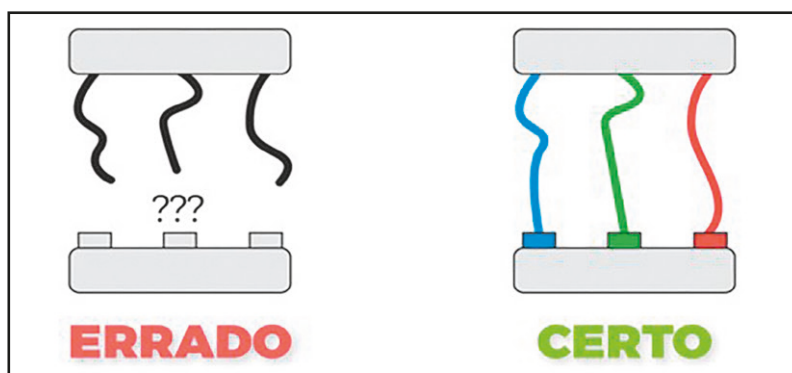
“A palavra alemã *takt* serve para designar o compasso de uma composição musical, tendo sido introduzida no Japão nos anos 30 com o sentido de “ritmo de produção”, quando técnicos japoneses estavam a aprender técnicas de fabricação com engenheiros alemães. O *takt time* é definido a partir da demanda do mercado e do tempo disponível para produção; é o ritmo de produção necessário para atender a demanda. Matematicamente, resulta da razão entre o tempo disponível para a produção e o número de unidades a serem produzidas.

Outra ferramenta importante no Sistema Toyota de Produção é o Poka-Yoke, que significa “à prova de erros”. Trata-se de uma forma de identificar e afastar erros no processo de produção a fim de impedir defeitos em seu resultado final. A ferramenta é aplicada por meio de seis passos: 1) identificar o defeito no produto ou no serviço; 2) compreender suas causas; 3) imaginar soluções para evitar o erro; 4) verificar a eficácia da solução escolhida; 5) implantar a solução; e 6) registrar, comparando os resultados obtidos.

O criador do Poka-Yoke exemplifica sua aplicação. Diz que um cliente avisou ter identificado falha em interruptores produzidos pela Toyota, os quais estariam sem uma determinada mola, impossibilitando seu funcionamento. Para evitar erros futuros, Shigeo definiu um procedimento específico, determinando que todas as peças do interruptor deveriam ser colocadas num prato antes de iniciada a montagem. No final, se algum item tivesse sobrado no prato, o erro seria facilmente identificado e corrigido.

A seguinte imagem permite visualizarmos outra aplicação da ferramenta:

Figura 21 – Exemplo de aplicação da ferramenta Poka-Yoke



Fonte: Nortegubisian¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.nortegubisian.com.br/blog/sistemas-a-prova-de-erros-poka-yoke>. Acesso em: 25 jul. 2018.

O Trabalho Padronizado é a ferramenta utilizada para organizar e sistematizar o conhecimento da empresa, bem como para estabilizar um processo de produção, garantindo sua qualidade, eficiência, segurança e melhoria contínua. Baseia-se em três elementos: a) definição do ritmo necessário de produção para evitar prejuízos e para que a demanda do cliente seja produzida no prazo (Takt Time); b) definição da melhor sequência de trabalho para se alcançar um resultado de qualidade no ritmo adequado; c) definição do estoque necessário para manter o trabalho nos padrões fixados¹⁴⁷. Por meio dela, são definidos e mapeados os fluxos de trabalho de todo o processo de produção, identificando-se o conteúdo de cada etapa, a sequência do trabalho, seu tempo de duração e o resultado final.

Algumas dessas ferramentas deram origem a outras abordagens ou metodologias ágeis, como o 5S e o Kanban.

No setor público, a aplicação do *Lean Thinking* e de suas ferramentas também tem sido estudada para que os governos possam aprimorar seu trabalho¹⁴⁸, oferecendo melhores serviços à população (saúde, segurança, educação etc.) e atendendo às necessidades e expectativas desta com gastos reduzidos.

Nessa área, entende-se que o *Lean* ajudaria o setor público a reduzir despesas, a aumentar a rapidez e a eficácia no atendimento dos interesses dos cidadãos, bem como a melhorar a qualidade de seus serviços.

No entanto, as particularidades da gestão pública geram desafios específicos para a aplicação do *Lean*, as quais podem assim ser sintetizadas: ausência de concorrência nos serviços prestados, que, entre outras consequências, dificulta a análise comparativa de serviços e reduz a necessidade de inovação; existência de diversas necessidades na sociedade que precisam ser compatibilizadas com orçamentos limitados; distanciamento e falta de comunicação entre a administração e os cidadãos, dificultando a compreensão daquela quanto aos interesses, necessidades e satisfação destes, ou seja, a identificação do valor é tarefa complexa; falta de conhecimento das técnicas de gestão pelos servidores públicos; ausência de visão sistêmica do serviço público e de comunicação entre seus diversos setores,

¹⁴⁷ Mais detalhes podem ser estudados em: MARIZ, Renato Nunes; PICCHI, Flávio Augusto. Método para aplicação do trabalho padronizado. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 7-27, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ac/v13n3/v13n3a02>. Acesso em: 25 jul. 2018.

¹⁴⁸ TURATI, Ricardo de Carvalho. *Aplicação do lean office no setor administrativo público*. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

departamentos, órgãos e instituições, o que atrapalha o reconhecimento do fluxo de valor; e as causas reais dos problemas não são normalmente constatadas, mas apenas suas consequências, o que dificulta encontrar soluções eficazes.

Como salientam Bathia e Drew¹⁴⁹, aplicar a Filosofia *Lean* é difícil no setor privado, e mais ainda no setor público, mas é um caminho eficaz para a inovação de ambos.

2.2.1.4 Kanban

“Kanban” é uma palavra de origem japonesa que significa placa, letreiro ou tabuleta¹⁵⁰.

Trata-se de uma metodologia ágil utilizada para a criação de produtos com ênfase em entregas contínuas por meio de técnicas que ajudem equipes a trabalhar juntas de maneira mais eficaz.

Taiichi Ohno, então vice-presidente da Toyota Motor Company, é considerado um dos criadores do Sistema Toyota de Produção e o precursor do Sistema Kanban.

Como explicam Sugimori *et al.*¹⁵¹, esses sistemas, que tiveram início no final dos anos 1940, complementavam-se mutuamente. O Sistema Kanban, inspirado nos supermercados norte-americanos, onde as prateleiras eram reabastecidas apenas quando houvesse necessidade em razão do limite de espaço para cada item, permitia a chamada “produção *just in time*”, na qual somente os produtos essenciais, no tempo necessário e na quantidade devida eram fabricados, o que permitia a redução do estoque disponível ao mínimo, diminuindo custos. Por outro lado, o Sistema Toyota de Produção é o sistema de “respeito pelo ser humano”, em que os trabalhadores podiam exibir suas capacidades por meio da participação ativa na administração e melhoria de suas próprias oficinas.

Anos mais tarde, David J. Anderson projeta um Sistema Kanban para abordagem no processo de desenvolvimento de *softwares* na empresa de engenharia

¹⁴⁹ BHATIA, Nina; DREW, John. Applying lean production to the public sector. *The McKinsey Quarterly*, v. 3, n. 1, p. 97-98, 2006.

¹⁵⁰ Conforme verificado em: <https://www.dict.com/japones-portugues/kanban>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹⁵¹ SUGIMORI, Y.; KUSUNOKI, K.; CHO, F.; UCHIKAWA, S. Toyota production system and Kanban system Materialization of just-in-time and respect-for-human system. *The International Journal of Production Research*, v. 15, n. 6, p. 553-564, 1977.

Corbis, cuja experiência foi apresentada em 2007 nas conferências “Agile 2007” e “Lean New Product Development”.

A partir daí, o Kanban vem sendo popularizado e empregado em outras empresas.

Em linhas gerais, o Kanban ajuda a assimilar e controlar o progresso de tarefas num determinado projeto de forma visual.

Normalmente, utiliza-se um quadro branco com *post-its* colados, representando as tarefas. Conforme as tarefas sejam completadas numa determinada etapa do processo, o respectivo papel é transferido para a etapa seguinte, até sua total finalização.

Assim, olhando-se para um quadro Kanban, fica fácil compreender como o trabalho está fluindo, permitindo não só verificar seu *status*, mas também dar e receber *feedbacks*.

Os especialistas dizem que o Kanban é um método de gestão norteado pelos seguintes princípios¹⁵²:

- visualize o trabalho em andamento;
- visualize cada passo em sua cadeia de valor, do conceito geral até o objetivo final;
- limite o Trabalho em Progresso, restringindo o total de trabalho permitido para cada estágio;
- torne explícitas as políticas que estão sendo seguidas;
- é importante medir e gerenciar o fluxo para poder tomar decisões bem embasadas, além de visualizar as consequências dessas decisões;
- identifique oportunidades de melhorias, criando uma cultura Kaizen, na qual a melhoria contínua é responsabilidade de todos;
- comece com o que se está fazendo agora;

¹⁵² BOEG, Jesper. Kanban em 10 passos – otimizando o fluxo de trabalho em sistemas de entrega de *software*. *InfoQ Brasil*. Disponível em: <https://www.infoq.com/br/minibooks/priming-kanban-jesper-boeg/>. Acesso em: 20 jul. 2018.

- concorde em sempre procurar mudanças incrementais e revolucionárias;
- respeite o processo atual, com seus papéis, responsabilidades e cargos.

David Anderson, em seu livro *Kanban: sucessful evolutionary change for your technology business*¹⁵³, define Kanban da seguinte forma:

O Kanban (com K maiúsculo) é o método de mudança evolucionária que utiliza um sistema kanban (com k minúsculo), além da visualização e outras ferramentas, para catalisar a introdução das ideias *Lean* nas áreas de desenvolvimento e operações de TI.

Dessarte, um sistema Kanban é composto por um fluxo de valor. Nele, as unidades de trabalho caminham com as informações sobre seus trabalhos da esquerda para a direita num quadro de acompanhamento.

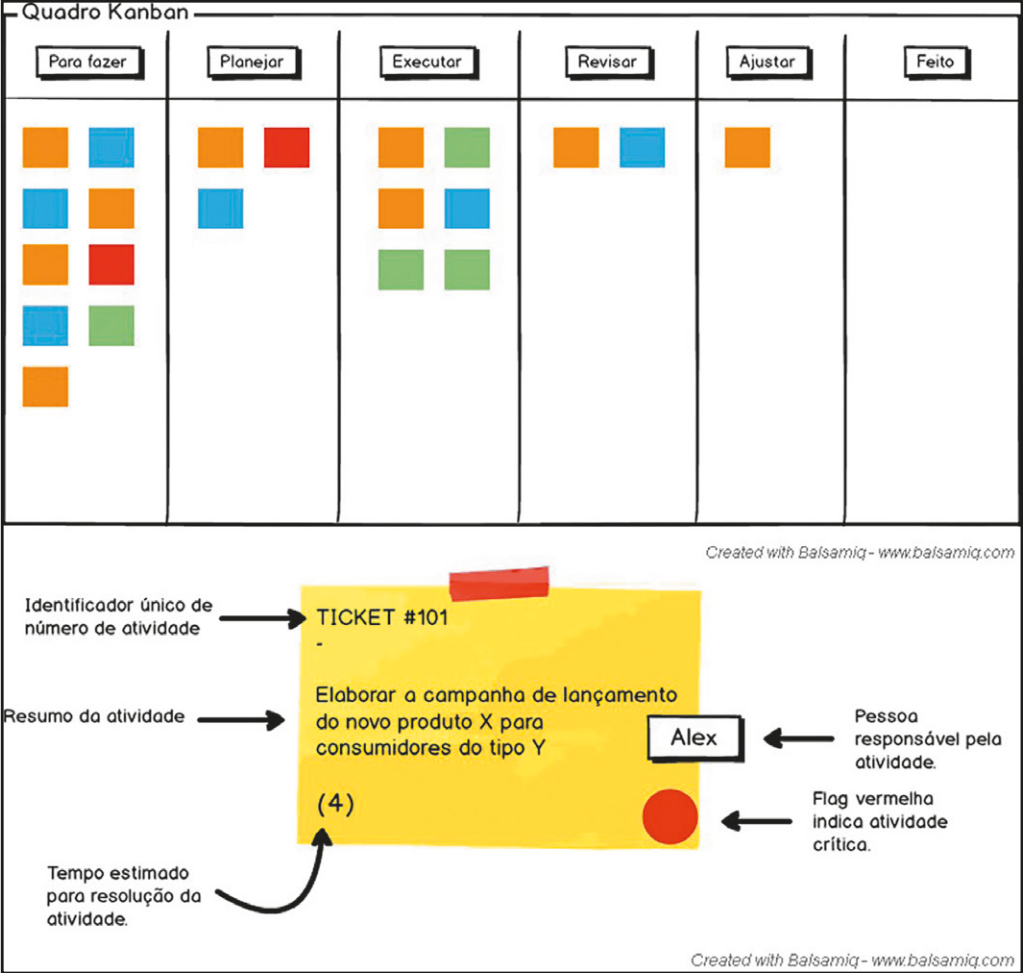
Cada etapa do processo adiciona mais valor ao item, e, quando os dados a seu respeito alcançarem a última parte do quadro, ele estará “concluído”.

Esse fluxo de valor pode ser o desenvolvimento de um *software*, a prestação de um serviço ou até a criação de um produto.

Segue um exemplo de quadro de Kanban:

¹⁵³ ANDERSON, David. J. *Kanban: sucessful evolutionary change for your technology business*. Sequin/WA: Blue Hole Press, 2010.

Figura 22 – Quadro de Kanban



Fonte: Blog Diferencialti¹⁵⁴.

Verifica-se que o Kanban não prescreve papéis específicos para os que trabalharão no projeto, sendo as tarefas “puxadas” individualmente no fluxo do trabalho. As mudanças podem, então, ocorrer a qualquer momento. Os pontos fortes dessa abordagem são a fácil visualização do andamento dos trabalhos e a identificação de gargalos.

Podem também ser realizadas reuniões diárias da equipe para análise e ajustes no andamento dos trabalhos, tal como visto no *Scrum*.

¹⁵⁴ Disponível em: <https://blog.diferencialti.com.br/kanban-05-passos-para-comecar/>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Na prática, tem sido observada a combinação dessas duas metodologias ágeis.

De qualquer forma, destacam-se como pontos fortes do Kanban: tempo de ciclo curtos, oferecendo recursos mais rapidamente; melhor gestão nas mudanças de prioridade; demanda menor de organização; procedimento simplificado; melhor visibilidade do andamento dos projetos; redução de desperdício; redução de custo; eliminação de atividades que não agregam valor para a equipe; aprimoramento da motivação e do desempenho da equipe.

2.2.1.5 Design Sprint

Design Sprint ou simplesmente *Sprint* é um método de cinco etapas por meio do qual uma equipe multidisciplinar identifica um problema, busca soluções inovadoras e define a melhor opção a ser trabalhada, a qual dará origem a um protótipo final, que, por sua vez, será testado com usuários ou compradores.

O método foi criado por Jane Knapp, quando trabalhava nas empresas Google e Google Ventures, e foi aperfeiçoado por seus colegas, John Zeratsky e Braden Kowitz, tal como descrito pelo próprio Knapp:

Braden Kowitz acrescentou ao processo do *sprint* o *design* baseado em cenários, uma abordagem pouco convencional que se concentra na experiência do usuário como um todo, e não em componentes ou tecnologias individuais. John Zeratsky nos ajudou a começar pelo fim, de modo que cada *sprint* respondesse às questões mais importantes referentes ao negócio. Braden e John tinham a experiência que me faltava com as *startups* e os negócios, e remodelaram o processo para garantir um foco melhor e decisões mais inteligentes a cada *sprint*¹⁵⁵.

O *Design Sprint* foi inspirado na experiência profissional de Knapp e em várias práticas inovadoras, “incluindo a cultura de desenvolvimento de produto do Google, os *workshops* de *Design Thinking* da Ideo, ideias como ‘Basecamp’s Getting Real’ e ‘Atul Gawande’s The Checklist’”¹⁵⁶.

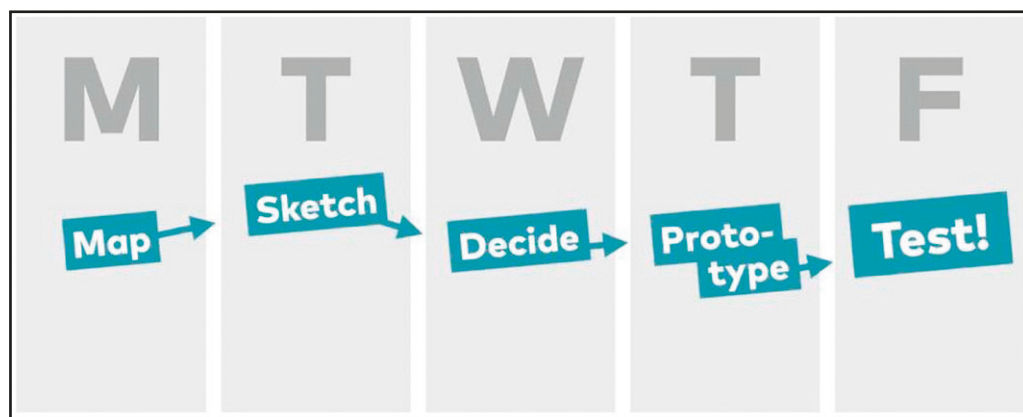
A ideia central do método é construir e testar um protótipo em cinco dias, utilizando um grupo pequeno e multidisciplinar de pessoas, por meio de um conjunto de etapas de progresso rápido, partindo do problema até o teste final.

Este é o *framework* desse método:

¹⁵⁵ KNAPP, Jane; ZERATSKY, John; KOWITZ, Braden. *Sprint*: o método usado no Google para testar e aplicar novas ideias em apenas 5 dias. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017. p. 16.

¹⁵⁶ Mais detalhes sobre a origem e a metodologia também podem ser encontrados em: <https://www.thesprintbook.com>; e <https://www.gv.com/sprint/>. Acessos em: 26 jul. 2018.

Figura 23 – Framework do Design Sprint



Fonte: The Sprint Book¹⁵⁷.

Antes de iniciar os trabalhos, o método preconiza que sejam efetuados um planejamento e uma preparação. Em síntese, nessa etapa preparatória deve ser feito o seguinte: escolha de um desafio; formação de uma equipe multidisciplinar com até oito integrantes (*sprint team*); garantia da presença de uma pessoa que decidirá as questões durante os trabalhos (*decider*); definição de cinco dias inteiros no calendário para as atividades; agendamento com *experts* sobre alguns temas para serem rapidamente entrevistados no primeiro dia dos trabalhos (15 a 20 minutos cada entrevista; três entrevistas no máximo); obtenção de um facilitador para aplicar as técnicas durante as atividades; preparação do local adequado com dois quadros brancos; e reunião dos materiais necessários para os trabalhos (papéis, *post-its*, canetas, pincéis atômicos, lanches etc.).

No primeiro dia (segunda-feira), o problema é discutido e as dúvidas a respeito são solucionadas. Após, cada membro do grupo expõe seus pontos de vista, mas sem adiantar soluções. Como mencionado, também podem ser entrevistadas outras pessoas para agregar informações sobre o problema. A ideia é criar uma base sólida para que as soluções sejam pensadas a fim de abranger todos os aspectos do problema. Também serão definidos os objetivos dos próximos dias e o objetivo final. Será desenhado um mapa do desafio e definida a parte específica do problema, que será resolvida em uma semana. Parte-se, portanto, do grande objetivo para, após, ser definido o objetivo específico daquele *Sprint*.

¹⁵⁷ Disponível em: <https://www.thesprintbook.com/how>.

No segundo dia (terça-feira), chamado de dia do esboço (*sketch day*), o foco será a busca de soluções para o problema específico definido no dia anterior. Para isso, são utilizadas ferramentas como *lightning demos* (falar de soluções vistas em outros lugares) e *sketch* (cada um faz um esboço do que pensa como solução).

No dia seguinte (quarta-feira), serão analisados todos os esboços, sendo escolhido o melhor, aplicando também diversas técnicas para tanto. No final, é criada e desenhada uma história com o detalhamento da ideia que será prototipada (*storyboard*).

Na quinta-feira, será montado o protótipo da solução e preparada sua apresentação para os usuários ou clientes.

No último dia (sexta-feira), o protótipo será apresentado aos usuários (cerca de cinco deles), devendo ser observada a reação e anotados os comentários de todos. Os usuários serão entrevistados separadamente.

A grande vantagem do *Sprint* vem sendo descrita como a possibilidade de ter um produto ou serviço prototipado e testado de forma rápida e econômica, evitando desperdícios, corrigindo eventuais equívocos e até mesmo verificando na prática a viabilidade da solução encontrada.

O método tem sido sugerido para algumas situações específicas, como poucos recursos financeiros para desenvolver um projeto, quando não houver tempo suficiente para o desenvolvimento de uma solução de forma aprofundada ou para iniciar um projeto complexo, identificando os primeiros passos.

Assim, percebe-se sua utilidade também para o setor público, em que, não raro, há dificuldades financeiras para a busca de soluções para vários problemas e também questões complexas, mas pouca estrutura para serem tratadas.

Além das metodologias ágeis, outras formas de inovar e promover a inovação têm sido utilizadas tanto no setor público quanto no setor privado.

2.2.2 Inovação aberta

Vimos anteriormente que a inovação aberta é aquela desenvolvida por meio de parcerias e de entradas e saídas intencionais de conhecimento da instituição.

Baseia-se na ideia de abertura do processo de inovação ao fluxo de ideias e conhecimentos de dentro para fora da empresa ou do governo e vice-versa.

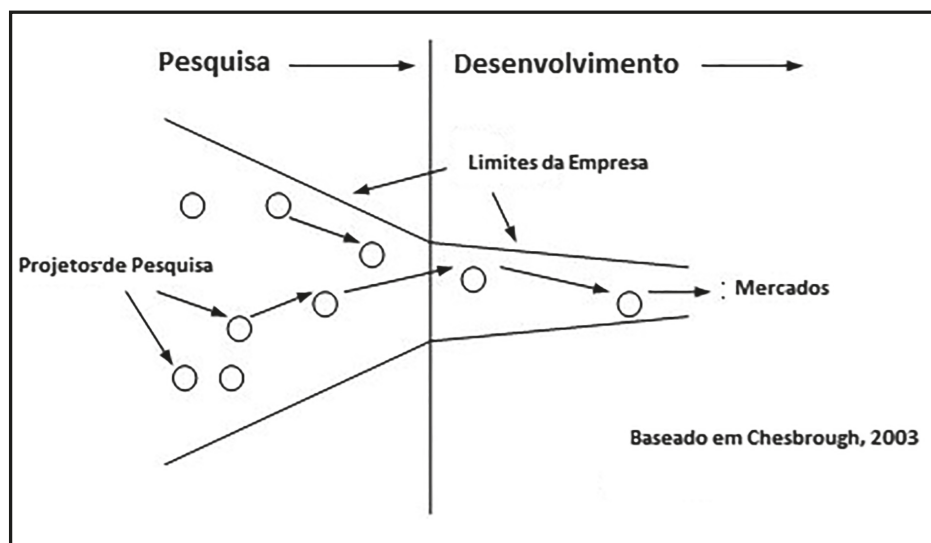
Por conseguinte, a cooperação e a colaboração incrementam e reduzem custos nas atividades inovadoras.

O conceito de inovação aberta surgiu com Henry Chesbrough, em 2003, quando, em seu livro *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*¹⁵⁸ (Inovação aberta: um novo imperativo para criar e lucrar com tecnologia), constatou que as empresas americanas no século XX adotavam o que chamou de modelo fechado de inovação, entendendo que tinham o melhor grupo para inovar em suas respectivas atividades, não necessitando do auxílio externo para tanto.

No entanto, o autor aponta que alterações sociais decorrentes da disseminação do conhecimento, novas tecnologias aproximadoras das pessoas e difusoras de informações, bem como o fenômeno da globalização demonstraram que a colaboração, o intercâmbio de ideias e a conjugação de esforços e de recursos tornam mais eficaz o processo de inovação, o que indica o modelo aberto como o mais adequado.

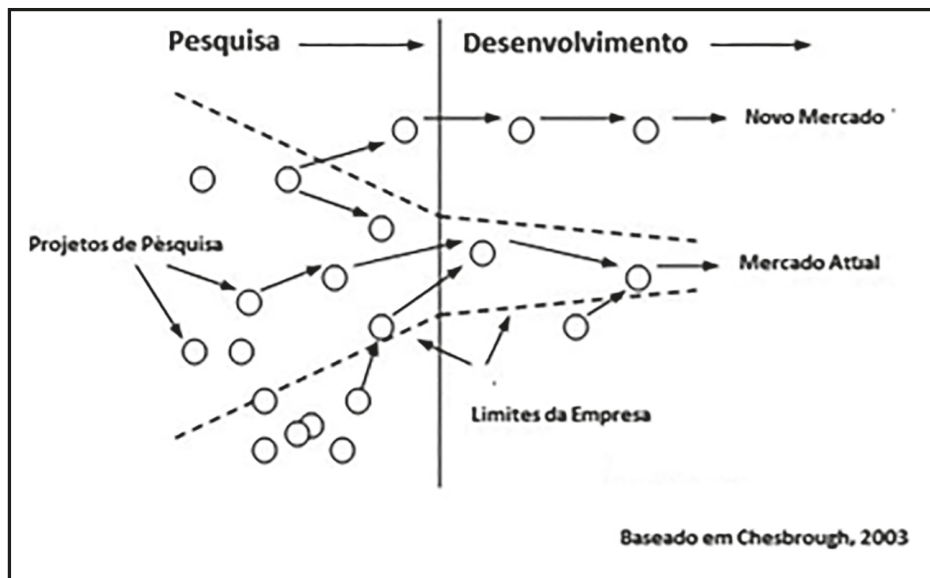
As figuras a seguir ilustram a diferença entre os conceitos:

Figura 24 – Inovação fechada



¹⁵⁸ CHESBROUGH, Henry William. *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology* cit.

Figura 25 – Inovação aberta



Fonte: Grizendi¹⁵⁹.

Portanto, no modelo fechado, a inovação é realizada com recursos e com pessoal totalmente ou quase totalmente da própria entidade, enquanto, no modelo de inovação aberta, há cooperação, colaboração ou parcerias entre entidades e pessoas (universidades, institutos de pesquisa, colaboradores individuais, outras empresas, governos e redes de inovação) para alcançar a inovação.

O quadro a seguir resume as principais diferenças entre esses modelos:

¹⁵⁹ GRIZENDI, Eduardo. *Manual de orientações gerais sobre inovação* cit., p. 50-51.

Figura 26 – Inovação fechada x Inovação aberta

Princípios da Inovação Fechada	Princípios da Inovação Aberta
As pessoas talentosas do setor trabalham na organização	Nem todas as pessoas talentosas do setor trabalham para a nossa organização. A organização necessita trabalhar com pessoas talentosas de dentro e de fora da organização
Para lucrar com o P&D a organização deve pesquisar e desenvolver o que pesquisa	P&D externo pode criar valor significativo. P&D interno é necessário para garantir uma porção desse valor
Se a organização realizar suas pesquisas, conseguirá chegar primeiro ao mercado	A organização não tem que necessariamente originar a pesquisa para obter lucro com ela
A empresa que levar primeiro a inovação para o mercado será a vencedora	Construir um melhor modelo de negócio é melhor do que levar a ideia para o mercado em primeiro lugar
Se a organização criar as maiores e melhores ideias no seu setor será vencedora	Se a organização fizer o melhor uso de ideias internas e externas será vencedora
A organização deve proteger a propriedade intelectual (PI) de maneira que seus competidores não se beneficiem das ideias produzidas	A organização deve beneficiar-se de outros usos de sua Propriedade Intelectual (PI) e deve adquirir novas propriedades intelectuais sempre que for vantajoso para seu modelo de negócio

Fonte: Grizendi¹⁶⁰.

Inovação aberta, portanto, é aquela realizada por meio de um processo colaborativo por intermédio de interação entre empresas e entidades ou pessoas externas.

Leydesdorff e Etzkovitz¹⁶¹ cunharam o termo “Hélice Tríplice”, defendendo que o modelo de inovação baseado na relação entre governo, universidade e indústria é o que permite criar um sistema de inovação sustentável e durável nessa Era do Conhecimento.

Esse modelo surgiu como decorrência, entre outros, de estudos sobre a atuação do Massachusetts Institute of Technology em indústrias de alta tecnologia, culminando com a percepção de que a inovação pode ser mais bem desenvolvida como resultado de uma articulação entre descoberta científica, a difusão econômica e o poder estatal.

¹⁶⁰ GRIZENDI, Eduardo. *Manual de orientações gerais sobre inovação* cit., p. 54.

¹⁶¹ LEYDESDORFF, Loet; ETZKOWITZ, Henry. The Triple Helix as a model for innovation studies. Conference Report. *Science & Public Policy*, Surrey, v. 25, n. 3, p. 195-203, 1998.

Atualmente, a inovação aberta é vista de forma realmente ampla, envolvendo a atividade empresarial, inclusive em parcerias entre empresas, a pesquisa acadêmica e a atuação governamental.

A Lei de Inovação brasileira (Lei 10.973/2004) estabelece medidas que estimulam a inovação aberta, falando de cooperação entre governo, empresas, entidades sem fins lucrativos e universidades (v.g., arts. 3.º, 6.º e 19).

A inovação aberta exige mudança na cultura organizacional, uma vez que a postura receptiva de seus integrantes é essencial para que as trocas ocorram e sejam efetivamente utilizadas no processo de inovar.

Como bem ilustram Stal, Nohara e Chagas Jr.:

A inovação aberta exige mudanças na cultura organizacional, pois as empresas precisam reconhecer que não possuem respostas para todos os problemas. Muitas empresas iniciam este processo quebrando as “paredes e grupos” internos dos vários departamentos, e abrindo o processo de inovação a todas as áreas (Castro, 2009). A síndrome NIH (*Not Invented Here*) sugere que, se a empresa der maior atenção a fontes externas de conhecimento, poderá enfrentar resistência de alguns membros do grupo técnico interno. Esta síndrome pode ser definida como “a tendência de um grupo, de composição estável, de acreditar que possui o monopólio do conhecimento naquele campo, o que o leva a rejeitar novas ideias vindas de pessoas externas, em detrimento do seu desempenho” (Katz & Allen, 1982). Assim, ela é uma resposta comportamental que induz a uma relação de substituição entre o uso de fontes externas e as atividades de P&D internas (Laursen & Salter, 2006). Todavia, não é disso que trata a inovação aberta. Esta sugere passar da abordagem NIH para a abordagem AIA (*Anything Invented Anywhere*), que alguns autores citam como PFE (*Proudly Found Elsewhere*)¹⁶².

A inovação aberta baseia-se, então, em duas premissas: a) o coletivo é mais inteligente do que o individual; e b) as organizações que não inovam não conseguem manter-se ou legitimar-se.

Há diversas maneiras de realizar a inovação aberta nas organizações, destacando-se: os programas de aceleração; o *hackathon*; o *crowdsourcing*; o projeto de cocriação; e o *spin-off*.

2.2.2.1 Programas de aceleração

Os programas de aceleração são parcerias firmadas entre empresas nascentes (*startups*) e outra entidade, chamada de aceleradora, que pode ser uma

¹⁶² STAL, Eva; NOHARA, Jouliana Jordan; CHAGAS JR., Milton de Freitas. Os conceitos da inovação aberta e o desempenho de empresas brasileiras inovadoras. *RAI – Revista de Administração e Inovação*, v. 11, n. 2, p. 295-320, 2014.

grande empresa, um ente público ou uma organização especializada nessa atividade de aceleração, com o objetivo de fornecer informações, treinamento, orientação, rede de relacionamento e recursos financeiros para ajudar as *startups* a se desenvolver.

Startup é uma “empresa que trabalha com a incerteza, que tem uma nova ideia, e que, com pouco, consegue crescer e inovar, com processos escaláveis, para que assim se torne um caso de sucesso, cada vez mais rápido”¹⁶³.

Por essa parceria, as empresas nascentes, que são normalmente inovadoras e ágeis, têm mais chance de prosperar com a ajuda da aceleradora, a qual, por sua vez, recebe algo em troca, como uma participação societária, novas tecnologias, serviços que agregarão valor à sua atividade, desenvolvimento da economia nacional etc.

Há diversos programas de aceleração feitos no Brasil, como os da StarUp Brasil¹⁶⁴, BNDES Garagem Aceleração¹⁶⁵ e Startup SP – Sebrae¹⁶⁶.

2.2.2.2 Hackathon

O termo *hackathon* deriva das palavras da língua inglesa *hack*, que significa programar ou acessar o computador de alguém sem permissão, e *marathon*, que quer dizer maratona. Assim, *Hackathon* é utilizado com o sentido de maratona de programação.

Em 1999, o termo surgiu num evento realizado no Canadá por iniciativa de um grupo de desenvolvedores de *softwares* do sistema operacional OpenBSD¹⁶⁷, cujo objetivo era evitar problemas legais referentes à exportação de criptografia de *software* e regulações dos Estados Unidos.

Como forma de inovação aberta, o termo tem sido usado para designar evento de competição de programadores de *softwares*, que pode durar dias, para o desenvolvimento de soluções de problemas.

¹⁶³ Definição de Mariana Arrudas publicada no *site* da Agência de Inovação da USP. Disponível em: <http://www.inovacao.usp.br/o-que-significa-startup/>. Acesso em: 30 jul. 2018.

¹⁶⁴ Para saber mais, acesse: https://www.startupbrasil.org.br/sobre_programa/.

¹⁶⁵ Para saber mais, acesse: <https://bndesgaragem.com.br/aceleracao/>.

¹⁶⁶ Para saber mais, acesse: www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/startup-sp-sebrae,59bb8c2864761610VgnVCM1000004c00210aRCRD.

¹⁶⁷ Para mais informações, acesse: <https://www.govtech.com/data/Who-Invented-the-Hackathon.html>.

Normalmente, os eventos têm durado de dois a três dias, sendo oferecidas contrapartidas para as melhores soluções apresentadas, que podem ser financeiras, como prêmios em dinheiro, ou não financeiras, como cursos e estágios.

A utilização dos *Hackathons* tem crescido em face dos bons resultados alcançados.

Como ilustra Ferreira¹⁶⁸:

Ao redor do mundo experiências de *Hackathons* demonstraram o potencial de geração de soluções inovadoras, principalmente no setor de saúde (Angelidis *et al.*, 2016; Hynes *et al.*, 2016). Angelidis *et al.* (2016) apresentam casos desses eventos na Colômbia, Uganda, Grécia e México, onde profissionais de TICs, interessados em promover o impacto social, desenvolvem tecnologias em saúde baseadas em celulares, principalmente para populações de baixa ou média renda. De acordo com os autores, os *Hackathons* promovem o encontro de pessoas com diversas experiências para resolver problemas em competições de curta duração em que as equipes desenvolvem soluções inovadoras.

Alguns exemplos de *Hackathons* realizados no Brasil: “USPCODELAB & Machine Learning at Scale” (São Paulo – jun. 2019)¹⁶⁹, “Loggathon” (São Paulo – dez. 2018)¹⁷⁰ e “1.ª Maratona de Programação de Compras Públicas” (São Paulo – abr. 2018).

2.2.2.3 Crowdsourcing

O *Crowdsourcing* (colaboração coletiva ou contribuição colaborativa) é um termo oriundo da língua inglesa que designa uma atividade de obtenção de informações ou insumos para a solução de um problema ou realização de uma tarefa por meio da participação de um grande número de pessoas, mediante pagamento ou não, geralmente pela internet.

Trata-se, portanto, de uma maneira de, com o auxílio de terceiros, encontrar soluções inovadoras para problemas de um ente público ou privado. Em verdade,

¹⁶⁸ FERREIRA, Gabriel de Deus. *O papel dos Hackathons promovidos no setor público brasileiro: um estudo na perspectiva de inovação aberta, citizen-sourcing e motivação dos participantes*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Nessa dissertação sobre o tema, o autor descreve várias experiências do uso do *Hackathon* no setor público brasileiro.

¹⁶⁹ Para mais informações: <https://www.eventbrite.com.br/e/uspcodelab-machine-learning-at-scale-tickets-60272070385#>.

¹⁷⁰ Para mais informações: <https://www.hackathon.com/event/loggathon-5c081c5a347b-110004c2fa6f>.

é uma espécie de concurso e o prêmio pode ser, tal como no *Hackathon*, de natureza financeira ou não financeira.

No *Hackathon*, as soluções são todas da área de programação de *softwares*, com a criação de novos programas ou o aperfeiçoamento de algo já existente, enquanto no *Crowdsourcing* são sugeridos ideias, serviços ou projetos de outras áreas para solucionar o problema apresentado. Aquilo que foi exposto poderá ser diretamente utilizado ou funcionar como um *insight* para que uma solução inovadora seja efetivamente encontrada.

Alguns exemplos de *crowdsourcing*: Netflix lançou em 2009 um desafio para que fosse desenvolvido um algoritmo 10% melhor do que aquele usado pela empresa para sugestão de filmes, e o vencedor ganharia um prêmio de um milhão de dólares; a companhia aérea Azul realizou um concurso para a escolha de seu nome e concedeu bilhetes vitalícios para os que sugeriram o nome mais votado; a cidade colombiana de Medellín recebeu mais de 2.300 ideias na sua plataforma “MiMedellín”, criada com o propósito de desenvolver soluções para os problemas urbanos daquela municipalidade¹⁷¹.

2.2.2.4 Cocriação

Outra maneira de realizar a inovação aberta é a Cocriação, entendida aqui como uma parceria pela qual terceiros, como clientes, profissionais especializados, empresas etc., convidados a participar de um processo de criação ou melhoria de um produto ou serviço, atuam em colaboração com um ente público ou privado, recebendo ou não algo em contrapartida.

O termo começou a ser usado em 2004, sendo disseminado por meio da obra *O futuro da competição*, escrita por Prahalad e Ramaswamy¹⁷².

Nesse caso, a participação desses terceiros não está restrita à fase de construção de soluções, mas engloba a implementação destas. Além disso, difere-se do *Crowdsourcing* porque na Cocriação não há participação de um grande número de pessoas, mas apenas de um grupo de convidados.

Piller define Cocriação como “processo ativo, criativo e social, baseado na colaboração entre produtores e usuários para gerar valor para os clientes”¹⁷³, e,

¹⁷¹ Para mais informações: <http://mimedellin.org/>.

¹⁷² PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY, Venkat. *O futuro da competição*: como desenvolver diferenciais inovadores em parceria com os clientes. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

¹⁷³ PILLER, Frank T. Open Innovation with customers: co-creation at threadless. In: SLOANE, P. (org.). *A guide to open innovation and crowdsourcing*. London: Kogan Page, 2011.

nesse processo, os clientes participam ativamente do desenvolvimento do projeto, sendo constante a interação entre produtor e cliente.

O principal benefício da Cocriação é ampliar a base de informações sobre necessidades e opiniões dos usuários do produto ou serviço, permitindo alcançar um melhor resultado ao final do processo de inovação.

A Cocriação vem sendo utilizada por empresas como Natura¹⁷⁴, no desenvolvimento de inovação na área de cosméticos, e até por clubes de futebol, como Manchester City, no aprimoramento de seu *site* na internet¹⁷⁵.

2.2.2.5 Spin-off

Spin-off é um termo da língua inglesa que quer dizer desmembramento, subproduto ou benefício¹⁷⁶.

No âmbito da inovação, é utilizado para designar uma tecnologia que resulta do desdobramento de outra existente.

Como forma de realizar inovação aberta, *Spin-offs* são empresas ou entidades especificamente criadas a partir do desmembramento de uma entidade-mãe para trabalhar com determinada atividade, serviço ou produto, gerador de inovação, desenvolvendo oportunidades suscitadas pela entidade de onde se originou.

Elas têm como objetivo explorar novas atividades para minimizar riscos e impactos negativos na entidade-mãe, ou ainda para fortalecer essa exploração por meio de concentração de esforços e recursos.

Dessarte, verificando a entidade-mãe que não tem interesse ou possibilidade de desenvolver projetos inovadores diretamente, surge a oportunidade de desenvolvê-los por meio de uma nova empresa ou entidade, surgindo uma *Spin-off*.

Quando a *Spin-off* nasce de uma empresa, é chamada de *Spin-off* corporativa ou empresarial, e, quando se origina de um centro de pesquisa, é designada de *Spin-off* acadêmica¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Para mais informações: <http://cocriando.natura.net/cs/cocriando/homecocriando>.

¹⁷⁵ Para mais informações: <https://www.mancity.com/news/club-news/club-news/2016/june/new-man-city-website>.

¹⁷⁶ Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-ingles/busca/ingles-portugues-moderno/spin-of/>. Acesso em: 3 ago. 2018.

¹⁷⁷ Para mais informações: ARAUJO, Maria H. *et al.* “Spin-Off” acadêmico: criando riquezas a partir de conhecimento e pesquisa. *Química Nova*, São Paulo, v. 28, p. S26-S35, dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422005000700006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 ago. 2019.

Exemplos de *Spin-offs* são a empresa Smiles, em relação à companhia aérea Gol, e a BB Seguridade, em relação ao Banco do Brasil. A agência norte-americana de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias e programas de exploração espacial (National Aeronautics and Space Administration – Nasa) tem um programa específico de *Spin-offs*¹⁷⁸.

Além de todas essas formas de aplicação do modelo aberto, os incentivos também podem funcionar como relevantes instrumentos para potencializar a quantidade e a qualidade da inovação nas instituições.

É o que passamos a analisar.

2.2.3 Incentivos para a inovação

Além do uso das metodologias ágeis e da utilização de seu modelo aberto, a inovação pode ser facilitada e promovida por meio de incentivos diversos.

Incentivos são aqui compreendidos como estímulos capazes de incitar determinado comportamento.

No caso, são medidas que facilitam, encorajam ou provocam o interesse das pessoas em inovar.

Trías de Bes e Kotler¹⁷⁹, tratando da gestão de empresas, defendem que os incentivos são importantes para estimular a criatividade e a inovação, dividindo-os em incentivos financeiros (parcela das vendas, pagamento mensal, aumento salarial, bônus mensais especiais, bônus de sucesso e opções de compra de ações) e incentivos intangíveis (reconhecimento público, acesso a círculos restritos, tempo para atividades inovadoras e recursos para pesquisas).

Sintetizam os autores:

Recompensas, prêmios e incentivos podem aumentar o compromisso do empregado com a organização, estimular o moral e motivá-lo a se esforçar para manter uma atitude de franqueza e atenção para oportunidades que uma empresa pode capturar. Os incentivos reforçam o vínculo entre estratégia e resultados, como demonstra nosso Sistema de Inovação Total. Eis por que o segredo é escolher a combinação de incentivos que funcionam melhor para sua empresa; os mais adequados para sua indústria; aqueles que melhor refletem os objetivos que você busca, aqueles que melhor reforçam sua cultura criativa e aqueles que melhor complementam uns aos outros¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Para mais informações: <https://spinoff.nasa.gov/>.

¹⁷⁹ TRÍAS DE BES, Fernando; KOTLER, Philip. *A bíblia da inovação*. São Paulo: Leya, 2011.

¹⁸⁰ TRÍAS DE BES, Fernando; KOTLER, Philip. *A bíblia da inovação* cit., p. 318.

Menezes Filho *et al.*, em interessante estudo sobre as políticas de inovação no Brasil¹⁸¹, relatam três modelos de incentivo governamental para a inovação no País, que seriam aquelas ligadas à infraestrutura básica, como a formação de mão de obra e construção de laboratórios e estruturas de apoio à inovação, as referentes ao apoio indireto via incentivos fiscais e as ligadas ao apoio direto, com medidas como subvenção direta às empresas, créditos com juros reduzidos e condições favoráveis e recursos não reembolsáveis para parcerias com instituições de pesquisa públicas ou sem fins lucrativos.

A Lei 10.973/2004, que trata de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no Brasil, determina que os governos federal, estadual e municipais deverão promover e incentivar a pesquisa e a inovação no País “mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura” (art. 19), exemplificando os seguintes meios de estímulo (art. 19, § 2.º-A):

I – subvenção econômica; II – financiamento; III – participação societária; IV – bônus tecnológico; V – encomenda tecnológica; VI – incentivos fiscais; VII – concessão de bolsas; VIII – uso do poder de compra do Estado; IX – fundos de investimentos; X – fundos de participação; XI – títulos financeiros, incentivados ou não; e XII – previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais.

Com efeito, podemos dizer que os incentivos podem ser concedidos pelas empresas e pelo Estado, sendo caracterizados por qualquer medida que facilite ou estimule a inovação.

Na verdade, a Constituição Federal de 1988 estabelece expressamente que o Estado, de forma geral, deverá incentivar a atividade econômica no País (art. 174), mas, de maneira mais específica, define que deverá estimular “a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados”, incluindo a “atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia” (art. 219, parágrafo único).

Portanto, deve o Estado adotar medidas diversas para incentivar a inovação no Brasil.

Nesse passo, considerando as já analisadas dificuldades financeiras vividas pelo Estado, revela-se útil a classificação dos incentivos para a inovação quanto à necessidade ou não de gastos públicos ou de algum impacto nas receitas públicas para sua implementação. Assim, podemos dizer que os incentivos para a inovação podem ser divididos em incentivos com impacto e incentivos sem impacto.

¹⁸¹ MENEZES FILHO, Naercio; KOMATSU, Bruno; LUCCHESI, Andrea; FERRARIO, Marcela. Políticas de inovação no Brasil. *Policy Paper Insper*, n. 11, ago. 2014.

Incentivos com impacto são aqueles que geram algum tipo de consequência nas contas públicas, seja renúncia de receita, seja um efetivo gasto público, tais como: investimento em infraestrutura para a inovação; subvenções econômicas; participação societária; bônus tecnológico; encomenda tecnológica; incentivos fiscais; concessão de bolsas; uso do poder de compra do Estado; e títulos de investimento incentivados.

Por sua vez, os incentivos que não impactam as contas públicas podem ser chamados de incentivos sem impacto, tais como a criação de fundos de investimentos sem subsídios; os fundos de participação; os títulos financeiros não incentivados; os financiamentos não subsidiados e os dados abertos.

Deve ser aqui ressaltada a transparência dos dados públicos (dados abertos) como importante medida facilitadora de inovação, que não necessariamente impacta as contas públicas, mas que possui grandes e positivas consequências para a inovação.

A informação é, aliás, essencial inclusive para o desenvolvimento dos países, tendo a OCDE salientado que pesquisas demonstram ser o fluxo global de informação responsável por gerar mais valor econômico do que o fluxo de mercadorias¹⁸².

Nesse campo, o setor público é relevante por ser um produtor de informações e dados que podem ser utilizados para o desenvolvimento de novos produtos ou serviços, ou seja, para a inovação.

O Brasil foi membro cofundador da Parceria para Governo Aberto¹⁸³, ou Open Government Partnership (OGP)¹⁸⁴, assumindo diversos compromissos a respeito, os quais foram formalizados no primeiro Plano de ação de governo aberto, lançado na OGP e referenciado pelo Decreto sem número de 15 de setembro de 2011.

A Política de Dados Abertos do governo brasileiro foi consolidada pelo Decreto 8.777, de 2016, cujo um de seus objetivos é promover exatamente a “inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios”.

Portanto, verificamos que os dados abertos são uma importante forma de o Estado incentivar a inovação.

Vistos os principais caminhos existentes no mundo da inovação atualmente nos setores público e privado, realizaremos uma síntese comparativa, que nos

¹⁸² OCDE. *Fostering Innovation in the Public Sector* cit.

¹⁸³ Para mais informações: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>.

¹⁸⁴ Para mais informações: <https://www.opengovpartnership.org/>.

auxiliará mais adiante para a identificação dos que se apresentam como mais adequados para a inovação específica no Judiciário.

2.3 SÍNTESE DOS CAMINHOS PARA A INOVAÇÃO

De maneira geral, podemos fazer uma análise comparativa de todos os caminhos da inovação anteriormente vistos a fim de alcançarmos uma visão geral de sua aplicação no Judiciário.

Logo, poderemos adiante identificar mais facilmente quais os melhores métodos, formas, abordagens e técnicas da inovação para o aprimoramento da gestão judiciária em suas partes específicas (planejamento, execução orçamentária e fiscalização/controle).

Nesse passo, o quadro a seguir permite-nos, depois de estudarmos todas as suas características, comparar as metodologias ágeis úteis para a inovação no Judiciário:

Quadro 1 – Comparativo das metodologias ágeis

Metodologias ágeis				
	O que é?	Pilares	Principais ferramentas	Aplicação
<i>Design Thinking</i>	Abordagem por meio da qual, com foco no usuário (empatia) e utilizando-se da reunião de equipes multidisciplinares e das experiências diversas dos envolvidos, são encontradas soluções criativas para problemas complexos por meio de recursos visuais e com utilização de prototipagem.	Foco no usuário (empatia); Equipes multidisciplinares; Cocriação; Prototipagem; Liberação de criatividade.	Mapa de empatia; Jornada do usuário; <i>Brainstorming</i> ; Matriz de (re)definição de problema; Prototipagem.	Ampla abrangência e uso de experiências diversas para a identificação das reais causas de problemas complexos e da correlação entre estes para chegar às melhores soluções.
<i>Scrum</i>	Estrutura de trabalho formada por pequenos grupos auto-organizáveis, com reuniões curtas e frequentes, gerando entregas constantes.	Pequenos grupos; Curtas e frequentes análises; Adaptações.	<i>Sprints</i> (Reuniões Periódicas); <i>Time box</i> (atividade em determinado tempo).	Execução de tarefas e projetos com agilidade, transparência, flexibilidade e boa comunicação.

<i>Lean</i>	Abordagem que propugna o enxugamento de processos, o aprimoramento do atendimento ao interesse dos clientes, a redução do tempo para as entregas, a melhoria contínua de processos, de produtos e de serviços, o aumento da produtividade e o compartilhamento de informações.	Identificação dos valores dos clientes; Enxugamento da cadeia de produção; Comunicação eficaz entre as etapas de produção; Busca constante da perfeição.	5S (ambiente de trabalho); Kanban (andamento do processo); Takt Time (tempo adequado para a atividade); Poka-Yoke (evitar erros); Trabalho padronizado.	Ampla abrangência, envolvendo diversas fases na atividade de produção de serviços ou produtos, desde a identificação das necessidades dos clientes até a eficaz entrega.
Kanban	Abordagem que organiza a gestão de processos por meio da definição da cadeia de valor, visualização dos trabalhos em andamento, delimitação do tempo de cada etapa e gerenciamento de resultados, buscando eficiência e constante aprimoramento.	Identificação da cadeia de valor; Definição de etapas do desenvolvimento e do tempo de cada uma; Comunicação eficaz; Constantes melhorias.	Fluxo de valor; Kanban; Takt Time; Trabalho padronizado.	Ampla abrangência, envolvendo a atividade de produção de serviços ou produtos, desde a identificação das necessidades dos clientes até a eficaz entrega.
<i>Design Sprint</i>	Método de cinco etapas por meio do qual uma equipe multidisciplinar identifica um problema, busca soluções inovadoras e define a melhor opção a ser trabalhada, a qual dará origem a um protótipo final, que, por sua vez, será testado com usuários ou compradores.	Definição rápida de desafio; Pequenas equipes multidisciplinares; Cocriação; Prototipagem; Liberação de criatividade.	Entrevistas com especialistas; <i>Lightning demos</i> (soluções vistas em outros lugares); <i>Sketch</i> (esboços de soluções); <i>Storyboard</i> (quadro de ideia); Prototipagem.	Obter produto ou serviço prototipado e testado de forma rápida e econômica, corrigindo eventuais equívocos e até mesmo verificando a viabilidade da solução encontrada.

De outra parte, as formas de inovação aberta podem ser assim sintetizadas comparativamente:

Quadro 2 – Comparativo das formas de inovação aberta

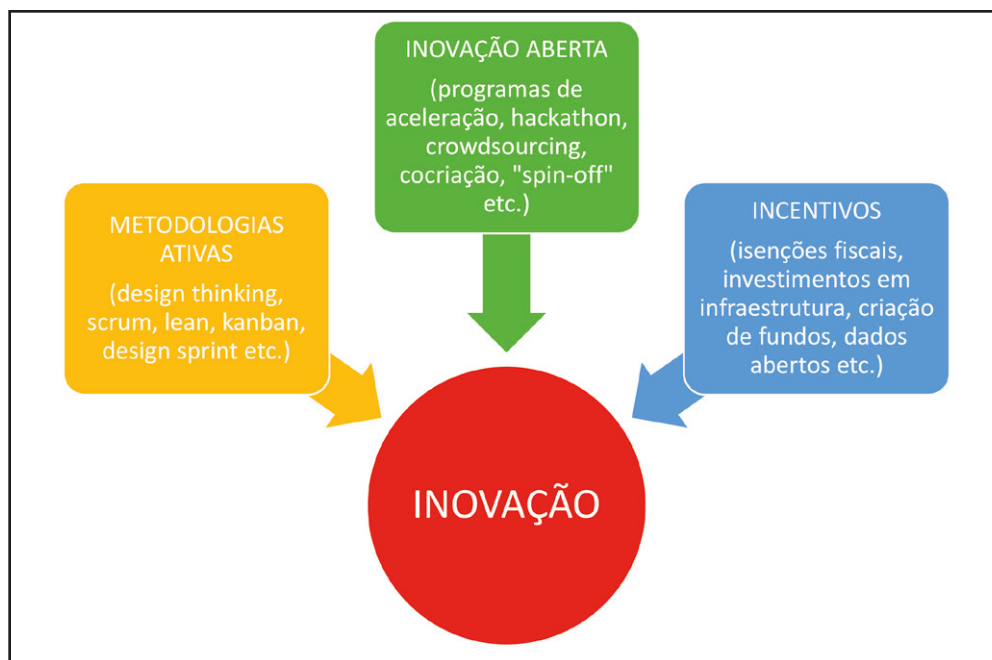
Formas de inovação aberta				
	O que é?	Pilares	Principais instrumentos	Aplicação
Programas de aceleração	Parcerias firmadas entre empresas nascentes (<i>startups</i>) e outra ou outras entidades (aceleradoras) com o objetivo de fornecer para as <i>startups</i> informações, treinamento, orientação, rede de relacionamento e recursos financeiros para ajudá-las a se desenvolver mais rapidamente. Em contrapartida, a aceleradora pode receber uma participação societária, novas tecnologias, serviços que agregarão valor à sua atividade, desenvolvimento da economia nacional etc.	Apoio e fomento às atividades de empresas nascentes; Estímulo ao empreendedorismo e à inovação; Contrapartidas.	Suporte técnico; Auxílio financeiro; Rede de relacionamentos; Fornecimento de dados.	Estímulo a novas atividades econômicas e ao desenvolvimento de produtos e serviços inovadores.
<i>Hackathon</i>	Evento de competição de programadores de softwares utilizado para o desenvolvimento de solução de problemas.	rapidez para a solução; competição; estímulo à inovação; contrapartidas.	fornecimento de dados; fornecimento de ambiente de testes; auxílio financeiro.	Busca de soluções de problemas por meio de softwares.
<i>Crowdsourcing</i>	Evento de competição envolvendo um grande número de pessoas, mediante pagamento ou não, e geralmente pela internet, por meio do qual se busca obter informações ou insumos para a solução de um problema ou realização de uma tarefa.	Grande participação de pessoas; Competição; Estímulo à inovação; Contrapartidas.	Uso da internet; Divulgação em massa.	Busca de informações ou insumos para a solução inovadora de problemas em geral.

Cocriação	Parceria pela qual terceiros, como clientes, profissionais especializados, empresas etc., participam de um processo de criação ou melhoria de um produto ou serviço em colaboração com o desenvolvedor, recebendo ou não algo em contrapartida.	Número limitado de participantes; Colaboração; Pluralidade; Estímulo à inovação.	Convite; Constante interação.	Criação ou aprimoramento de serviço ou produto.
<i>Spin-off</i>	Criação de empresas ou entidades a partir do desmembramento de uma entidade-mãe para trabalhar especificamente com determinada atividade, serviço ou produto, gerador de inovação, desenvolvendo oportunidades geradas pela entidade de onde se originou.	Desmembramento; Redução de riscos; Especialização; Estímulo à inovação.	Fornecimento de dados ou de tecnologia; Entidade-mãe.	Desenvolvimento de oportunidades de inovação de produto ou serviço geradas por terceiros.

Por fim, os incentivos para a inovação podem ser divididos em incentivos com impacto e incentivos sem impacto. Os incentivos com impacto são aqueles que geram algum tipo de consequência nas contas públicas, tais como: investimento em infraestrutura para a inovação; subvenções econômicas; participação societária; bônus tecnológico; encomenda tecnológica; incentivos fiscais; concessão de bolsas; uso do poder de compra do Estado e títulos de investimento incentivados. Os incentivos sem impacto nas contas públicas, por seu turno, podem ser exemplificados como a criação de fundos de investimentos sem subsídios; os fundos de participação; os títulos financeiros não incentivados; os financiamentos não subsidiados e os dados abertos.

Nessa toada, podemos representar da seguinte forma a síntese dos caminhos para a inovação:

Figura 27 – Caminhos para a inovação



Fonte: O autor.

Todos esses caminhos podem ser perfeitamente adaptados e aplicados nas diferentes atividades financeiras do Judiciário, mas, como se verá, há que se identificar quais os mais adequados, especificamente, para suas áreas de planejamento, execução e controle orçamentários.

Após a análise das questões da governança, que será realizada no próximo capítulo, identificaremos os melhores caminhos da inovação e da governança para cada qual daquelas áreas.

GOVERNANÇA E SEUS CAMINHOS

3.1. Governança, suas espécies, seus princípios e seus instrumentos. 3.1.1. Governança corporativa. 3.1.1.1. Definição. 3.1.1.2. Princípios. 3.1.1.3. Instrumentos. 3.1.2. Governança pública. 3.1.2.1. Definição. 3.1.2.2. Princípios. 3.1.2.3. Instrumentos. 3.1.3. Governança judiciária e a análise inicial de seus princípios e instrumentos. 3.2. Síntese dos caminhos para a boa governança.

No capítulo anterior, vimos o que é a inovação e quais os diversos caminhos existentes para promovê-la e incentivá-la.

Anteriormente, verificamos que a atividade financeira do Judiciário deve ser exercida em conformidade com o regime jurídico-administrativo e com as normas de direito financeiro, mas também deve pretender a inovação e observar regras e princípios da governança pública.

Neste capítulo, analisaremos o conceito de governança, governança corporativa, governança pública e governança no Judiciário, identificando seus princípios e técnicas.

Conhecendo melhor os caminhos para a inovação e para a boa governança, poderemos buscar soluções para os atuais problemas, desafios e oportunidades existentes nas diferentes fases da gestão judiciária.

3.1 GOVERNANÇA, SUAS ESPÉCIES, SEUS PRINCÍPIOS E SEUS INSTRUMENTOS

A palavra governança deriva de “governo”, tendo diversas acepções, mas todas voltadas a meios e processos utilizados para que uma determinada organização alcance resultados eficazes¹.

Bem verdade que há muitas críticas doutrinárias a respeito do uso dessa palavra, uma vez que não teria sido a melhor tradução do inglês *governance*², mas sua adoção neste trabalho é recomendada, tendo em vista se encontrar consagrada em nosso vocabulário, inclusive no âmbito acadêmico.

Por mais rudimentar que seja, toda organização humana possui um sistema de estrutura de poder e de funcionamento.

A formação desse sistema é evidentemente influenciada por diversos fatores, englobando várias áreas do conhecimento humano, tais como o Direito, a Economia, a Administração de Empresas, a Contabilidade, a Ética, a Religião etc.

Nesse passo, fácil é perceber que a cultura geral e a forma como se compreendem as funções do Estado, das empresas e das organizações em determinada sociedade muito influenciam as características do modelo de governança adotado. Daí por que falarmos na existência de várias espécies e modelos de governança pelo mundo.

Albernaz e Gomes salientam que há uma dificuldade no uso da palavra governança em razão de seu caráter polissêmico, e seu significado varia de acordo com o campo de estudo e mesmo “nos âmbitos específicos da ciência política, da gestão governamental e das políticas públicas”³.

De maneira geral, a governança é compreendida como forma de exercício de autoridade, controle e poder de governar, ou seja, como definido pelo Banco Mundial, numa concepção abrangente no início da década de 1990, a “maneira

¹ GONÇALVES, Arlindo. O conceito de governança. In: XV CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. *Anais...* Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

² Conferir, entre outros: BOCHENEK, Antônio César. A governância e o princípio da coerência: considerações preambulares. *Revista de Doutrina da 4.ª Região*, Porto Alegre, n. 23, abr. 2008. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Antonio_Bochenek.html. Acesso em: 13 set. 2018.

³ ALBERNAZ, Leonardo Rodrigues; GOMES, Marcelo Barros. Governança pública e controle. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge. *Controladoria no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 115.

como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento”⁴.

Destaque-se que a governança tem como pilares: compreensão de que a maior participação de pessoas é importante para o alcance de melhores resultados; reconhecimento de que tanto as normas formais (constituição, leis e regulamentos – *hard law*) quanto as informais (códigos de boas práticas, códigos de ética e costumes – *soft law*) são relevantes para seu desenvolvimento; admissão de que as redes de cooperação, bem como as estruturas hierárquicas, podem ser facilitadoras, nas circunstâncias apropriadas, da boa governança; e compreensão de que não somente os resultados, mas também os procedimentos de interação social, podem ter valor para a governança por si sós (transparência, inclusão e integridade, por exemplo).

No entanto, governança não se confunde com administração, uma vez que naquela o interesse vai além da mera gestão da atividade, preocupando-se também com a definição de controles, garantia de transparência, organização da participação de pessoas nas tomadas de decisões, bem como na satisfação das legítimas expectativas existentes quanto às atividades daquela organização.

Assim, podemos dizer que a governança diz respeito à forma de aquisição, divisão, exercício, controle e fiscalização de poder em determinada organização ou de uma parte desta, que pode ser a própria sociedade, uma organização empresarial, um órgão governamental, uma entidade do Terceiro Setor etc.

Portanto, temos diversas espécies de governança, tais como governança de tecnologia da informação, governança pública, governança corporativa, entre outras.

Bijos, em interessante estudo sobre governança orçamentária, sintetiza essa questão:

A palavra governança talvez seja uma das mais polissêmicas da atualidade, a tal ponto de ter pouco significado prático quando abordada isoladamente. A sua concretização, por certo, depende de adjetivações derivadas da identificação de objetos de análise bem delimitados. Sob essa ótica, Hill e Hupe (2002) sustentam que, com a adição de um adjetivo, diversos autores enfocam tipos específicos de governança. Dá-se origem, assim, a expressões como governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, governança ambiental, governança local etc. (GISSELQUIST, 2012), bem como a referenciais teóricos específicos, aplicáveis a diferentes domínios da governança⁵.

⁴ WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: Oxford University Press, 1992. p. 1.

⁵ BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento em Discussão*, Senado Federal, n. 12, p. 10, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.gov.br/atividade/orcamento-em-discussao/lista-de-artigos>

Para os limites deste trabalho, interessa-nos especificamente conhecer três espécies de governança: a governança corporativa, a governança pública e a governança judiciária.

3.1.1 Governança corporativa

3.1.1.1 Definição

Partindo da análise realizada *supra*, podemos dizer que governança corporativa diz respeito à forma de aquisição, divisão, exercício, controle e fiscalização de poder em determinada sociedade empresarial.

Em outras palavras: a governança corporativa trata da forma como as corporações são administradas.

A ideia de governança corporativa, nos moldes atuais, surgiu nos Estados Unidos em meados de 1980, principalmente pelas seguintes causas: possuíam um mercado acionário bem diluído em sua sociedade (as sociedades anônimas surgiram nos Estados Unidos e na Inglaterra), sobretudo como consequência de uma religião que permite o lucro e o empréstimo e que valoriza a pessoa bem-sucedida (protestantismo); leis norte-americanas que dificultavam a atuação direta dos acionistas na gestão das companhias; CEOs tinham um poder muito grande em contraposição aos acionistas, inclusive controlando os conselhos de administração de suas empresas; insatisfação crescente de diversos investidores institucionais, principalmente fundos de pensão.

Aponta-se como início desse movimento o caso da tentativa de aquisição do controle da Texaco pela Chevron em 1984. Executivos da Texaco inviabilizaram o negócio em prejuízo dos acionistas da companhia, que estava deficitária. Posteriormente, um dos seus grandes acionistas, o fundo de pensão californiano Calpers (California Public Employees Retirement System), definiu que passaria a ter postura mais ativa, não aceitando comportamento similar de outras companhias investidas.

Para isso, atuou para a criação do Conselho dos Investidores Institucionais (Council of Institutional Investor – CII), em 1985, uma associação destinada a

senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-12-2014-governanca-orientamentaria-uma-relevante-agenda-em-ascensao. Acesso em: 23 jul. 2018.

tratar dos interesses dos investidores institucionais, inclusive por meio de *lobby* no Congresso americano.

Elaborou ainda a chamada *Focus List*, que se tratava de uma relação de companhias que apresentavam maiores deficiências nas práticas de governança corporativa.

Nessa linha, verificou quais os principais problemas enfrentados por ele como grande acionista de companhias diversas, dentre os quais destacam-se: a dependência excessiva dos conselhos em relação aos executivos; os salários dos CEOs desvinculados do desempenho das companhias; e a ausência de mecanismos para se evitarem as aquisições hostis.

Essa lista serviu de parâmetro para a criação do primeiro rol de boas práticas recomendadas.

Como resultado dessas ações, houve uma considerável adoção de práticas de governança corporativa por empresas americanas na década de 1990, provocando, por exemplo, uma majoração do número de membros independentes nos conselhos, um aumento de demissões de CEOs por fraco desempenho e, conseqüentemente, uma maior confiança dos investidores no sistema legal e regulador.

No início dos anos 2000, mesmo com esse crescente movimento em prol da governança corporativa, alguns problemas com empresas americanas (Enron, Worldcom, Tyco etc.) abalaram a confiança dos investidores nestas e também em outros atores do mundo negocial, como advogados, auditores externos, analistas de ações etc.

A resposta a essa crise veio por meio da Lei Sarbanes-Oxley, mas novos problemas surgiram posteriormente, como o das opções de ações com datas retroativas de 2006 e a crise do sistema financeiro de 2008, o que demonstra a necessidade de constante monitoramento dessas atividades empresariais.

Nesse contexto, a criação de um sistema de princípios e regras para reger as relações existentes numa sociedade empresária entre administradores, acionistas, membros do conselho de administração, auditores, clientes, credores, governos, entre outros, também se espalhou de maneira consistente para outros países, que, de acordo com sua cultura geral e negocial, desenvolveram modelos próprios de governança corporativa⁶.

Como destaca Silveira:

⁶ Para mais informações sobre os diferentes modelos de governança corporativa existentes: SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 189-246.

O movimento da governança corporativa foi fundado com base em princípios sólidos. Como exemplo, o relatório Cadbury (ou *Cadbury Report*) – documento pioneiro sobre o tema criado no Reino Unido em 1992 – afirmava à época que: “os princípios sobre os quais o código se baseia são os da abertura, integridade e prestação de contas. Eles andam juntos”. Sete anos mais tarde, em 1999, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou outro documento de referência, denominado Princípios de Governança Corporativa, no qual reforçava o papel central da adoção de conceitos basilares. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização de referência sobre o tema fundada em 1995, adota quatro princípios de governança em seu *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*, a saber: transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa⁷.

A internacionalização das atividades empresariais e a interdependência das economias dos países, bem como o aparecimento de grandes investidores institucionais no mundo todo, os quais exigem respeito às boas práticas de governança corporativa para investirem suas vultosas quantias administradas, reforçaram a adoção da governança corporativa em diversos países⁸.

Essa diversidade acarretou a existência de uma variedade de conceitos e definições sobre governança corporativa.

Vejamos algumas das principais definições a respeito.

O Cadbury Committee diz que a governança corporativa é “o sistema pelo qual as companhias são dirigidas e controladas”⁹.

Monks e Minow apresentam a seguinte definição:

[...] a governança corporativa trata do conjunto de leis e regulamentos que visam: a) assegurar os direitos dos acionistas das empresas, controladores ou minoritário; b) disponibilizar informações que permitam aos acionistas acompanhar decisões empresariais impactantes, avaliando o quanto elas interferem em seus direitos; c) possibilitar aos diferentes públicos alcançados pelos atos das empresas no emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos; d) promover a interação dos acionistas, dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas¹⁰.

⁷ Idem, p. 32.

⁸ Para mais informações sobre a história da governança corporativa: CHEFFINS, Brian R. The history of corporate governance. *The Oxford Handbook of Corporate Governance*, p. 46-64, 2013.

⁹ CADBURY COMMITTEE. *The report of the committee on the financial aspects of corporate governance* (The Cadbury Report). London: Burgess Science Press, 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2018.

¹⁰ MONKS, Rorber A. G.; MINOW, Nell. *Corporate Governance*. 5. ed. Oxford: Blackwell, 2011. p. 22.

Posteriormente, a OCDE, com o intuito de promover a governança corporativa, conceituou-a da seguinte forma em 1999:

A governança corporativa é um elemento-chave para melhorar a eficiência econômica e crescimento, bem como para aumentar a confiança dos investidores. A governança corporativa envolve o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, sua diretoria, seus acionistas e outras partes interessadas. A governança corporativa também fornece a estrutura pelas quais os objetivos da empresa são estabelecidos, e os meios para alcançá-los e monitorá-los são determinados. A boa governança corporativa deve fornecer incentivos adequados para que o conselho e a gerência busquem os objetivos que são do interesse da empresa e de seus acionistas e devem facilitar controles eficazes¹¹.

Por sua vez, em nosso país, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança corporativa como “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”¹².

Analizadas essas definições¹³, podemos, então, afirmar que governança corporativa é a organização de poder realizada nas empresas com os objetivos de maximizar seu valor, promover a harmonia entre acionistas, conselhos de administração e direção executiva, respeitar os direitos de todos os seus acionistas, bem como disponibilizar informações que permitam aos acionistas e às demais partes interessadas (*stakeholders*¹⁴) acompanhar as decisões empresariais e, assim, verificar seus direitos diante destas.

11 OECD. *Principle of Corporate Governance*. Paris: OECD Publications Service, 2004. p. 11. Disponível em: www.oecd.org/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf. Acesso em: 16 abr. 2018.

12 IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 5. ed. 2015. p. 20. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2018.

13 Várias definições e a história da governança corporativa podem ser consultadas em: SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit.

14 Partes interessadas ou *stakeholders*, de acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, editado pelo Tribunal de Contas da União, “são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião deve ser levada em conta na formulação de estratégias, na *accountability* e na transparência. No setor público, abrangem: agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços, fornecido-

Assim, constatamos que a governança corporativa trata de práticas e do relacionamento entre acionistas ou cotistas, a presidência da empresa, seu Conselho de Administração, sua Diretoria, seus controles internos e externos, bem como todos os que de alguma forma têm contato com a organização, permitindo a realização de uma gestão mais eficaz, eficiente e transparente.

Como sustenta Steinberg: “Governança tem tudo a ver também com qualidade da atitude e escala de valores no mais puro sentido humano. Daí alguns considerarem que a boa governança depende de alinhar o pensamento entre acionistas, controladores e *stakeholders*”¹⁵.

Como antes afirmado, não há um único modelo de governança, uma vez que suas práticas são regradas e influenciadas por leis, pela forma de organização da economia, pela cultura local etc.

No entanto, observando as práticas adotadas nos diversos lugares, apesar das diferenças, são identificados pontos centrais que geram princípios reconhecidos a respeito.

Esses princípios e práticas auxiliam as organizações a alcançar o que se tem compreendido como os quatro objetivos centrais da governança corporativa, que são assim sintetizados por Silveira:

1) aprimorar continuamente o processo decisório a fim de assegurar que as decisões sejam tomadas no melhor interesse de longo prazo da organização; 2) reduzir a probabilidade de surpresas negativas decorrentes de ações intencionais ou involuntárias por executivos ou colaboradores; 3) proporcionar elevada transparência para os públicos interno e externo em relação a questões financeiras, impactos não financeiros e perspectivas do negócio; e 4) promover a equidade de tratamento e assegurar o exercício efetivo dos direitos de todos os acionistas¹⁶.

Vejamos, então, quais os princípios que têm norteado a governança corporativa.

res, mídia e cidadãos em geral, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com direitos de propriedade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* cit., p. 51).

¹⁵ STEINBERG, Herber. *A dimensão humana da governança corporativa: pessoas criam as melhores e piores práticas*. São Paulo: Gente, 2003.

¹⁶ SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit., p. 5.

3.1.1.2 Princípios

Com o passar do tempo, as boas práticas de governança corporativa foram alinhadas, dando origem a princípios que a norteiam atualmente.

Essas práticas decorrem dos interesses e direitos reconhecidos como importantes na atuação das empresas, tais como o respeito aos interesses de acionistas, os bons resultados financeiros, a atração de investidores, o aprimoramento da gestão, bem como o alinhamento da gestão aos valores da sociedade em que está inserida a empresa.

Esse conjunto de ações forneceria maior segurança aos investidores, aumentando a chance de alcançarem maiores retornos financeiros com menores riscos na aplicação de seus recursos financeiros, o que faria com que investissem mais nas empresas que adotassem as boas práticas e os princípios de governança.

Portanto, os princípios de governança corporativa seriam catalisadores de investimentos e, assim, aumentariam a chance de expansão e de prosperidade nas empresas. Consequentemente, funcionam como indutores de desenvolvimento econômico dos países.

Nesse ponto, fala-se atualmente em princípios como os da transparência, senso de justiça, prestação de contas, cumprimento de normas e ética.

Os princípios de governança corporativa foram mencionados por Monks em seus trabalhos nos anos 1990, destacando, com foco na proteção dos acionistas, o senso de justiça e o cumprimento de leis.

Mais tarde, o Relatório Cadbury (1992), focando aspectos financeiros e a atuação de acionistas, conselhos, auditores e executivos, concentrou sua atenção na prestação de contas e na transparência.

Com o propósito de auxiliar os governos a avaliar e a implementar marcos regulatórios e orientações para um sistema local de governança corporativa, a OCDE vem publicando desde 1999 uma coletânea de princípios que se tornou referência internacional sobre o tema.

Podemos dizer que, atualmente para a OCDE¹⁷, os princípios de governança corporativa são:

- 1) Princípio da segurança – deve ser assegurada uma base sólida para um sistema efetivo de governança corporativa, ou seja, o sistema de governança

¹⁷ OCDE. *Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE*. Paris: Éditions OCDE, 2016. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/principios-de-governo-das-sociedades-do-g20-ocde_9789264259195-pt#page42. Acesso em: 12 set. 2018.

corporativa deve promover mercados transparentes e justos, bem como garantir a alocação eficiente de recursos. Deve ser consistente com o Estado de Direito e ser transparente e exequível;

- 2) Princípio do respeito aos acionistas – devem ser igualmente garantidos os direitos e o tratamento paritário e transparente dos acionistas com relação à organização empresarial;
- 3) Princípio do incentivo responsável – a governança corporativa deve proporcionar incentivos sólidos em toda a cadeia de investimento para possibilitar a participação dos investidores institucionais, do mercado de ações e de outros intermediários, além de garantir a transparência dessas relações para que sejam conhecidos os diversos interesses envolvidos a fim de ser alcançada a harmonia ética entre eles;
- 4) Princípio do respeito aos *stakeholders* – o sistema de governança corporativa deve reconhecer e respeitar os direitos de todas as partes interessadas em sua atividade, estimulando a cooperação ativa entre as sociedades e seus stakeholders para criar riqueza, empregos e a sustentabilidade de organizações financeiramente sólidas;
- 5) Princípio da transparência – a governança corporativa deve assegurar a divulgação de informações claras, precisas e tempestivas de todas as questões relevantes relacionadas com a organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição societária e sua governança;
- 6) Princípio da orientação estratégica – a governança corporativa deve garantir a orientação estratégica da organização, o controle eficaz da equipe de gestão pelo conselho e a responsabilização do conselho perante a organização e seus acionistas.

Por sua vez, analisando as boas práticas da governança corporativa, o IBGC elenca como seus princípios básicos os seguintes:

Transparência – Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais

fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade – Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (*accountability*) – Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa – Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos¹⁸.

Os princípios identificados ao longo do tempo avançaram para a criação de códigos de boas práticas de governança, objetivando orientar a alta administração de companhias por todo o mundo.

Como exemplos desse movimento, podemos citar os Códigos das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC¹⁹, da Fundação dos Economistas Federais (Funcef)²⁰, da Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca)²¹, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad)²² e da Asian Productivity Organization²³.

¹⁸ IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* cit., p. 20.

¹⁹ Idem, *ibidem*.

²⁰ Disponível em: <https://www.funcef.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A80E94CBE5DDA014D2B063346725A&inline=1>. Acesso em: 10 nov. 2018.

²¹ Disponível em: http://www.abrasca.org.br/Uploads/autoregulacao/codigo_Abrasca_de_Autorregulacao_e_Boas_Praticas_das_Companhias_Abertas.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

²² Disponível em: https://unctad.org/en/docs/iteteb20063_en.pdf?user=46. Acesso em: 10 nov. 2018.

²³ Disponível em: https://www.apo-tokyo.org/00e-books/IS-20_BP_AsianCorpGov/IS-20_BP_AsianCorpGov.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

No Brasil, mais recentemente, foi criado o Código Brasileiro de Governança Corporativa – Companhias Abertas (“Código”), que entrou em vigor em 2017, sendo incorporado à regulação do Mercado de Capitais por meio da Instrução da Comissão de Valores Mobiliários 480, de 7 dezembro de 2009²⁴.

Assim, atualmente, há várias recomendações de boas práticas pelo mundo, mas, pelas diversidades cultural, econômica, religiosa e ética antes mencionadas, não há uma convergência total a respeito.

Nesse sentido, a identificação de princípios norteadores é uma medida importante para fixar balizas a serem utilizadas na construção dos modelos de governança.

Na prática, os especialistas no assunto têm salientado que, como diz Silveira, “a adoção de princípios de governança, associada a uma liderança efetiva e íntegra no topo das organizações, é o elemento mais importante de um bom modelo de governança”²⁵.

E completa o renomado autor:

Isso molda a cultura das empresas e, em última análise, seu desempenho. Como resultado, é a adesão ao “espírito” desses princípios – mesmo que por meio de diferentes práticas ajustadas às peculiaridades de cada organização – que agrega valor às companhias e cria um ambiente empresarial mais sadio, com efeitos positivos para a atração de investimentos e o desenvolvimento econômico do país²⁶.

Analisadas as obras anteriormente citadas, podemos elencar dez princípios adotados de maneira geral na governança corporativa: cumprimento de normas; respeito à diversidade; isonomia; avaliação e recompensa de desempenhos; formalização; incentivo à pluralidade; sustentabilidade; transparência; prestação de contas; e ética.

²⁴ O Código Brasileiro de Governança Corporativa foi aprovado em novembro de 2016. O documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interagentes (GT Interagentes), formado por 11 das principais entidades do mercado de capitais e coordenado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), tendo a CVM e o BNDES como observadores. Em 8 de junho de 2017, o Código foi incorporado às normas da CVM por meio da Instrução CVM 586, que alterou e acrescentou dispositivos à Instrução CVM 480, de 7 de dezembro de 2009. A Instrução CVM 586/2017 criou um novo documento periódico eletrônico de divulgação anual, denominado Informe sobre o Código Brasileiro de Governança Corporativa – Companhias Abertas, com relação ao qual as companhias abertas aplicáveis deverão divulgar se aplicam as práticas de governança corporativa previstas no Código.

²⁵ SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit., p. 5.

²⁶ Idem, *ibidem*.

O princípio do cumprimento de normas determina que as empresas devem atuar em consonância com os princípios e regras do Estado de Direito, respeitando e aplicando todas as normas corretamente em suas áreas de atuação. Devem colaborar com o Estado na propositura de eventuais alterações necessárias, mas sempre em conformidade com o ordenamento jurídico vigente. A segurança da própria organização e de seus acionistas depende também dessa conduta pautada pelo respeito às normas vigentes.

Por sua vez, o princípio do respeito à diversidade preconiza que as empresas adotem políticas concretas para que a compreensão das individualidades que formam a sociedade seja imprescindível para sua harmonia. Pelo princípio da isonomia, também as diferentes categorias de acionistas e todos os que de alguma forma entrem em contato com a sociedade devem receber tratamento isonômico, evitando-se preconceitos e, inclusive, punindo qualquer conduta discriminatória contra os públicos internos e externos da organização.

O princípio da avaliação e recompensa de desempenhos define que as empresas devem fazer um planejamento de suas atividades, fixando metas e indicadores para que sejam avaliados constantemente seu desempenho e o de todos os seus administradores e órgãos de gestão. Recomenda-se, ainda, que haja vinculação desses desempenhos à remuneração, às recompensas e às sanções justas, estas últimas no caso de falhas.

Para que isso seja possível, mas também para que o controle das atividades da organização seja eficaz, o princípio da formalização define a necessidade de serem registrados os processos decisórios e executórios na organização, estabelecendo regras específicas e formais para tanto. Dessa maneira, será possível realizar a gestão de riscos, implementar efetivamente procedimentos de *compliance* e garantir a realização de auditorias independentes. Compreende-se, assim, que a informalidade é inimiga da boa governança.

Pelo princípio do incentivo à pluralidade, reconhece-se a importância da existência de diferentes pontos de vista, experiências e conhecimentos para que a tomada de decisões na empresa seja mais eficaz, atingindo seus objetivos, reduzindo situações conflituosas e análises meramente parciais, harmonizando interesses, bem como impedindo preconceitos e a excessiva concentração de poder.

O princípio da sustentabilidade estabelece que a continuidade da atividade empresarial depende da adoção de uma postura preocupada com a situação da sociedade em que está inserida, com impactos sociais, com a harmonia em relação a seus *stakeholders*, com a sucessão de suas lideranças e com decisões voltadas para o longo prazo.

Pelo princípio da transparência estabelece-se que a atividade empresarial deve divulgar abertamente, de forma honesta e tempestiva, todas as informações relevantes a seus públicos interno e externo. Ainda que preservados os dados sigilosos imprescindíveis para o respeito aos direitos autorais e de privacidade, entende-se que a transparência e a boa comunicação interna e externa da empresa criam um clima de confiança importante para o relacionamento entre todos os envolvidos em sua atividade.

Ademais, como destacam Slomski *et al.*:

[...] o aumento da transparência da empresa tende a elevar seu valor de mercado, já que a falta de informação aumenta o risco, fazendo com que os investidores apliquem deságio sobre o que deveria ser o preço justo da empresa. Ocorre, igualmente, menor dispersão das expectativas, viabilizando uma valorização mais apropriada da empresa²⁷.

Na mesma linha da transparência, o princípio da prestação de contas estatui que os administradores devem apresentar regularmente resultados de sua atuação, justificando as condutas adotadas, bem como assumindo responsabilidade por todos os atos que praticaram no exercício de suas funções.

O princípio da ética determina que os gestores devem comportar-se com integridade, aplicando e difundindo os valores da organização por meio de ações concretas, liderando pelo exemplo e pela utilização de elevados padrões éticos em suas condutas.

A aplicação desses princípios é feita por meio de um conjunto de instrumentos internos e externos das empresas, estudados pela doutrina sob o título “mecanismos de governança”.

Vejamos quais são os principais.

3.1.1.3 Instrumentos

Verificamos que governança corporativa pode ser compreendida como a organização de poder realizada nas empresas com os objetivos de maximizar seu valor, promover a harmonia entre acionistas, conselhos de administração e direção executiva, respeitar os direitos de todos os seus acionistas, bem como disponibilizar informações que permitam aos acionistas e às demais partes interessadas (*stakeholders*) acompanhar as decisões empresariais e, assim, verificar seus direitos diante destas.

²⁷ SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 13.

Essa organização é norteada pelos princípios anteriormente estudados e, na prática, é realizada por meio de instrumentos que tratam, essencialmente, de três questões cruciais enfrentadas por qualquer empresa: a existência de conflito de interesses internos e externos; as limitações técnicas individuais dos tomadores de decisão; e as tendências cognitivas que prejudicam as análises de gestão.

Com efeito, as estruturas das modernas corporações são caracterizadas pela separação entre seus proprietários e os que detêm seu controle administrativo. Antes, as empresas eram ordinariamente administradas por seus próprios fundadores e descendentes destes, de forma que sua propriedade e seu controle ficavam nas mãos das mesmas pessoas.

No entanto, o crescimento e o desenvolvimento econômicos acabaram por tornar cada vez mais complexas as estruturas empresariais, dando origem à separação entre propriedade e controle, bem como à chamada “relação de agência”, assim definida por Jensen e Meckling:

Definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão do agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal²⁸.

Com essa separação entre propriedade e controle, podem existir situações em que os administradores decidam de acordo com seus próprios interesses, como o de reduzir suas tarefas em detrimento dos interesses dos proprietários (acionistas), prejudicando os lucros da companhia. Por outro lado, um pequeno grupo de acionistas, detentor do controle da companhia, pode tomar decisões que lhe beneficiem em prejuízo dos demais acionistas.

Diante disso, criam-se mecanismos para harmonizar os interesses desses grupos.

Em contrapartida, reconhece-se que os tomadores de decisão nas empresas não possuem conhecimentos técnicos avançados em todas as áreas necessárias para enfrentar os desafios cada vez maiores do dia a dia da companhia. Dessarte, questões de grande relevância não poderiam ficar concentradas nas mãos de poucas pessoas, sendo preciso criar instrumentos que permitissem à companhia encontrar soluções de forma mais ampla, envolvendo pessoas com distintos conhecimentos e variadas experiências.

²⁸ JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, p. 305-360, out. 1976.

A pluralidade também é vista como um importante instrumento para se reduzirem riscos de decisões tomadas sob emoções, preconceitos ou pontos de vista mais restritos.

Diante dessas questões e aplicando os princípios estudados, foram estruturados sistemas de governança corporativa criando e combinando diversos mecanismos de organização, de coordenação, de incentivo e de controle das atividades empresariais.

Esses mecanismos podem ser divididos em duas categorias, considerando se atuam de dentro para fora da empresa ou vice-versa, referindo-se a mecanismos internos ou externos.

Logo, quanto aos mecanismos internos, as boas práticas de governança partem de dentro da organização para fora, enquanto, nos mecanismos externos, aquelas se originam fora da empresa e pressionam esta a agir de determinada forma²⁹.

Os principais mecanismos internos são o conselho de administração, o sistema de remuneração, a estrutura de propriedade e a estrutura de capital.

De outro lado, os principais mecanismos externos são a proteção jurídica dos investidores, o mercado de aquisição hostil, o mercado de trabalho competitivo e a transparência e fiscalização dos agentes de mercado.

Vejamos cada um deles.

O conselho de administração é um órgão colegiado responsável pelas decisões estratégicas do negócio e pelo respeito aos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização. Compete ainda ao conselho de administração selecionar, monitorar e avaliar a atuação dos altos executivos da companhia, bem como atuar como elo entre a diretoria e os sócios. Os conselheiros são eleitos pelos sócios.

A Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/1976) trata dos conselhos de administração em seus arts. 140 a 142, determinando que compete a este:

I – fixar a orientação geral dos negócios da companhia; II – eleger e destituir os diretores da companhia e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser o estatuto; III – fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos; IV – convocar a assembleia geral quando julgar conveniente, ou no caso do artigo 132; V – manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da diretoria; VI – manifestar-se previamente sobre atos ou

²⁹ WALSH, James P.; SEWARD, James K. On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms. *Academy of Management Review*, v. 15, n. 3, p. 421-458, 1990.

contratos, quando o estatuto assim o exigir; VII – deliberar, quando autorizado pelo estatuto, sobre a emissão de ações ou de bônus de subscrição; VIII – autorizar, se o estatuto não dispuser em contrário, a alienação de bens do ativo não circulante, a constituição de ônus reais e a prestação de garantias a obrigações de terceiros; IX – escolher e destituir os auditores independentes, se houver.

O conselho presta contas periodicamente aos sócios e às demais partes interessadas por meio de relatórios. Trata-se do principal dispositivo de governança de uma empresa.

Para que a atuação do conselho de administração auxilie na solução das questões cruciais antes vistas e contribua para a construção de um sistema de governança efetivo, são recomendadas diversas práticas³⁰. Destacam-se aqui as mais relevantes para presente estudo.

Deve o conselho de administração exercer suas funções levando em conta sempre o objeto social da empresa, a viabilidade e a valorização desta no longo prazo, bem como os impactos decorrentes de suas atividades, produtos e serviços na sociedade e com relação às demais partes interessadas, buscando sempre o equilíbrio de todos os interesses e valores e, se necessário, promovendo transformações na cultura e na identidade da organização.

Além disso, deve escolher o diretor-presidente, aprovar a nomeação dos demais membros da diretoria, bem como realizar o planejamento sucessório de todos. Ressalta-se a orientação de que o diretor-presidente não acumule o cargo de presidente do conselho de administração a fim de que não haja concentração de poder e prejuízo ao dever de supervisão do conselho com relação à diretoria³¹. Por outro lado, é recomendável que o diretor-presidente participe das reuniões do conselho de administração como convidado para acompanhar as percepções e constatações desse órgão, alinhando a atividade da diretoria.

Importante também para o conselho garantir a busca e a implementação de tecnologias e de processos inovadores para manter a competitividade da empresa e seu alinhamento às práticas de mercado e de governança.

O conselho deve prevenir e solucionar conflitos de interesses e diferenças de opiniões, podendo solicitar informações dentro e fora da organização para de-

³⁰ Ver, por exemplo, a consolidação de boas práticas para os conselhos de administração feita pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC: IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* cit., p. 39-68.

³¹ Andrew Kakabadse e Nada Kakabadse dizem que, “se o diretor-presidente é o coração da companhia, bombeando vibração em seu âmago, o presidente do conselho é a alma da companhia, sua consciência, seu guardião moral” (*Leading the board*. Hampshire/UK: Palgrave Macmillan, 2007. p. 18).

sempenhar suas funções, mas não deverá imiscuir-se nos assuntos operacionais. Entende-se que a diversidade de perfis dos membros do conselho (idade, gênero, aspectos culturais, formação técnica, comportamentos, práticas etc.) é muito importante porque permite a tomada de decisão com base em variados pontos de vista, conhecimentos e experiências, garantindo mais qualidade e segurança nos resultados. Se necessário, poderão ser criados comitês temáticos para auxiliar a atividade do conselho em alguns assuntos específicos.

O número de membros do conselho deve ser ímpar, entre 5 e 11, dependendo do porte da empresa, da complexidade de suas atividades e da fase de desenvolvimento da organização, mas os integrantes do conselho, independentemente de quem os tenha indicado para o cargo, se um grupo acionário, um administrador ou outra parte interessada, devem atuar tecnicamente, com independência, e apenas com base nos valores, nos interesses e nos objetivos da organização.

Os conselheiros devem ter mandato com prazo não superior a dois anos, admitindo-se a reeleição não automática. Portanto, haverá um monitoramento de suas atividades, permitindo-se renovação e permanência da formação conforme necessidades e rendimento da organização. Cada conselheiro deve verificar os diversos compromissos pessoais e profissionais assumidos para avaliar se conseguirá dedicar-se também à atividade no conselho de administração, a qual não se resume à presença nas reuniões e à leitura de material prévio, devendo acompanhar de perto o funcionamento e os resultados da empresa para atuar de forma proativa, comprometida e responsável.

Periodicamente, deve haver uma avaliação, externa e dos próprios órgãos, do conselho e dos conselheiros, bem como da diretoria e dos diretores.

Para que o trabalho do conselho tenha uma alta qualidade, recomenda-se que os conselheiros busquem constante aprimoramento de suas competências por meio de um processo de educação continuada, o que inclui congressos, feiras setoriais e cursos de atualização técnica.

A atividade do conselho deve desenvolver-se por meio de reuniões com um calendário anual preparado para as reuniões ordinárias, que não devem exceder uma por mês para não haver interferência indevida na gestão da organização. As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas sempre que necessário.

As atas dessas reuniões devem ser redigidas com clareza, registrando as decisões tomadas, os presentes, os votos e as abstenções, as responsabilidades e os prazos fixados, permitindo uma exata compreensão de tudo tanto pelo público interno quanto pelo externo.

Em linhas gerais, entende-se que um conselho plural, proativo, independente, transparente, bem informado e atualizado é fundamental para a eficácia de um sistema de governança.

O sistema de remuneração é um mecanismo de governança utilizado para conciliar os interesses dos administradores da empresa com os dos proprietários (acionistas), o que é feito por meio de salários, bonificações, prêmios e incentivos de longo prazo, como as chamadas *stock options* (opções de compra de ações).

Nesse ponto, recomenda-se que a remuneração dos membros do conselho de administração seja distinta da adotada para a diretoria, uma vez que desempenham diferentes papéis na organização. Para os conselheiros, a remuneração não deve ser fixada com base em participação nas reuniões e, em regra, deve ser igual para todos os conselheiros, salvo no caso de acréscimos decorrentes de trabalhos adicionais em comitês específicos. Poderá haver acréscimos em consequência de atingimento de metas de longo prazo. Para a diretoria, a remuneração deve ser justa, compatível com as funções e riscos de cada cargo e estar vinculada a resultados, observando-se metas de curto, médio e longo prazos.

Outro mecanismo importante diz respeito à estrutura de propriedade, ou seja, trata dos diferentes formatos de concentração maior ou menor da participação acionária. Empresas com estrutura de propriedade mais pulverizada tende a ter um conselho mais diversificado e profissional, mas pode dar margem a um poder excessivo a seus executivos, que poderão distorcer a seu favor o sistema de remuneração. Por outro lado, empresas com estrutura de propriedade mais concentrada, sendo presente a figura do sócio controlador, podem ter maior controle de seus executivos, mas com maiores chances de decisões prejudiciais aos sócios minoritários ao favorecerem os controladores.

Diante disso, os códigos de boas práticas recomendam, em geral: adoção de medidas (*poison pills*) para evitar a tomada oportuna de controle de uma companhia aberta em decorrência de oscilação momentânea no preço das ações, o que colocaria em risco projetos de longo prazo; disponibilização transparente de todos os acordos de sócios e utilização de mecanismos de resolução de conflito de interesses; e realização de oferta pública de aquisição de ações (OPA) dirigida a todos os acionistas pelo mesmo preço e condições obtidos pelo acionista vendedor, no caso de transações em que se configure a alienação, direta ou indireta, do controle acionário.

A estrutura de capital trata da forma com que a companhia se financia, o que pode influenciar o comportamento de acionistas e proprietários.

Como explica Silveira:

Um maior nível de endividamento pode, por exemplo, obrigar os administradores a distribuir regularmente fluxos de caixa aos credores e acionistas, reduzindo os recursos a serem alocados discricionariamente e aumentando sua disciplina. Por outro lado, pode fazer com que os administradores deixem de empreender bons projetos para não elevarem ainda mais o financiamento com terceiros, bem como pode criar um ambiente interno que submeta os gestores a pressões excessivas³².

Nesse sentido, recomenda-se que empréstimos e garantias em favor do controlador e dos administradores devam ser proibidos, bem como que empréstimos entre empresas do mesmo grupo devam ser evitados, salvo nos quais inexistir diferença entre a composição societária das partes envolvidas. Também é importante que se adote uma política de dividendos que respeite as características financeiras da empresa, a qual deverá ser comunicada de forma ampla a todos os interessados, sócios e investidores.

Quanto aos mecanismos externos, a proteção jurídica dos investidores é relevante para que haja maior interesse destes em participar da atividade, levando mais recursos e mais liquidez para a formação do capital social e para os projetos da companhia.

Como boas práticas nessa área destacam-se a existência de um sistema jurídico voltado para a proteção dos direitos dos investidores, principalmente quando presentes situações de conflitos de interesses, bem como a utilização de auditorias externas independentes para atestar relatórios contábeis.

O mercado de aquisição hostil, que é a compra de participação majoritária contra a vontade dos acionistas existentes, é visto como um importante mecanismo externo de governança porque os administradores, com receio de ser substituídos como consequência de uma aquisição hostil (também chamada de *takeover*), procuram atuar em conformidade com os interesses dos acionistas, maximizando os resultados da empresa.

Ademais, o mercado de trabalho competitivo também pressiona os profissionais a aprimorar continuamente sua qualificação de acordo com as necessidades da empresa. As expectativas dos acionistas, quais sejam as de obter bons resultados por seus investimentos, pressionam os membros do conselho de administração e os integrantes da diretoria. O bom desempenho desses profissionais é imprescindível para que a companhia alcance seus objetivos. Logo, a existência de um alto grau de competição no mercado de trabalho faz com que o empenho pela excelência dos quadros funcione como um estímulo

³² SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit., p. 11.

à busca constante da melhoria da própria qualificação pelos profissionais que estão na organização.

Por fim, a transparência e permanente fiscalização dos agentes de mercado, tais como agências de classificação de risco, analistas de mercado e de ações, imprensa especializada, investidores e órgãos governamentais, funcionam como um incentivo e até como verdadeira pressão para que as decisões empresariais sejam as melhores para a companhia e para seus acionistas. O respeito aos interesses de todos os envolvidos na atividade empresarial, bem como às leis e às medidas de sustentabilidade ambiental e social, é vigiado e, assim, aumenta-se o grau de comprometimento dos profissionais a respeito.

Como se vê, diversos são os mecanismos e as práticas utilizados para se alcançar uma boa governança corporativa.

No Brasil, pesquisa recente feita pelo IBGC, em parceria com EY Center for Board Matters e TozziniFreire Advogados, abrangendo todas as 95 companhias obrigadas a responder ao Informe de Governança de 2018, conforme critérios definidos pela Instrução CVM 586, revelou que as boas práticas com maior taxa de aderência foram:

- atas de reuniões claras e completas;
- não cumulação de cargos de presidente do conselho de administração com o de diretor-presidente;
- separação e definição clara de funções de todos os agentes de governança;
- inexistência de reserva de cargos de diretoria ou posições gerenciais para indicação direta por acionistas;
- pluralidade e participação externa no conselho de administração;
- estatuto social estabelecendo que: (i) o conselho de administração seja composto em sua maioria de membros externos, tendo, no mínimo, um terço de membros independentes; (ii) o conselho de administração deve avaliar e divulgar anualmente quem são os conselheiros independentes, bem como indicar e justificar quaisquer circunstâncias que possam comprometer sua independência;

- conselho de administração aprovando e implementando política de transações com partes relacionadas, que inclua, entre outras regras: (i) previsão de que, previamente à aprovação de transações específicas ou diretrizes para a contratação de transações, o conselho de administração solicite à diretoria alternativas de mercado à transação com partes relacionadas em questão, ajustadas pelos fatores de risco envolvidos; (ii) vedação a formas de remuneração de assessores, consultores ou intermediários que gerem conflito de interesses com a companhia, os administradores, os acionistas ou classes de acionistas; (iii) proibição a empréstimos em favor do controlador e dos administradores; (iv) hipóteses de transações com partes relacionadas que devem ser embasadas por laudos de avaliação independentes, elaborados sem a participação de nenhuma parte envolvida na operação em questão, seja ela banco, advogado, empresa de consultoria especializada, entre outros, com base em premissas realistas e informações referendadas por terceiros; (v) que reestruturações societárias envolvendo partes relacionadas devem assegurar tratamento equitativo para todos os acionistas;
- instalação de comitê de auditoria estatutário com as seguintes características: (i) ter entre suas atribuições a de assessorar o conselho de administração no monitoramento e controle da qualidade das demonstrações financeiras, nos controles internos, no gerenciamento de riscos e *compliance*; (ii) ser formado em sua maioria por membros independentes e coordenado por um conselheiro independente; (iii) ter ao menos um de seus membros independentes com experiência comprovada na área contábil-societária, de controles internos, financeira e de auditoria, cumulativamente; e (iv) possuir orçamento próprio para a contratação de consultores para assuntos contábeis, jurídicos ou outros temas, quando necessária a opinião de um especialista externo;
- adoção de política de indicação dos membros do conselho de administração que estabeleça: (i) o processo para a indicação dos membros do conselho de administração, incluindo a indicação da participação de outros órgãos da companhia no referido processo; (ii) que o conselho de administração deve ser composto tendo em vista a disponibilidade de tempo de seus membros para o exercício de suas funções e a diversidade de conhecimentos, experiências, comportamentos, aspectos culturais, faixa etária e gênero;

- adoção de política de contratação de serviços extra-auditoria de seus auditores independentes, aprovada pelo conselho de administração, de forma a não comprometer a independência dos auditores. A companhia não deve contratar como auditor independente quem tenha prestado serviços de auditoria interna para a companhia há menos de três anos.

Os pesquisadores concluíram, em síntese, que os resultados da pesquisa são animadores, havendo, no entanto, muito a fazer para que se tenha “um mercado de capitais mais forte, dinâmico e seguro, com companhias comprometidas com altos padrões de governança corporativa e engajamento construtivo entre elas e investidores”³³.

Podemos imaginar a adaptação de diversas dessas práticas e também dos princípios de governança corporativa para a construção de um sistema de governança judiciária que atenda aos reclamos do Judiciário 5.0.

No entanto, antes de realizarmos essa análise, devemos estudar a governança pública.

3.1.2 Governança pública

Vimos que a governança, em linhas gerais, trata da forma de aquisição, divisão, exercício, controle e fiscalização de poder em determinada organização ou de uma parte desta, enquanto a governança corporativa cuida da maneira pela qual as empresas são governadas e administradas.

Como consequência direta dos estudos de governança e governança corporativa, surge a governança pública, que se ocupa do relacionamento entre a administração, o controle e a fiscalização dos que exercem o Poder Público com a sociedade.

A governança pública reflete uma tendência mundial de aproximação dos governos com suas sociedades, atendendo às exigências sociais, políticas e econômicas estudadas anteriormente (Capítulo 1, item 1.3 *supra*).

Passemos a conceituar e definir, então, governança pública.

³³ IBGC. *Pratique ou explique: análise qualitativa dos informes de governança corporativa* (2018). São Paulo: IBGC, 2019. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24088/IBGC_Pesquisa_Pratique_ou_Explique_2019.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.

3.1.2.1 Definição

Para chegarmos à compreensão adequada, para os fins deste estudo, a respeito da definição de governança pública, é importante entender sua origem histórica.

Os sistemas de governo remontam à Antiguidade, assim como os pensamentos relacionados às mudanças e ao aperfeiçoamento da administração pública.

No entanto, vimos anteriormente (Capítulo 2) que a construção teórica da inovação e da governança no setor público é fenômeno recente ligado às últimas décadas do século XX.

Podemos dizer que a evolução da administração pública passou por três fases desde a criação dos Estados: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial. Ademais, diante da Quarta Revolução Industrial, fala-se já na Era do Conhecimento, que impõe nova mudança para a gestão pública, como estudado no Capítulo 2.

A administração pública patrimonialista existia na época das monarquias absolutistas, sendo marcada pela confusão entre o patrimônio público e o privado. O Estado era considerado propriedade do rei, que decidia livremente conforme seus interesses. Nessa forma de gestão, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, administrando sem preocupação com as ideias e interesses das demais pessoas.

As principais características da administração patrimonialista são: confusão patrimonial entre o público e o privado; corrupção; nepotismo; desorganização; falta de profissionalização; sistema fiscal injusto e irracional; cargos públicos utilizados como moeda de troca política; ausência de carreiras administrativas; arbitrariedade; e poder originário da tradição e da hereditariedade.

Com o fortalecimento da burguesia e das ideias liberais, o modelo patrimonialista não foi mais aceito, passando-se à busca da separação entre o público e o privado, bem como entre o político e o administrador público.

Por conseguinte, na segunda metade do século XIX, com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, surge a administração pública burocrática, cujo expoente é Max Weber.

Weber, ao estudar o fenômeno do patrimonialismo e associando-o ao patriarcalismo, conclui que a burocracia, compreendida como um conjunto técnico de uma administração pública ética, eficiente e profissionalizada, é a melhor forma de alcançar um Estado voltado aos interesses dos cidadãos, separando o público do privado. Sua teoria da burocracia baseia-se em sete princípios:

formalização; divisão do trabalho; hierarquia; impessoalidade; competência técnica; separação entre a propriedade e a administração; e profissionalização.

Essa administração burocrática foi considerada um avanço significativo em relação ao modelo patrimonialista. Afinal, buscava-se garantir a isonomia na atuação do Estado, visando-se eficiência por meio de profissionalização e competência técnica.

No entanto, o aparecimento das ideias do Estado Social no início do século XX revelou que a administração meramente burocrática não era capaz de entregar os resultados pretendidos pela sociedade da época.

Como destaca Bresser-Pereira:

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios – o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura –, o problema da eficiência tornou-se essencial³⁴.

Após a 2.^a Guerra Mundial, inicia-se um novo movimento para repensar a administração pública.

Um importante marco nesses estudos é a publicação do Relatório da Comissão Trilateral, em 1975³⁵, que analisou a crise do Estado e as consequências do crescimento da burocracia e do desenvolvimento do *Welfare State*, constatando a existência de limites estruturais em face do aumento das demandas da população.

³⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

³⁵ CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* cit.

Nos anos 1980, o crescimento desse movimento por mudanças na gestão pública ganha força, nascendo as bases da chamada Nova Gestão Pública³⁶ (NGP) ou New Public Management, no original em inglês.

Nos Estados Unidos da América, a recessão e o processo inflacionário da década de 1980 trouxeram com eles uma crise fiscal decorrente da redução da arrecadação de tributos, que acarretou, além da insatisfação crescente com os serviços públicos, a busca por mudanças na gestão pública.

Iniciou-se, então, a implantação de reformas administrativas, com base na importação do modelo gerencial da iniciativa privada, principalmente nos governos locais, destacando-se, naquele cenário, as iniciativas do governo da cidade de Sunnyvale, na Califórnia, que partiu para uma gestão com base em desempenho, recompensando seus gestores por resultados alcançados³⁷.

Em obra que marcou aquela época³⁸, Osborne e Gaebler propuseram uma rediscussão das questões de governo a partir de tendências e teorias no campo da administração, utilizando conceitos formulados por diversos autores como Peter Drucker, Tom Peters, Alvin Toffler e W. Edwards Deming.

Observaram-se, então, o desenvolvimento e a aplicação no setor público de conceitos como administração empreendedora, governança, parcerias público-privadas e novos sistemas orçamentários.

Seguindo esse caminho, foi construído o modelo da Nova Gestão Pública, caracterizada por incorporar técnicas da iniciativa privada para a estruturação e gestão da administração pública, com base em eficiência, fragmentação e competitividade.

A Nova Gestão Pública começou e ganhou força principalmente nos países anglo-saxões (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), passando a ser aplicada posteriormente em vários outros países.

No Reino Unido, o relatório do comitê Cadbury, que, como visto em nossos estudos *supra* (item 3.1.1), foi criado no início da década de 1990 para tratar dos

³⁶ Para saber mais a respeito da Nova Gestão Pública, entre outras obras, destacam-se: BRESER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira cit.; FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação* cit.; GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management cit., p. 1-25.

³⁷ HATRY, Harry P. The boom in management tools: the U.S. experience. *Local Government Studies*, v. 7, n. 6, p. 59-70, 1981.

³⁸ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* cit.

aspectos financeiros da governança no setor privado daquele país, foi publicado em dezembro de 1992 com a identificação de três princípios fundamentais de governança corporativa: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas.

Apesar da ênfase à governança corporativa, o relatório Cadbury (Cadbury Report) foi utilizado na primeira estruturação de governança pública pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIFPA – 1995).

Desde então, os estudos sobre governança pública têm avançado em vários países, incluindo o Brasil, com definições, identificação de princípios e recomendações de boas práticas.

Quanto à definição, não há uma uniformidade nos estudos a respeito.

Em importante trabalho sobre *framework* da boa governança pública, a CIFPA e a IFAC (International Federation of Accountants), ambas do Reino Unido, dizem que não existe uma definição universalmente acordada para o termo “governança do setor público”, adotando a seguinte: “a governança compreende os arranjos feitos para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”³⁹.

Por sua vez, a Australian Public Service Commission (Anao) entende que

[...] a governança do setor público cobre o conjunto de responsabilidades e práticas, políticas e procedimentos, exercidos pelo executivo de uma agência, a fim de fornecer orientação estratégica, garantir que objetivos serão alcançados, permitir o gerenciamento de riscos e a utilização de recursos com responsabilidade e transparência⁴⁰.

No Brasil, o Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República define governança pública como “tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade”⁴¹.

Slomski *et al.* dizem que

³⁹ CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector*. 2014. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>. Acesso em: 3 set. 2019.

⁴⁰ ANAO. Australian National Audit Office. *Public sector governance: strengthening performance through good governance*. Australian National Audit Office Barton, ACT, 2014. Disponível em: <https://nla.gov.au/nla.obj-494733346/view>. Acesso em: 10 ago. 2018.

⁴¹ BRASIL. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

[...] a governança na gestão pública compreende a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, visando relacionar os objetivos políticos eficientemente e eficazmente, bem como prestar contas para a sociedade ou em benefício dela⁴².

Há também os que diferenciam: (a) governança pública (estendendo-se o setor de governo para o setor privado); (b) governança do setor público (governança da administração e de negócios do governo); e (c) governança corporativa no setor público (ou seja, a governança das organizações específicas em determinados setores).

Adotaremos aqui a expressão “governança pública” de forma a compreender todas essas ideias, que, na realidade, refletem três esferas de atuação da governança, ou seja, governança pública (nível macro, incluindo a sociedade), governança do setor público (nível meso, abrangendo o governo) e governança corporativa no setor público (nível micro, tratando de específicas organizações públicas).

Esse o sentido também utilizado pelo Decreto 9.203/2017, que, ao dispor sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, considera governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2.º, I).

Após analisarmos esses conceitos e definições, podemos, reunindo suas características básicas, afirmar que governança pública é a organização de poder realizada nos órgãos públicos com os objetivos de melhor atingir suas finalidades, promover a harmonia entre os interesses públicos e privados, respeitar os direitos de todos os cidadãos, bem como disponibilizar informações que permitam à sociedade acompanhar, fiscalizar e controlar suas atividades e, assim, verificar seus direitos diante destas.

Logo, constatamos que o papel da governança pública é o de fornecer um conjunto de princípios e boas práticas para aprimorar a organização governamental e sua relação com a sociedade a fim de alcançar, como objetivo final, o bem-estar desta, considerando as características próprias de cada país relacionadas a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência.

⁴² SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública* cit., p. 129.

Portanto, tal como na governança corporativa, não há aqui um único modelo de governança pública, uma vez que suas práticas são regradas e influenciadas por leis, pela forma de organização do Estado, pela compreensão do papel do Estado, pela cultura local etc.

Por sua vez, a gestão pública deve satisfazer uma gama complexa de interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais e, assim, cumprir seus objetivos, submetendo-se a um conjunto diferente de restrições externas e internas que normalmente afetam seu sistema de governo.

Com base nessas ideias, foram definidos princípios e boas práticas para a governança pública.

Vejamos, então, quais os princípios que têm norteado a governança pública.

3.1.2.2 Princípios

As práticas de governança em geral são pautadas por princípios considerados aplicáveis às instituições privadas e também às públicas.

Os estudos de governança pública partiram, inicialmente, de uma adequação dos princípios da governança corporativa às áreas públicas, levando em conta, então, os seguintes aspectos: transparência (divulgação de informações); *accountability* (responsabilidade de prestar contas); e *compliance* (cumprimento de normas e determinações).

Em 2001, o IFAC publicou um estudo chamado “Governance in the Public Sector: a governing body perspective” (*Study 13*)⁴³, com o objetivo de contribuir para a boa governança no setor público, estabelecendo princípios de governança pública com base nos conceitos de governança corporativa do Cadbury Report (visto *supra*) e do Nolan Report⁴⁴, que é o resultado dos trabalhos do Comitê para Parâmetros da Vida Pública (Committee on Standards in Public Life), criado pelo governo britânico em 1994 para apresentar recomendações ao setor público daquele país como objetivo de aprimorar as balizas de condutas dos agentes públicos.

Estes foram os princípios de governança pública inicialmente definidos pelo IFAC: a) transparência – a administração pública precisa ser transparente,

⁴³ Para mais informações: <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁴ Para mais informações: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336840/1stInquiry_Summary.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

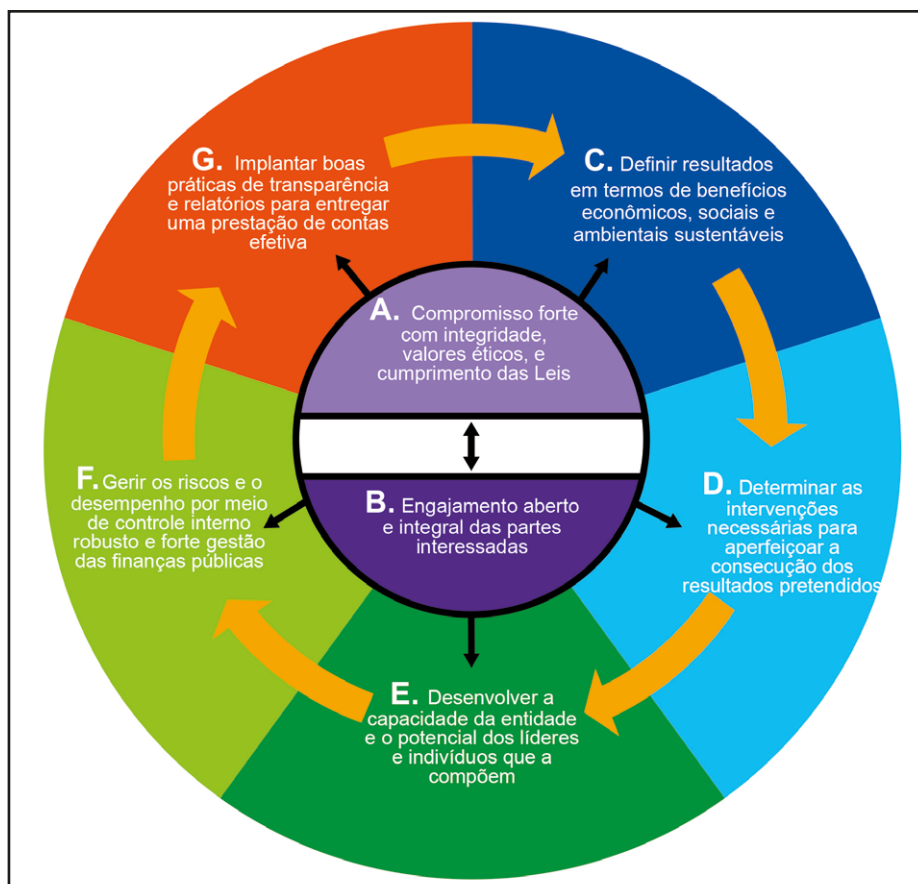
mantendo comunicação constante com *stakeholders* e maneira precisa e clara, sujeitando-se ao necessário controle. A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público; b) integridade – trata da retidão e honestidade nos relacionamentos do setor público. Complementando a transparência, a integridade diz respeito aos processos de tomada de decisão e à qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho; c) *accountability* – refere-se ao processo pelo qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo-se ao exame minucioso de um controle externo.

Posteriormente, o IFAC elaborou um *framework* internacional para a boa governança no setor público, consolidando princípios elencados por diversas entidades⁴⁵.

O *framework* internacional elaborado pelo IFAC definiu que a boa governança pública tem como princípios: a. Compromisso forte com integridade, valores éticos e cumprimento das Leis (a1. Demonstrar integridade; a2. Compromisso forte com valores éticos; e a3. Compromisso forte com o cumprimento das Leis); b. Engajamento aberto e abrangente com as partes interessadas (b1. Abertura; b2. Engajamento efetivo com cidadãos e usuários de serviços; e b3. Engajar-se de forma abrangente com as partes interessadas institucionais); c. Definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis (c1. Definir resultados; c2. Benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis); d. Determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos (d1. Reforçar os mecanismos de tomada de decisão; d2. Planejar intervenções; d3. Aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos); e. Desenvolver a capacidade da entidade e o potencial dos líderes e indivíduos que a compõem (e1. Desenvolver a capacidade da entidade; e2. Desenvolver a liderança da entidade; e3. Desenvolver o potencial dos indivíduos dentro da entidade); f. Gerir os riscos e o desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas (f1. Gerenciar riscos; f2. Gerenciar desempenho; f3. Reforçar o controle interno; f4. Fortalecer o gerenciamento financeiro); g. Implantar boas práticas de transparência e relatórios para entregar uma prestação de contas efetiva (g1. Implantar boas práticas de transparência; g2. Implantar boas práticas em relatórios).

A figura a seguir ilustra como esses princípios deveriam relacionar-se:

⁴⁵ CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector* cit.

Figura 28 – *Framework* IFAC sobre princípios da governança pública

Fonte: IFAC⁴⁶.

No Brasil, o Decreto 9.203/2017 adotou como princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Além disso, o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União⁴⁷ e o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal⁴⁸ trataram dos princípios da governança do setor público.

⁴⁶ CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector* cit.

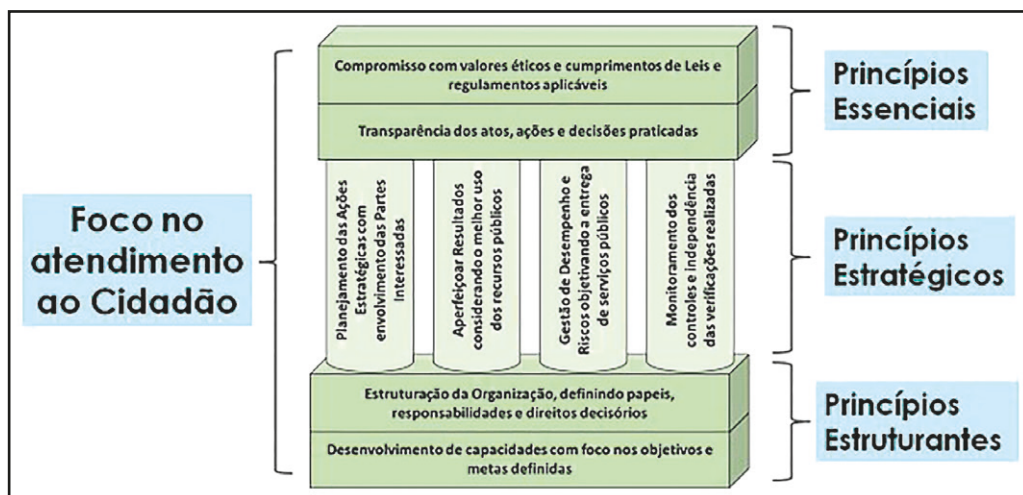
⁴⁷ Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁸ Para mais informações: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Com base em estudo comparativo de diversos *frameworks* do Brasil e do exterior, o Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP) desenvolveu um interessante desenho do conjunto de princípios para a boa governança pública⁴⁹, que adotamos.

O *framework* deste conjunto é ilustrado da seguinte maneira:

Figura 29 – *Framework* dos princípios da governança pública



Fonte: IBGP⁵⁰.

Assim, temos os seguintes princípios para a governança pública de acordo com o IBGP: compromisso com valores éticos e cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis; transparência dos atos, ações e decisões praticadas; planejamento das ações estratégicas com envolvimento das partes interessadas; aperfeiçoar resultados considerando o melhor uso dos recursos públicos; gestão de desempenho e riscos objetivando a entrega de serviços públicos; monitoramento dos controles e independência das verificações realizadas; estruturação da organização, definindo papéis, responsabilidades e direitos decisórios; e desenvolvimento de capacidades com foco nos objetivos e metas definidas.

⁴⁹ A CIPFA e a IFAC também fizeram um interessante estudo comparativo de princípios da governança pública, que pode ser conferido em: <https://www.cipfa.org/~media/files/publications/standards/ifac/comparisonofprinciples.pdf?la=en>. Acesso em: 5 jan. 2019.

⁵⁰ Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/principios-para-boa-governanca-publica/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Pelo princípio do compromisso com valores éticos e cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis, determina-se que os agentes públicos honrem a delegação de poderes recebida para atuar em nome do Estado e visando ao bem comum, atuando de acordo com a legislação e em conformidade com valores éticos e comportamentais de honestidade, integridade, transparência, altruísmo, objetividade, responsabilidade e liderança (Princípios de Nolan).

A transparência dos atos, ações e decisões dos agentes públicos é também essencial para a boa governança pública, possibilitando, assim, à sociedade ter pleno conhecimento do que se está fazendo no trato da coisa pública, permitindo não só o controle, mas também a compreensão dos motivos e a ciência das consequências da gestão pública, o que viabilizará aos particulares organizar suas ações em conformidade com os rumos do País. Dessa forma, a convergência das ações do poder público e dos particulares será um dos importantes propulsores do desenvolvimento do País.

O princípio do planejamento das ações estratégicas com envolvimento das partes interessadas determina que a boa governança é obtida por um planejamento estratégico realizado com diálogo envolvendo o governo, seus *stakeholders* e toda a sociedade. Assim, os agentes públicos conseguirão atender adequadamente às necessidades dos cidadãos e usuários de serviços públicos.

Considerando que as ações estratégicas devam buscar resultados de modo sustentável e duradouro, preconiza-se que, pelo princípio do aperfeiçoamento, as decisões estatais devam ser tomadas pensando em benefícios econômicos, sociais e ambientais para todas as partes interessadas e para a sociedade.

Pelo princípio da gestão de desempenho e riscos, define-se que a boa governança significa tomar decisões com base em análises dos riscos envolvidos e por meio de avaliações constantes de desempenho, o que permitirá ao gestor ter mais eficácia em sua atividade, alocando recursos de maneira mais adequada, prestando serviços eficientes e evitando desperdícios.

O princípio do monitoramento dos controles e independência das verificações realizadas assegura que a administração pública adote boas práticas para que haja efetivos controles internos e externos de sua atividade, prestando contas continuamente e garantindo a integridade e fidelidade de suas informações.

Para alcançar uma boa governança, entende-se também como imprescindível que seja feita a estruturação da organização, com definição de papéis, responsabilidades e atribuições decisórias. Esse princípio da estruturação parte da ideia segundo a qual essa organização é parte essencial de seu trabalho para o atingimento dos objetivos e metas esperados.

Por fim, o princípio do desenvolvimento de capacidades determina que a administração pública deve assegurar a escolha de seus agentes e o aperfeiçoamento permanente destes de acordo com os conhecimentos, habilidades e experiências necessários para bem desempenharem suas atividades, atingindo os objetivos e metas definidos.

Esses princípios também estão previstos e organizados de maneira similar em publicação específica feita pelo Tribunal de Contas da União chamada “10 Passos para a Boa Governança”⁵¹.

Nesse documento, salienta-se que, além dos princípios elencados, para que as funções de governança de avaliar, direcionar e monitorar sejam executadas satisfatoriamente, devem ser adotados mecanismos práticos ligados, especialmente, à liderança, à estratégia e ao controle.

Portanto, também na governança pública, tal qual na governança corporativa, a concretização de seus princípios é feita mediante um conjunto de instrumentos internos e externos em relação ao Estado.

Vejamos os principais.

3.1.2.3 Instrumentos

Como visto anteriormente (Capítulo 1, item 1.2.3), no Brasil, a Constituição Federal, bem como diversas leis e decretos, buscaram institucionalizar direta ou indiretamente as estruturas de governança, impondo normas aos legisladores e aos administradores para que fosse efetivado o sistema de governança em nosso país.

Ademais, reconhecendo a necessidade de aprimoramento desse sistema em todos os Poderes do Estado, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança para ser aplicado “no que couber e na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos demais entes federativos” (art. 1.º, parágrafo único).

De fato, apesar do avanço que tais estruturas representaram para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, mister se faz reconhecer que, para atender às demandas sociais e cumprir efetivamente o papel do

⁵¹ Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Estado por meio do uso eficiente, sustentável e responsável dos recursos públicos, é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade.

Para tanto, os mecanismos de governança pública são importantes instrumentos.

Em verdade, tal como na governança corporativa, costuma-se identificar, reunir e divulgar as boas práticas de governança pública, que se demonstraram eficazes para a concretização de seus princípios básicos.

O Projeto de Lei 9.163/2017, seguindo o já previsto no vigente Decreto 9.203/2017, separa os mecanismos para o exercício da governança pública em três grupos (art. 5.º):

I – liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação;

II – estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III – controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

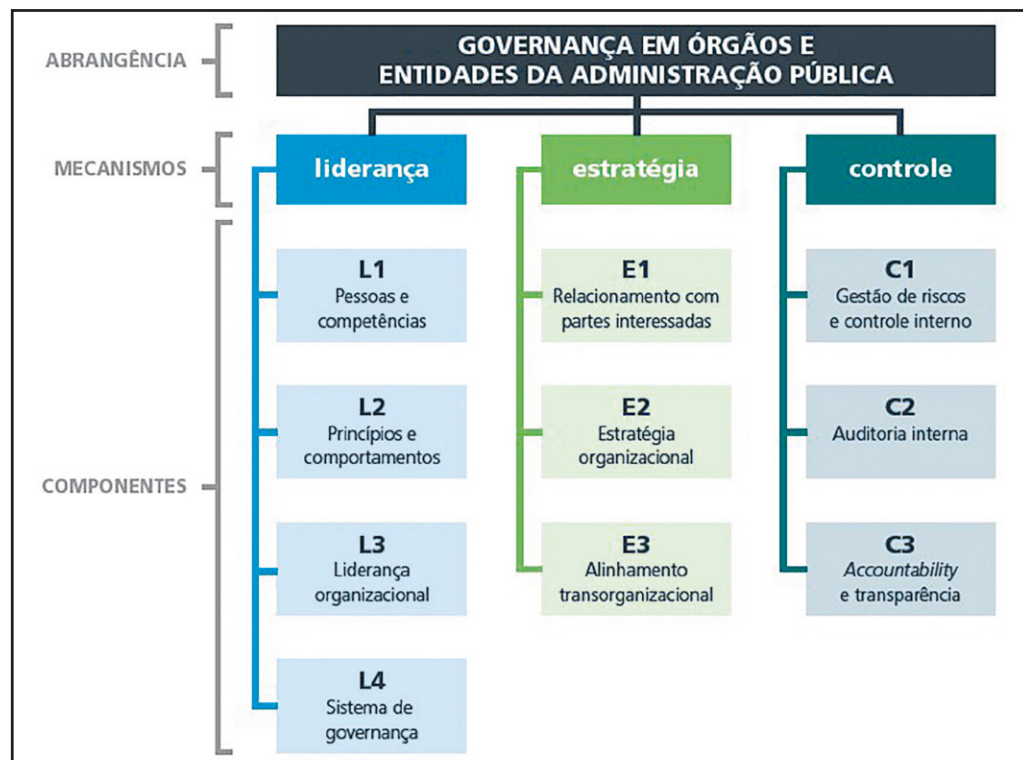
O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, produzido pelo Tribunal de Contas da União, buscou, sem a pretensão de ser exaustivo, reunir e organizar as boas práticas de governança pública, que, como destacado pelos autores, “se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas”⁵².

Para fins didáticos, seguiremos a organização feita nesse Referencial, acrescentando outras boas práticas de governança pública identificadas em estudos realizados dentro e fora do Brasil, abrangendo diversas entidades do Brasil e do exterior, tais como o Tribunal de Contas da União, a IFAC, Institute of Internal Auditors (IIA), Fundo Monetário Internacional (FMI), a OECD e The Independent Commission for Good Governance in Public Services, composto pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e Office for Public Management (OPM).

⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* cit., p. 6.

Utilizaremos como base o *framework* dos mecanismos de governança pública do Tribunal de Contas da União, assim representado:

Figura 30 – *Framework* dos mecanismos de governança pública



Fonte: Tribunal de Contas da União⁵³.

Assim, como se observa, quanto ao mecanismo liderança, as boas práticas de governança pública são divididas em quatro grupos: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; e sistema de governança.

Podemos destacar as seguintes práticas principais do grupo pessoas e competências: deve haver transparência no processo de seleção dos membros da alta administração; a capacitação da alta administração deve ser constante, garantindo-se que as competências desejáveis ou necessárias estejam sempre contempladas; deve ser estabelecido um sistema de avaliação de desempenho da alta administração com base em indicadores e metas amplamente divulgados; os benefícios e a remuneração da alta administração devem ser adequados à

⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* cit., p. 39.

complexidade e à responsabilidade dos papéis desempenhados, bem como atrelados a resultados individuais e coletivos, atraindo bons quadros e mantendo-os focados nos resultados organizacionais.

Quanto ao mecanismo princípios e comportamentos, preconiza-se o seguinte: a adoção de um código de ética e conduta para os membros da alta administração e para colegiados ou conselhos superiores; a implementação de meios de comunicação que podem ser utilizados para comunicar comportamentos irregulares de servidores públicos; a formação de uma comissão de ética para orientar e esclarecer dúvidas a respeito de condutas a serem adotadas; o estabelecimento de instrumentos de controle que ajudem a evitar vieses, preconceitos ou conflitos de interesse nas decisões e nas ações da Administração; a instituição de mecanismo de controle e auditoria internos para assegurar o cumprimento das normas e dos padrões éticos.

No âmbito da liderança organizacional, devem ser fixadas metas organizacionais, que serão monitoradas, avaliadas e revistas, quando e se necessário. Além disso, a chefia da administração fica responsável pela implantação das diretrizes e políticas, bem como pelo alcance dos resultados. Os dirigentes devem garantir que todos os interessados conheçam claramente as funções da governança, suas próprias funções e responsabilidades, bem como as funções e responsabilidades dos outros. O papel do chefe da administração é liderar os demais dirigentes, garantindo a contribuição eficaz para a governança da organização.

Com relação ao sistema de governança, determina-se que sejam estabelecidas instâncias internas de governança da organização, definindo papéis e responsabilidades do conselho de administração ou equivalente, da alta administração e das demais instâncias no tocante à tomada de decisão, definição e monitoramento de diretrizes e controle. Além disso, deve ser dada total transparência a essa divisão, permitindo que as partes interessadas também possam conhecer e interagir com a administração.

Quanto ao mecanismo estratégia, dividem-se as boas práticas em três grupos: relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional; e alinhamento transorganizacional.

As boas práticas de relacionamento com partes interessadas podem assim ser sintetizadas: identificar e implementar canais de comunicação eficazes com a sociedade, considerando as características e possibilidades diversas de acesso por todo o público-alvo; promover a participação da sociedade e das partes interessadas na governança do órgão por variadas formas, garantindo e explicando como as ideias e opiniões apresentadas serão utilizadas na tomada de decisões; estabelecer uma

relação profissional com a mídia, com outras organizações públicas e privadas e com auditores internos e externos; e assegurar a isonomia de tratamento das partes interessadas e dos membros da sociedade em geral nas decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, produtos e serviços da organização pública.

As novas tecnologias e os novos meios de comunicação são importantes ferramentas para promover a boa governança em três questões: aumento da transparência, aprimoramento da transmissão de informações e *accountability*, o que facilita a tomada de decisões mais adequadas à realidade e permite o aprimoramento dos serviços públicos. No entanto, devem ser adotadas com cuidado porque geram riscos para a segurança de dados sigilosos e, se não bem utilizadas pelos usuários e pelos servidores públicos, poderão provocar problemas como desinformação e descrédito. Portanto, as informações devem ser constantemente atualizadas e gerenciadas.

Na definição da estratégia organizacional, preconiza-se: considerar sempre a transparência e o envolvimento das partes interessadas; explicitar todas as fases dos processos decisórios, incluindo as etapas de planejamento, execução e avaliação; utilizar o planejamento estratégico; definir indicadores, metas e formas de avaliação do desempenho da organização.

No componente alinhamento transorganizacional, recomenda-se que o setor público atue como coordenador de políticas públicas, envolvendo os diversos atores ligados a estas, institucionalizando mecanismos de atuação conjunta que permitirão a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas mais abrangentes e eficazes. Outra boa prática é a do compartilhamento de bancos de dados, redes de informações e cadastros que propiciarão o aperfeiçoamento e a economicidade na implementação de políticas públicas.

Quanto ao mecanismo controle, as boas práticas são também organizadas em três grupos, quais sejam: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; *accountability* e transparência.

Como boas práticas para gestão de riscos e controle interno, sugerem-se: identificar os riscos internos e externos para a atuação da organização, instituindo diretrizes e formas para mitigá-los; a alta administração deve monitorar e avaliar constantemente o sistema de controle de riscos; deve também haver a estruturação de um sistema de controle interno, definindo diretrizes para acompanhamento das atividades, como alinhamento às estratégias, desempenho global, conformidade legal e regulamentar e aderência às boas práticas.

A auditoria interna, compreendida como a atividade de avaliação da eficácia dos controles internos implantados, é muito importante para acompanhar e

aprimorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança. Como boas práticas a respeito, recomenda-se: implementar a própria auditoria interna e uma rotina constante de atividades; definir diretrizes para a atuação da auditoria na organização, identificando o escopo e os limites de suas atividades como forma de lhe garantir independência e eficácia; e manter a auditoria ligada diretamente à mais alta instância da governança para que a chefia seja o garantidor direto dos recursos necessários àquela e o destinatário imediato e principal de suas informações.

Por fim, no tocante à *accountability* e à transparência, ou seja, quanto à responsabilidade por prestar contas de sua atuação e assumir as consequências integrais de seus atos e omissões, recomenda-se aos membros da alta administração e aos conselhos de administração: adotar meios eficazes para dar a máxima transparência possível das atividades da organização, sendo o sigilo considerado exceção e apenas nos termos da lei; publicar relatórios periódicos da gestão que sejam de fácil compreensão para a sociedade; contratar auditorias externas com periodicidade para que haja uma análise independente de sua atuação; manter permanente análise do índice de satisfação dos usuários em relação às atividades da organização; adotar indicadores de sustentabilidade relativamente a benefícios sociais, econômicos e ecológicos, permitindo o monitoramento dos avanços ou retrocessos em cada uma dessas áreas; e garantir efetiva apuração de irregularidades e ineficiências.

Reunindo os princípios e as boas práticas mais adequadas para sua realidade e para atingir seus objetivos, cada ente público deve criar seu próprio modelo de governança pública.

Não se trata de tarefa fácil, exigindo a fixação clara de objetivos que serão perseguidos, a organização de um quadro de servidores adequado, motivado e em constante aprimoramento, a coordenação de organizações e programas, a compreensão das barreiras existentes, o monitoramento da prevalência do interesse público sobre o particular, bem como o cuidado para que a legislação e a burocracia não sejam uma barreira para a governança efetiva.

A OCDE afirma que a boa governança pública é um meio para atingir um fim, que, em última análise, é identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados⁵⁴.

⁵⁴ OCDE. *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilianportuguese.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

Todos esses princípios e práticas de governança pública revelam-se também muito úteis para que o Poder Judiciário consiga enfrentar e vencer os desafios atualmente vividos em relação às novas tecnologias e seus benefícios e malefícios, bem como quanto às desigualdades sociais, ao desequilíbrio do meio ambiente, à insegurança pública, à insegurança jurídica e ao déficit das finanças públicas.

Enfim, o Judiciário 5.0, que deve colocar o ser humano no centro de suas políticas públicas, ouvir usuários internos e externos, bem como as partes interessadas para solucionar seus problemas complexos, que precisa da inteligência e da criatividade coletivas para superar seus obstáculos e deve zelar pela transparência e segurança de suas atividades, tem nas técnicas de governança pública um aliado importante para alcançar seus objetivos.

Nesse diapasão, observa-se um movimento inicial de construção de uma governança judiciária estruturada à semelhança do que se fez nos âmbitos das empresas e do Poder Público em geral.

Vejamos, então, como seria essa governança judiciária em linhas gerais e os estudos existentes a respeito.

3.1.3 Governança judiciária e a análise inicial de seus princípios e instrumentos

Partindo das análises feitas anteriormente, podemos dizer que a governança judiciária, nascida a partir dos estudos e das práticas da governança pública, pode ser compreendida como o conjunto de meios e processos utilizados para que o Poder Judiciário exerça seu autogoverno a fim de melhor atingir seus objetivos e finalidades, garantindo os direitos fundamentais e pacificando a sociedade, bem como assegurando a sustentabilidade e a transparência necessária para permitir o acompanhamento, a fiscalização e o controle interno e social de suas atividades.

No Capítulo 1, vimos que essa organização de poder e atividade do Judiciário partiu de uma estrutura pequena e simples para, por meio da criação de novos órgãos, organização de instâncias administrativas diversas, investimentos em qualificação e aperfeiçoamento de pessoal e busca de maior transparência, alcançar a complexidade atual.

A autonomia administrativa e financeira do Judiciário, bem como sua interferência cada vez maior na vida política, social e econômica do País, aumentaram sua responsabilidade em relação à eficiência e eficácia de sua atuação nos últimos tempos.

Por outro lado, como analisado, o sistema jurídico e também as exigências sociais, econômicas e políticas do mundo de hoje tornaram imperiosa a construção de um verdadeiro sistema de governança para o Judiciário 5.0.

O CNJ definiu como um de seus macrodesafios em seu Plano Estratégico 2015-2020 justamente instituir a governança judiciária em todos os segmentos de justiça, o que significa, conforme seu respectivo glossário:

Formulação, implantação e monitoramento de estratégias flexíveis e aderentes às especificidades regionais e próprias de cada segmento de justiça, produzidas de forma colaborativa pelos órgãos da justiça e pela sociedade. Visa à eficiência operacional, à transparência institucional, ao fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e à adoção das melhores práticas de comunicação da estratégia, de gestão documental, da informação, de processos de trabalho e de projetos⁵⁵.

Diante desse cenário, é imprescindível a realização de estudos teóricos e empíricos a respeito da governança judiciária.

No entanto, é ainda hoje incipiente o estudo doutrinário específico a respeito da governança judiciária, o que já era asseverado por Akutsu e Guimarães⁵⁶ em 2013.

Apesar disso, o Poder Judiciário deve avançar na implementação de uma efetiva governança própria porque, como diz Freitas, “na medida em que não se modifica, o Judiciário mais se afasta da sociedade e perde credibilidade”⁵⁷.

⁵⁵ No Brasil, o macrodesafio de implementação do sistema de governança judiciária em âmbito nacional vem produzindo resultados como os da adoção de manuais ou orientações de governança (*soft law*) por diferentes órgãos, tais como: Justiça Federal, Tribunal Superior Eleitoral, Justiça Federal da 3.^a Região e Tribunal Regional do Trabalho da 12.^a Região. Os documentos podem ser acessados nos seguintes endereços eletrônicos: a) Manual de Governança da Justiça Federal (http://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Governanca/ManualGovJF.pdf); b) Manual de Governança Corporativa do Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-rn-governanca-corporativa-tse>); c) Justiça Federal da 3.^a Região (http://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Governanca/Governanca_JF_3aR_-_v.1.1-final.pdf); e d) Tribunal Regional do Trabalho da 12.^a Região (http://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Governanca/Governanca_JF_3aR_-_v.1.1-final.pdf).

⁵⁶ AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. In: XXXVII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro, set. 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD-APB1286.pdf. Acesso em: 16 jul. 2018.

⁵⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. Poder Judiciário não deve ignorar a governança pública. *Revista Consultor Jurídico*, 1.^o mar. 2015. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 20 set. 2018.

A governança judiciária, não obstante partir da ideia da governança pública e da governança corporativa, possui características próprias decorrentes das particularidades do Judiciário e do sistema de Justiça em que está inserido.

Com efeito, para citar algumas, diferentemente da alta administração pública dos demais Poderes Executivo e Legislativo, a chefia da gestão judiciária, em regra, não é eleita pela população nem pelos próprios magistrados em geral ou servidores, mas apenas por um grupo seletivo de dentro da própria magistratura, ou seja, os próprios integrantes dos tribunais.

De outra parte, todos os magistrados, em alguma medida, cumulam o exercício da atividade jurisdicional com a de gestão para promover a melhoria contínua dos serviços da unidade a que está vinculado.

A governança judiciária, portanto, existe em qualquer órgão do Poder Judiciário, desde as menores unidades, como varas, gabinetes, secretarias e cartórios, até sua cúpula, incluindo o CNJ e os demais conselhos de segmentos (Justiça Federal e Justiça do Trabalho). Nessa medida, em decorrência da independência judicial, há uma grande dificuldade de obter adoção e harmonização de práticas de governança na gestão judiciária.

Diferentemente do que ocorre na governança corporativa com relação aos acionistas e executivos, os cidadãos não têm influência alguma na escolha de administradores no Poder Judiciário, permanecendo afastados das tomadas de decisões estratégicas, excetuando-se participações pontuais, como a prevista para o CNJ (art. 103-B, XIII, da CF).

Também a questão da aproximação da organização com a sociedade para que os valores desta sejam incorporados pelo Judiciário precisa ser abordada de maneira diferente na governança judiciária, uma vez que as decisões judiciais precisam atuar muitas vezes com caráter contramajoritário, bem como manter uma equidistância, em regra, das partes envolvidas nos litígios.

É bem verdade que a pluralidade de ideias e o respeito às diferenças também são componentes importantes da governança judiciária, mas a aproximação com a sociedade precisa ser feita com cuidados necessários para que fundamentos da atividade jurisdicional não sejam violados, como o da imparcialidade.

Ademais, o sistema de justiça é formado por órgãos e funções constitucionalmente estabelecidos, tais como Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia pública e privada e polícias, os quais, apesar de convergirem para uma mesma finalidade, qual seja a realização de justiça, atuam com poderes e responsabilidades distintos, autônomos e independentes.

Logo, é imprescindível uma articulação constante e profícua de todos esses atores a fim de que sejam alcançados os objetivos da governança judiciária, o que exige a fixação de princípios estruturais, a definição clara de atribuições e competências, o estabelecimento de normas de coordenação e a utilização de plataformas de compartilhamento.

É o que Bochenek *et al.* chamam de “governança multinível”, assim por eles detalhada:

Na governança multinível, como conceito analítico e não como conceito normativo, está em causa a percepção de um modelo de tomada de decisão num contexto de complexidade.

Do que se trata é de um sistema de negociação contínua, através de trocas negociadas entre “governanças” situadas em vários níveis institucionais.

A governação do sistema de justiça é assim, naturalmente, uma governação complexa e poliédrica, que não procede de um único poder e que exige uma específica forma de execução⁵⁸.

Nesse sentido, também assim entende Chaves:

Logo, quando se fala em governança, cuida-se não somente de um olhar interno, de mera gestão da máquina judiciária, mas da própria projeção da garantia institucional de autogoverno do Poder Judiciário, que implica estabelecer também olhares e relações externas aos domínios dos tribunais, até porque muitos avanços internos dependem de articulação institucional com os outros Poderes, tendo em vista os traços de harmonia e interação fixados na organização política prevista na Constituição Federal⁵⁹.

Diante dessas questões, mister se faz reconhecer não ser tarefa fácil a identificação dos princípios e dos mecanismos aplicáveis à governança judiciária.

Considerando as diferenças antes mencionadas, podemos começar a buscar a identificação de princípios aplicáveis à governança judiciária analisando criteriosamente aqueles já consagrados para a governança corporativa e para a governança pública.

Ao declarar que o Brasil é um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o

⁵⁸ BOCHENEK, Antônio Cesar *et al.* *Manual luso-brasileiro de gestão judicial* cit., p. 153. O autor, em outro texto (A governância e o Princípio da Coerência: considerações preambulares cit.), fala do princípio da coerência como o caminho para a integração desses atores e do sistema de governança.

⁵⁹ CHAVES, Luciano Athayde. O juiz e a governança do Poder Judiciário: do modelo burocrático ao democrático. *Revista da Ejuse*, Aracaju, n. 20, p. 31, 2014.

bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, o preâmbulo da Constituição Federal brasileira) indica uma série de valores que devem ser considerados e aplicados também na governança judiciária.

Portanto, ponderando nossos valores e normas constitucionais, bem como as necessidades e imposições do Judiciário 5.0 (Capítulo 1), podemos dizer, nesta análise inicial a ser aprofundada nos próximos capítulos, que os princípios da governança judiciária são: princípio do foco no usuário; princípio do respeito aos *stakeholders*; princípio da segurança; princípio do respeito à diversidade; princípio do incentivo à pluralidade; princípio da sustentabilidade; princípio da transparência; princípio da ética; princípio da prestação de contas; princípio da orientação estratégica; princípio da gestão de desempenho e riscos; princípio dos controles efetivos.

O princípio do foco no usuário determina que a governança judiciária deve ser estruturada colocando o usuário e o destinatário dos serviços prestados pelo Poder Judiciário no centro de suas atenções e prioridades, uma vez que são estes, em última análise, que justificam a existência de tais atividades. Ademais, para isso, desde a concepção dos serviços até sua prestação, deve o prestador ou desenvolvedor colocar-se no lugar dos usuários, compreendendo suas necessidades e desejos (empatia), o que lhe permitirá oferecer a melhor experiência aos cidadãos por meio de sua satisfação integral.

Tal princípio decorre diretamente da adoção da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e de seus objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (arts. 1.º e 3.º da CF).

Também deve o Judiciário respeitar os *stakeholders*, ou seja, o sistema de governança judiciária deve reconhecer e respeitar os direitos de todas as partes interessadas e daquelas que de alguma maneira são atingidas por sua atividade, estimulando a colaboração entre todos para que sejam alcançadas as melhores soluções dos complexos problemas nela enfrentados.

Pelo princípio da segurança preconiza-se que a governança judiciária deva garantir uma base sólida para que haja consistência, previsibilidade e compreensão dos rumos das atividades do Judiciário. Essa segurança deve existir tanto na

área-meio quanto na área-fim, permitindo ao próprio Judiciário e à sociedade como um todo ter plena consciência do planejamento, dos objetivos e das posições adotadas nos âmbitos administrativo e jurisdicional. A governança judiciária deve ser organizada para buscar sempre oferecer uma boa base para que sejam alcançados esses resultados.

O princípio do respeito à diversidade determina que as diferenças quanto à origem, formação, crença, deficiência, raça, sexo, cor, idade e outras sejam consideradas como fator enriquecedor da cultura e do conhecimento de nossa sociedade, devendo ser oferecidas todas as formas necessárias para que haja aproximação, compreensão e tolerância entre magistrados, servidores, colaboradores e usuários dos serviços judiciários.

Além disso, o princípio do incentivo à pluralidade propugna que essa diversidade de experiências, conhecimentos, personalidades e demais características das pessoas é importante e deve ser não apenas estimulada, mas também garantida em todas as atividades de gestão para que diferentes pontos de vista e uma maior quantidade de conhecimentos sejam considerados nas tomadas de decisões, o que permitiria alcançar resultados melhores e mais eficazes. Assim, o Judiciário conseguirá atender adequadamente às necessidades dos cidadãos e usuários, internos e externos, de seus serviços.

Pelo princípio da sustentabilidade, entende-se que a governança judiciária deve zelar pelo equilíbrio financeiro e ecológico de suas atividades, pensando continuamente a respeito de como realizar suas tarefas para preservar o meio ambiente, mas também fazer uso dos recursos públicos de maneira justa, responsável e eficiente.

A sustentabilidade deve ser aqui compreendida em sua tríplice vertente (*Triple Bottom Line*), seguindo-se o preconizado por Elkington⁶⁰, que construiu a teoria do chamado tripé da sustentabilidade, abrangendo três “Ps” (*people, planet and profit*) ou, em português, “PPL” (pessoas, planeta e lucro). De acordo com Elkington, para ser sustentável, uma organização deve ser financeiramente viável, socialmente justa e ambientalmente responsável.

Como outro princípio da governança judiciária, a transparência exige não apenas a publicidade dos atos do Poder Judiciário em suas diversas atividades

⁶⁰ ELKINGTON, John. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie. *The Triple Bottom Line, does it all add up?: assessing the sustainability of business and CSR*. London: Earthscan Publications, 2004. cap. 1, p. 1-16. Disponível em: <http://kmhassociates.ca/resources/1/Triple%20Bottom%20Line%20a%20history%201961-2001.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2018.

de administração e jurisdicionais, mas uma perfeita compreensão de seus conteúdos pelos públicos interno e externo. Não basta, assim, a mera abertura de dados, devendo ser efetuada a comunicação adequada, que permita à sociedade compreender o planejamento, as decisões, os atos de execução orçamentária e suas atividades de controle. Portanto, a governança judiciária deve assegurar a divulgação de informações claras, precisas e tempestivas de todas as questões relevantes relacionadas com aquela organização, inclusive quanto a seus indicadores de desempenho, situação financeira, conteúdo dos contratos celebrados, estudos técnicos realizados, planejamentos e mesmo quanto ao funcionamento do próprio sistema de governança.

O princípio da ética, tal como visto na governança pública, exige que os agentes públicos honrem a delegação de poderes recebida para atuar em nome do Estado e visando ao bem comum. Para isso, devem exercer suas atividades sempre de acordo com a legislação e seguindo valores éticos e comportamentais de honestidade, integridade, transparência, altruísmo, objetividade, responsabilidade e liderança (Princípios de Nolan).

Por sua vez, o princípio da prestação de contas determina que, tratando de administração de bens e serviços públicos, também o gestor judiciário deve prestar contas de seus atos e de sua atuação, incluindo motivação, meios e resultados, de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de suas condutas comissivas e omissivas.

De acordo com o princípio da orientação estratégica, a governança judiciária deve ser conduzida a partir de um planejamento e de uma orientação estratégica da organização, realizados sempre a partir de um diálogo envolvendo o próprio Judiciário internamente, bem como seus *stakeholders* e toda a sociedade. Não basta o planejamento estratégico, mas exige-se que haja uma adequada orientação de toda a organização a respeito, sob pena de ser totalmente inócuo o trabalho de planejar.

Pelo princípio da gestão de desempenho e riscos, entende-se que a boa governança judiciária deve pautar sua tomada de decisões pelas análises dos riscos envolvidos e pelas avaliações constantes de desempenho. Isso permitirá ao tomador de decisões adotar aquelas que minimizem riscos, ineficácias e prejuízos ao erário, bem como fazer eventuais correções de rumos a programas em andamento. O acompanhamento constante dos desempenhos dos magistrados, dos servidores e dos serviços judiciários em geral possibilita identificar o que está ou não funcionando adequadamente e, assim, fazer comparações estatísticas, análises quantitativas e qualitativas dos trabalhos, bem como verificações

tempestivas de causas dos problemas detectados. As boas práticas, estatisticamente analisadas, poderão ser validadas e expandidas para outros órgãos.

O princípio dos controles efetivos diz que a governança judiciária deve organizar efetivos controles internos e externos de sua atividade, prestando contas continuamente e garantindo a integridade e fidelidade de suas informações. Além disso, deve também garantir a existência de órgãos de orientação e consultoria interna para alinhar entendimentos e divulgar as balizas da organização.

Por fim, o princípio das competências adequadas determina que a gestão judiciária deve assegurar a escolha de seus agentes e o aperfeiçoamento permanente destes de acordo com os conhecimentos, habilidades e experiências necessários para bem desempenharem suas atividades, atingindo os objetivos e metas definidos pela organização. Desde a seleção dos agentes públicos, mas também durante toda a carreira destes, deve haver a identificação e a reavaliação de todas as competências adequadas para o exercício do respectivo cargo ou função, estimulando e oferecendo oportunidades permanentes de atualização, bem como criando mecanismos para que essa escolha atenda sempre às necessidades identificadas.

Esses, portanto, os princípios da governança judiciária.

Tal como visto no estudo sobre a governança corporativa e a governança pública, os princípios da governança judiciária são colocados em prática por meio dos mais diversos atos decisórios e de mera gestão do Judiciário.

Por conseguinte, para o aperfeiçoamento dos sistemas de governança judiciária, também é importante a identificação de boas práticas, ou seja, de ações eficazes e eficientes de gestão, que podem ser utilizadas por outros órgãos ou que podem dar origem a outras ideias e aperfeiçoamentos do sistema.

O CNJ criou o “Banco de Boas Práticas de Gestão do Judiciário” como “um instrumento de registro sistemático e de divulgação, interna e externa, das melhores práticas de gestão aplicadas no Poder Judiciário”, por meio da Resolução CNJ 198/2014 (arts. 13 a 15). No entanto, não se encontravam em seu sítio eletrônico informações a respeito, e, aparentemente, tratava-se de ação que não teria seguido adiante no Conselho. No ano de 2019, foi criado o Portal de Boas Práticas do Poder Judiciário pela Portaria do CNJ 140/2019 (publicada em 26.09.2019), tratando-se de nova e ainda incipiente iniciativa, sem práticas registradas até 14.10.2019⁶¹.

⁶¹ Posteriormente, algumas práticas começaram a ser registradas no banco. Para mais informações: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>. Acesso em: 20 set. 2020.

Em contrapartida, há interessantes iniciativas nessa área, como a da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), que organizou seu banco de boas práticas de gestão a partir de seu concurso intitulado “Prêmio Ajufe Boas Práticas”, cujo objetivo principal é “identificar, valorizar e disseminar as experiências exitosas realizadas na Justiça Federal, além de estimular uma gestão participativa e eficiente do Judiciário por meio da difusão de tais medidas”⁶².

Outra contribuição à governança judiciária vem sendo realizada por meio do “Prêmio Inovare”, organizado pelo Instituto homônimo, como uma forma de identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil⁶³.

Também localizamos bancos de boas práticas de governança judiciária em outros órgãos, que merecem destaque pela iniciativa: Justiça do Estado do Ceará; Tribunal Regional do Trabalho da 13.^a Região (Paraíba); Justiça do Estado de Rondônia; Justiça do Estado de Alagoas; entre outros⁶⁴.

De fato, com a utilização de um banco de boas práticas da governança judiciária, magistrados, servidores, colaboradores e a sociedade em geral serão estimulados a produzir, documentar e divulgar suas melhores práticas, permitindo o compartilhamento e o aprimoramento permanente de ideias sobre gestão.

No entanto, até o momento, observamos apenas a construção de repositórios esparsos dessas boas práticas e não constatamos a utilização efetiva desses bancos. Tampouco temos visto a troca de experiências e a sistematização dessa atividade de registro, análise e divulgação adequada das boas práticas da governança judiciária, tal como identificamos, por exemplo, na governança corporativa e na governança pública, nas quais a edição e a compilação de códigos de boas práticas já têm sido realizadas há algum tempo.

Claro que a ideia do banco de boas práticas e outras iniciativas, como prêmios e incentivos concedidos em razão de medidas concretizadas para o aprimoramento dos serviços judiciários e de sua transparência, são instrumentos importantes para que o Judiciário 5.0 seja efetivado.

⁶² Para mais informações: <https://www.ajufe.org.br/premio-boas-praticas>. Acesso em: 12 set. 2019.

⁶³ Para mais informações: <https://www.premioinnovare.com.br/>. Acesso em: 12 set. 2019.

⁶⁴ Para mais informações: <https://www.tjce.jus.br/central-conhecimento/conheca-o-banco-de-boas-praticas/>; <https://www.trt13.jus.br/age/banco-de-boas-praticas>; <https://www.tjro.jus.br/mn-nupemec-banco-boas-praticas>; http://www.tjal.jus.br/?pag=apmp_boas_praticas. Acesso em: 12 set. 2019.

No entanto, acreditamos que a sistematização e a organização de um código de boas práticas judiciais sejam um passo adiante que pode e precisa ser dado para aprimorarmos a governança judiciária no Brasil e, assim, concretizarmos o Judiciário 5.0.

Com o objetivo de contribuir para esse fim, estudaremos nos próximos capítulos a gestão judiciária dividida em três etapas: planejamento, execução e controle, identificando problemas, desafios e oportunidades em cada uma delas para, após, pesquisando boas práticas existentes e indicando alternativas com base nos caminhos vistos para a inovação e a governança em geral, apontar possíveis soluções e uma sistematização com base nos estudos que realizamos sobre a governança e a inovação até este momento.

Antes, na esteira do que fizemos quanto à inovação (Capítulo 2), cumpre também sintetizarmos as informações analisadas a respeito da governança, o que nos ajudará para identificarmos os caminhos mais adequados para a governança do Judiciário 5.0.

3.2 SÍNTESE DOS CAMINHOS PARA A BOA GOVERNANÇA

A “boa governança” é uma expressão que vem do inglês *good governance*, possuindo relativa indefinição e fluidez⁶⁵, mas, para os fins deste estudo e com base nas análises feitas anteriormente, podemos dizer que a boa governança é a organização de poder realizada nos órgãos públicos que efetivamente satisfaz o interesse e as necessidades da sociedade.

A ONU destaca que a boa governança deve ser participativa, orientada para o consenso, responsável, transparente, responsiva, eficaz e eficiente, isonômica, inclusiva e em conformidade com o Estado de Direito⁶⁶, adotando o seguinte *framework* para representar tais ideias:

⁶⁵ BOCHENEK, Antonio César; DALAZOANA, Vinicius; RISSETTI, Vinicius Rafael. Good Governance e o Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 535-554, jul./dez. 2013.

⁶⁶ UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is good governance. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

Figura 31 – *Framework* da boa governança



Fonte: ONU⁶⁷.

O então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, ao apresentar suas observações ao Conselho de Segurança sobre o Timor Leste em 2009, destacou que “a boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura”.

E completou:

A governança democrática traz avanços ao desenvolvimento, ao juntar esforços para lidar com tarefas como a erradicação da pobreza, a proteção ao meio ambiente, a garantia da igualdade de sexos, proporcionando meios sustentáveis de subsistência. Ela assegura que a sociedade civil desempenhe um papel ativo no estabelecimento das prioridades e torne conhecidas as necessidades das pessoas mais vulneráveis. Na verdade, países bem governados são menos propensos à violência e à pobreza. Quando os marginalizados têm a oportunidade de falar e de ter seus direitos humanos protegidos, há menos chances de que eles recorram à violência como solução. Ao fazer isto, a boa governança fornece o cenário para a distribuição equitativa dos benefícios do crescimento⁶⁸.

Trata-se, como se nota, de um ideal difícil de alcançar, e, como também destacado pela ONU, poucos países chegaram próximo da boa governança em sua totalidade.

De todo modo, as ações governamentais devem estar norteadas por esse ideal, incluindo, evidentemente, as do Poder Judiciário.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>. Acesso em: 12 jan. 2019.

Afinal, como assevera Addink, a boa governança “é uma norma para o governo e um direito do cidadão”⁶⁹.

Como forma de organizar as ideias e buscar estratégias para atingir esse objetivo, podemos elencar os princípios e os mecanismos vistos *supra* para as diferentes espécies de governança.

Em face do exposto, poderemos identificar os melhores caminhos para alcançarmos a boa governança diante dos desafios, problemas e oportunidades do Judiciário 5.0.

Dessarte, o *framework* a seguir ilustra a síntese dessa organização:

Figura 32 – Síntese dos caminhos para a boa governança



Fonte: o autor.

⁶⁹ ADDINK, Henk. *Good governance: concept and context*. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 5.

Com base nesses conhecimentos a respeito da governança e naqueles antes estudados sobre a inovação, passemos a analisar a estrutura do planejamento, da execução e do controle da atividade financeira do Judiciário, identificando seus problemas, desafios e oportunidades.

PLANEJAMENTO NO JUDICIÁRIO 5.0

4.1. Estrutura jurídica atual do planejamento do Poder Judiciário. 4.1.1. Base constitucional e legal. 4.1.2. Atos normativos do CNJ. 4.1.3. Síntese do sistema normativo do planejamento do Poder Judiciário. 4.2. Problemas, desafios e oportunidades. 4.2.1. Planejamento meramente formal. 4.2.2. Participação dos atores envolvidos. 4.2.3. Diálogo institucional e federativo. 4.2.4. Adesão dos órgãos executivos. 4.2.5. Rotatividade da alta administração. 4.2.6. Conhecimentos técnicos. 4.2.7. Novas tecnologias. 4.2.8. Comunicação interna e externa. 4.2.9. Gigantismo do Judiciário. 4.2.10. Burocentrismo. 4.3. Princípios e boas práticas para o Planejamento no Judiciário 5.0. 4.3.1. Princípio do foco no usuário. 4.3.1.1. Utilização do Design Thinking e do Design Sprint. 4.3.1.2. Utilização do Lean. 4.3.1.3. Laboratórios de inovação. 4.3.1.4. Uso do Crowdsourcing. 4.3.1.5. Avaliações periódicas. 4.3.1.6. Orçamento participativo. 4.3.1.7. Redes de Governança. 4.3.2. Princípio do respeito aos stakeholders. 4.3.2.1. Participação dos stakeholders na aplicação das metodologias ágeis. 4.3.2.2. Cocriação. 4.3.2.3. Canais institucionais de comunicação. 4.3.2.4. Compartilhamento de dados, informações e cadastros. 4.3.2.5. Orçamento participativo. 4.3.3. Princípio da segurança. 4.3.3.1. Bancos de precedentes. 4.3.3.2. Divulgação da estratégia. 4.3.3.3. Estabilidade dos órgãos de planejamento e de fixação de entendimentos. 4.3.3.4. Precisão, abrangência e confiabilidade dos orçamentos. 4.3.4. Princípio do respeito à diversidade. 4.3.4.1. Atividades de conscientização. 4.3.4.2. Concursos. 4.3.5. Princípio do incentivo à pluralidade. 4.3.5.1. Órgãos planejadores plurais. 4.3.5.2. Participação externa. 4.3.6. Princípio da sustentabilidade. 4.3.6.1. Uso do poder de compra do Estado. 4.3.6.2. Hackathon. 4.3.6.3. Programas de aceleração. 4.3.6.4. Comissão temática. 4.3.6.5. Código de sustentabilidade institucional. 4.3.7. Princípio da transparência. 4.3.7.1. Comunicação permanente, eficiente e tecnológica. 4.3.7.2. Registros completos, exatos e de fácil compreensão.

No primeiro capítulo, analisando as mudanças da gestão judiciária no Brasil, pudemos constatar que o planejamento das atividades do Poder Judiciário praticamente inexistia desde a época colonial até a Constituição Federal de 1988.

Nesse período, as decisões administrativas no Judiciário eram tomadas sem planejamento e basicamente para atender aos interesses dominantes e à manutenção do regime vigente.

A preocupação com a eficiência e com a aproximação do Poder Judiciário com relação à população era pontual e ficava restrita à discussão sobre aumento de estrutura.

É bem verdade que o planejamento geral da Administração Pública começou no Brasil a partir do Estado Novo, nos anos 1930¹, prosseguindo com iniciativas como o Plano de Metas (1956-1961) do Governo Kubitschek e o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico do Governo Militar (década de 1960), mas não alcançava o Poder Judiciário.

No entanto, como se sabe, o planejamento do setor público, assim como os dos demais setores de uma sociedade, é importantíssimo para que seus objetivos sejam atingidos.

Como ensina o Ministro Ricardo Lewandowski, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e do CNJ:

[...] ninguém planeja por planejar e nem elabora uma estratégia apenas pela estratégia, como se fosse um simples jogo. A falta de uma estratégia ou a adoção de uma estratégia inepta pode colocar em xeque a sobrevivência de um exército, uma empresa, uma instituição ou uma nação inteira. A própria vida individual, sem o emprego de uma estratégia minimamente eficiente, pode levar ao insucesso profissional, à insolvência financeira, a crises familiares e, não raro, a problemas psíquicos e até mesmo somáticos. Planejar ou pensar estrategicamente constitui, portanto, um imperativo de ordem institucional, bem como de caráter pessoal².

No entanto, o Poder Judiciário não tinha planejamento próprio e sequer participava desse planejamento geral ou da elaboração de seu específico orçamento até 1988, quando passou a definir, com os demais Poderes da República, os limites de seus orçamentos, recebendo atribuição privativa para elaborar também sua própria proposta a ser apreciada pelo Poder Legislativo.

¹ SOUZA, Antonio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na Administração Pública. *UNICiências*, v. 8, p. 99-130, 2004.

² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. *Revista Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, ed. 135, 2011. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/planejamento-estrategico-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 7 jan. 2019.

A partir de então, esse planejamento passou a ser obrigatório para o Judiciário e com contornos definidos juridicamente.

Isso gerou poder e responsabilidade, mas também uma grande oportunidade para o Judiciário organizar-se a curto, médio e longo prazos, sendo um importante instrumento para o aprimoramento de suas atividades e de seu funcionamento.

Com efeito, o planejamento, como o conjunto de atos preparatórios para a realização de um trabalho, para a implementação de um projeto ou para o cumprimento de uma missão, é uma ferramenta importantíssima para que o Judiciário desempenhe cada vez melhor seu papel, bem como para que cumpra seu dever de apoiar, incentivar e buscar constantemente a inovação, efetivar o aprimoramento de sua governança e implementar, ao final, o Judiciário 5.0, ou seja, aquele baseado nos pilares da inovação e da governança, tendo o ser humano a sustentabilidade e a segurança jurídica no centro de suas atenções e ações.

Vejamos, então, qual a estrutura jurídica atual do planejamento do Poder Judiciário e os principais problemas, desafios e oportunidades observados nessa atividade.

Por fim, utilizando os conhecimentos antes estudados sobre inovação e governança, buscaremos chegar a uma proposta com princípios e boas práticas de planejamento para a construção de um Judiciário 5.0.

4.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DO PLANEJAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

A gestão judiciária começa pelo planejamento de suas atividades, o que compreende a definição de seus objetivos institucionais (nível estratégico), as decisões a respeito dos meios, dos recursos e das tarefas necessárias para atingi-los (nível tático), bem como a identificação e a solução de problemas e o cumprimento das tarefas definidas (nível operacional).

O planejamento é fundamental para se alcançar bons resultados numa atividade administrativa, mas também para o sucesso na atividade jurisdicional, cuja prestação, em última análise, é a função principal do Judiciário.

Por esse motivo, o constituinte optou por tornar obrigatório o planejamento da gestão judiciária, tendo sido, além disso, criada uma verdadeira estrutura jurídica definindo suas bases e seus contornos (arts. 96, 99 e seus parágrafos e 174, todos da CF/1988).

4.1.1 Base constitucional e legal

A base jurídica da atividade financeira do Estado e, portanto, do Poder Judiciário está na Constituição Federal e é formada pelos princípios orçamentários e pelas três leis de natureza orçamentária definidas pela Constituição Federal: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) (art. 165 e seus parágrafos da CF/1988).

Os princípios orçamentários são: 1) princípio da universalidade (o orçamento deve ter previsão de todas as receitas e autorização de todas as despesas – CF, art. 165, § 5.º, c/c os arts. 3.º e 4.º da Lei 4.320/1964); 2) princípio da anualidade ou periodicidade (para cada exercício financeiro deve existir uma lei de orçamento – art. 165, III e § 5.º, bem como art. 166, todos da CF); 3) princípio da exclusividade (o orçamento não pode conter matéria estranha ao seu objeto, ou seja, previsão de receita e fixação de despesa – CF, art. 165, § 8.º); 4) princípio da unicidade (em uma peça única devem estar previstas todas as receitas e despesas por um ano – art. 165, § 5.º, da CF); e 5) princípio da não afetação (aplicável em face da receita dos impostos e não de outros tributos (art. 167, IV, da CF), determina que a Lei de orçamento não pode vincular ou destinar a receita dos impostos a órgão, fundo ou despesa específica).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) também trata do planejamento da atividade financeira do Estado, incluindo normas sobre as leis orçamentárias e definindo que o planejamento e a atuação transparentes são pressupostos para uma gestão fiscal responsável, por meio da qual são prevenidos riscos e corrigidos

[...] desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (art. 1.º, § 1.º).

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo dos entes federados, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos.

Aprovado o PPA, deverá ser elaborada em conformidade com este a chamada LDO, a qual define metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente ao de sua aprovação, orientando a elaboração da LOA. A LDO deve ainda tratar do equilíbrio fiscal, de critérios e formas de

limitação de empenho, de normas relacionadas ao controle de custos e avaliação de resultados dos programas financiados com recursos orçamentários e de condições e exigências para transferências de recursos públicos.

A LDO deve também conter um anexo de metas fiscais com avaliação do cumprimento de metas do ano anterior e com demonstrativo das metas então planejadas, bem como contará com um anexo de riscos fiscais, no qual avaliará os riscos capazes de afetar as contas públicas e definirá as providências a serem tomadas, caso estes se concretizem.

A LOA, que será aprovada respeitando o PPA e a LDO, deve fazer uma previsão de receitas e autorizar as despesas em determinado exercício financeiro (ano civil – art. 34 da Lei 4.320/1964). Assim, a LOA evidencia a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (art. 2.º da Lei 4.320/1964).

No âmbito federal, a LOA compreende: a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; b) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Assim sendo, devemos considerar como orçamento não apenas a LOA, mas também o conjunto harmônico formado por esta, pelo PPA pela LDO.

A Constituição Federal de 1988 considera tão relevante a matéria, que vedou a delegação legislativa sobre PPAs, diretrizes orçamentárias e orçamentos, que são a base legal para o planejamento (art. 165 c/c o art. 68, § 1.º, III).

Seguindo o modelo constitucional nacional, os demais entes federativos devem também editar essas três leis de natureza orçamentária.

Por sua vez, o Judiciário deve também fazer um planejamento de médio prazo e ajustar seu orçamento anual a este, o que significa que, além de elaborar sua proposta orçamentária para a LOA, deve participar, seja na forma de propostas, seja na de busca por emendas no processo legislativo, da elaboração do PPA e da LDO nas questões que dizem respeito ao exercício de sua autonomia administrativa e financeira.

Como assevera Slaibi Filho:

Embora a Constituição não tenha assegurado, expressamente, ao Judiciário e ao Ministério Público o poder de elaborar suas propostas quanto ao plano plurianual e LDO, parece evidente que tal poder decorre do princípio da autonomia administrativa e financeira, mesmo porque pouco lhes serviriam as propostas orçamentárias anuais se não pudessem elaborar o planejamento plurianual ou de investimentos ou sequer participar, no âmbito do Executivo ou do Legislativo, da elaboração de tais normas³.

Portanto, deve o Poder Judiciário organizar-se e aparelhar-se com órgãos de planejamento, orçamento e finanças a fim de desenvolver as tarefas necessárias para desincumbir-se de seu dever, exercendo integralmente sua autonomia administrativa e financeira.

Definindo uma coordenação unificada e reforçando o caráter nacional do Poder Judiciário, a Constituição Federal criou o CNJ, atribuindo-lhe, além de funções correicionais, as de planejamento e controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4.º), excluindo-se o Supremo Tribunal Federal (ADI 3.367/DF).

4.1.2 Atos normativos do CNJ

Logo, o CNJ assumiu a missão de ser o órgão de coordenação e de planejamento do Poder Judiciário.

Cumprindo seu encargo, o CNJ deu os primeiros passos nessa atividade planejadora, editando a Resolução CNJ 4, de 16 de agosto de 2005⁴, que criou o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, imprescindível para conhecer o funcionamento e os problemas de sua complexa estrutura.

Posteriormente, a Resolução CNJ 49, de 18 de dezembro de 2007⁵, determinou a criação de núcleos de estatística e gestão estratégica em todos os órgãos do Poder Judiciário, excetuando-se o Supremo Tribunal Federal, impulsionando a institucionalização de um sistema de planejamento do Judiciário.

Afinal, como salienta Conti:

A existência de dados confiáveis, em quantidade e qualidade adequadas, é a base sobre a qual se sustenta todo o sistema de gestão e, por consequência, o planejamento, já que não se é possível administrar o que não se conhece. Daí por que relevante haver, inicialmente, um bem montado sistema que permita o gerenciamento das informações

³ SLAIB FILHO, Nagib. *Magistratura e gestão judiciária*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 261.

⁴ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=188>. Acesso em: 12 abr. 2019.

⁵ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=159>. Acesso em: 12 abr. 2019.

sobre o órgão, de modo a permitir que se produzam dados confiáveis e úteis para subsidiar as decisões do gestor e construir um planejamento seguro e voltado a alcançar os objetivos do órgão⁶.

De maneira mais específica, após recomendação do Tribunal de Contas da União a respeito (acórdão TCU 1.603/2008⁷), o CNJ tratou do planejamento e da gestão estratégica no Poder Judiciário por meio da Resolução 70/2009, a qual foi posteriormente revogada pela Resolução 198/2014⁸ (modificada pela Resolução 204/2015).

A Resolução 198/2014 instituiu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020, fixando como: a) missão do Poder Judiciário: “realizar Justiça”; b) visão do Poder Judiciário: “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”; c) atributos de valor para a sociedade: credibilidade, celeridade, modernidade, acessibilidade, imparcialidade, transparência e controle social, ética, probidade e responsabilidade socioambiental. Para o período de 2021/2026, o CNJ editou a Resolução 325, de 29 de junho de 2020.

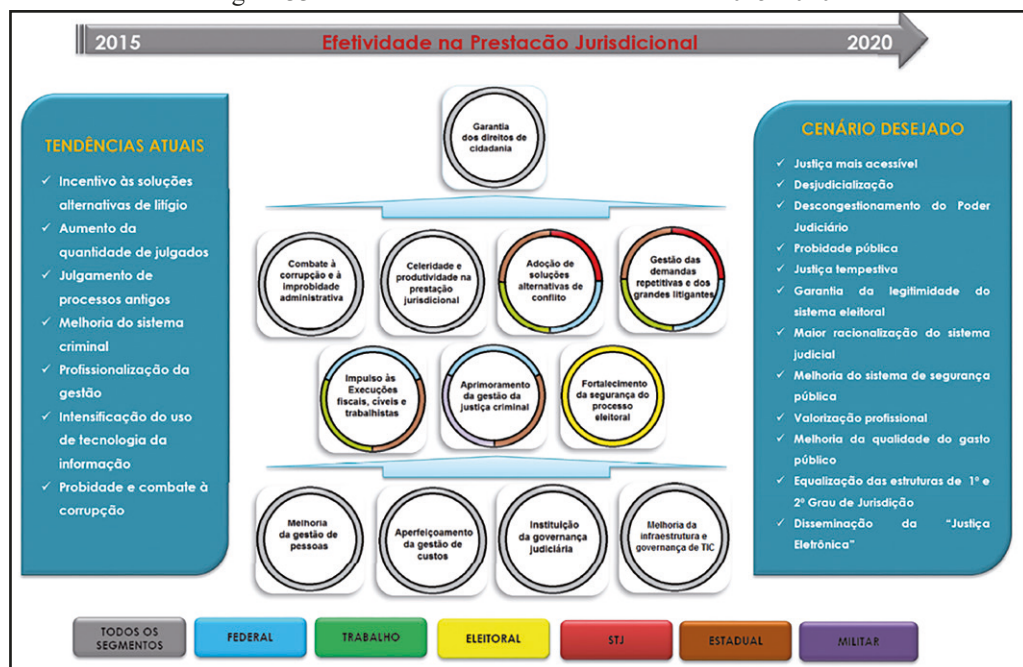
Como macrodesafios do Poder Judiciário, assim definiu, graficamente, a Resolução 198/2014:

⁶ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 74.

⁷ O inteiro teor do acórdão está disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/838020071.PROC/%20DTREL.EVANCIA%20desc,%20NUMACOR-DAOINT%20desc/0/%20?uuid=d4904740-bf68-11e9-9938-93883e10666e>. Acesso em: 12 abr. 2019.

⁸ Norma atualizada disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2029>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Figura 33 – Macrodesafios do Poder Judiciário 2015-2020



Fonte: CNJ⁹.

Definida a Estratégia Judiciário 2020, determinou-se que os órgãos do Judiciário deveriam alinhar seus respectivos planos estratégicos àquela, com abrangência mínima de seis anos.

Ademais, deixou-se claro que as propostas orçamentárias dos tribunais deveriam ser alinhadas aos seus respectivos planos estratégicos, garantindo, assim, recursos necessários para sua execução.

A participação efetiva de magistrados de primeiro e segundo graus, ministros, serventuários, demais integrantes do sistema judiciário, de entidades de classe, bem como de toda a sociedade, deverá ser garantida e estimulada em todo o planejamento do Judiciário (art. 6.º da Resolução CNJ 198/2014).

Essa participação será estimulada também pelo próprio CNJ por meio do Banco de Boas Práticas e Ideias para o Judiciário (BPIJus), previsto nos arts. 13 a 15 da Resolução CNJ 198/2014.

Foram fixados princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ

⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2015-2020>. Acesso em: 9 maio 2019.

(Resolução 221/2016¹⁰), que são: o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos jurisdicionados; o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário; o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o CNJ; e a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

Nessa linha, o CNJ definiu como condições necessárias para a efetiva participação da sociedade na gestão judiciária a existência de uma governança em rede, a liderança dos representantes das redes, a efetiva disponibilização de formas e meios de participação e a transparência.

Quanto à governança do planejamento, a Resolução CNJ 198/2014 definiu que a presidência do CNJ e a Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, conjuntamente, coordenarão os trabalhos, que serão realizados com a participação de representantes de todos os segmentos de justiça.

O CNJ também criou a RGCPJ por meio da Portaria 138/2013, posteriormente revogada pela Portaria 59/2019¹¹, a qual é formada pelo Comitê Gestor Nacional, por Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça e por Subcomitês Gestores dos Segmentos de Justiça, e tem como objetivos “propor diretrizes relacionadas com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, impulsionar sua implementação, monitorar e divulgar os resultados, bem como atuar em temas voltados à governança judiciária buscando a melhoria dos serviços jurisdicionais” (art. 2.º).

O Comitê Gestor Nacional é formado pelo secretário especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ, que é seu coordenador, bem como pelo secretário adjunto especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, pelo diretor do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ; por representantes do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior do Trabalho, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal Militar; e pelos coordenadores dos Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça.

Em linhas gerais, compete ao Comitê Gestor Nacional desenvolver trabalhos de organização, fomento, consolidação, monitoramento e avaliação da Estratégia Nacional do Judiciário.

¹⁰ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2029>. Acesso em: 12 abr. 2019.

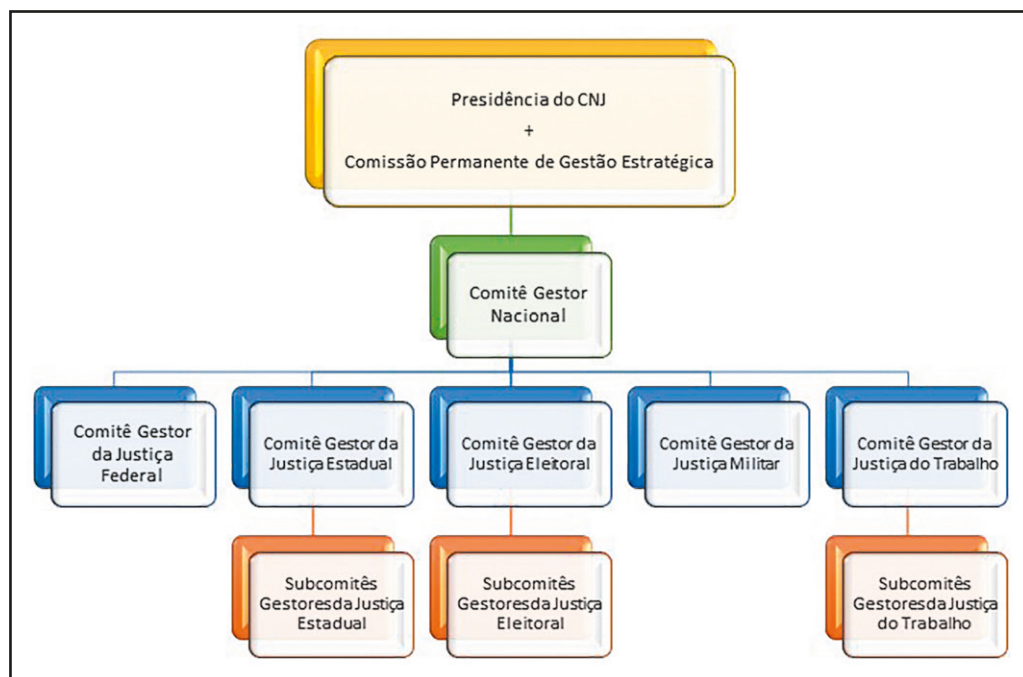
¹¹ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2887>. Acesso em: 04 nov. 2019.

Os Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça (Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça Militar) devem coordenar as tarefas de organização, fomento, consolidação, monitoramento e avaliação da Estratégia Nacional do Judiciário em seus respectivos ramos, promovendo a interlocução entre o Comitê Gestor Nacional e os Subcomitês Gestores.

Os Subcomitês Gestores são subdivisões feitas dentro dos segmentos das Justiças Estadual, Eleitoral e do Trabalho para atuar no planejamento e no acompanhamento da Estratégia Nacional. Não foram criados Subcomitês Gestores para a Justiça Federal e para a Justiça Militar.

A Rede de Governança Colaborativa pode ser mais bem compreendida por meio do seguinte organograma:

Figura 34 – Organograma da RGCPJ



Fonte: o autor.

No âmbito dos tribunais também deverá haver um processo participativo para planejamento, acompanhamento e realinhamento de ações, nos termos do que determina a Portaria CNJ 114/2016¹², de forma a contemplar o maior número

¹² Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2338>. Acesso em: 12 abr. 2019.

possível de participantes por meio de audiências ou consultas públicas, fóruns, reuniões, videoconferências etc.

No planejamento e na execução desse processo participativo, deve o tribunal realizar uma preparação e uma comunicação adequada para obter o melhor resultado possível.

Para tanto, deve também organizar um ambiente, presencial ou virtual, de forma a favorecer o desenvolvimento da metodologia participativa escolhida; promover a mediação dos diálogos, o ordenamento das intervenções, assim como a gestão do tempo para conclusão tempestiva do processo participativo; assegurar o direito de expressar diferentes manifestações, inclusive aquelas consideradas minoritárias; valer-se de práticas de negociação integrativa, buscando o consenso entre as partes envolvidas, ou solução que atenda à maioria quando inviável o consenso; e organizar os registros das manifestações e opiniões obtidas para consolidação em relatórios e posterior exame pelos representantes do tribunal na Rede de Governança (art. 6.º da Portaria CNJ 114/2016).

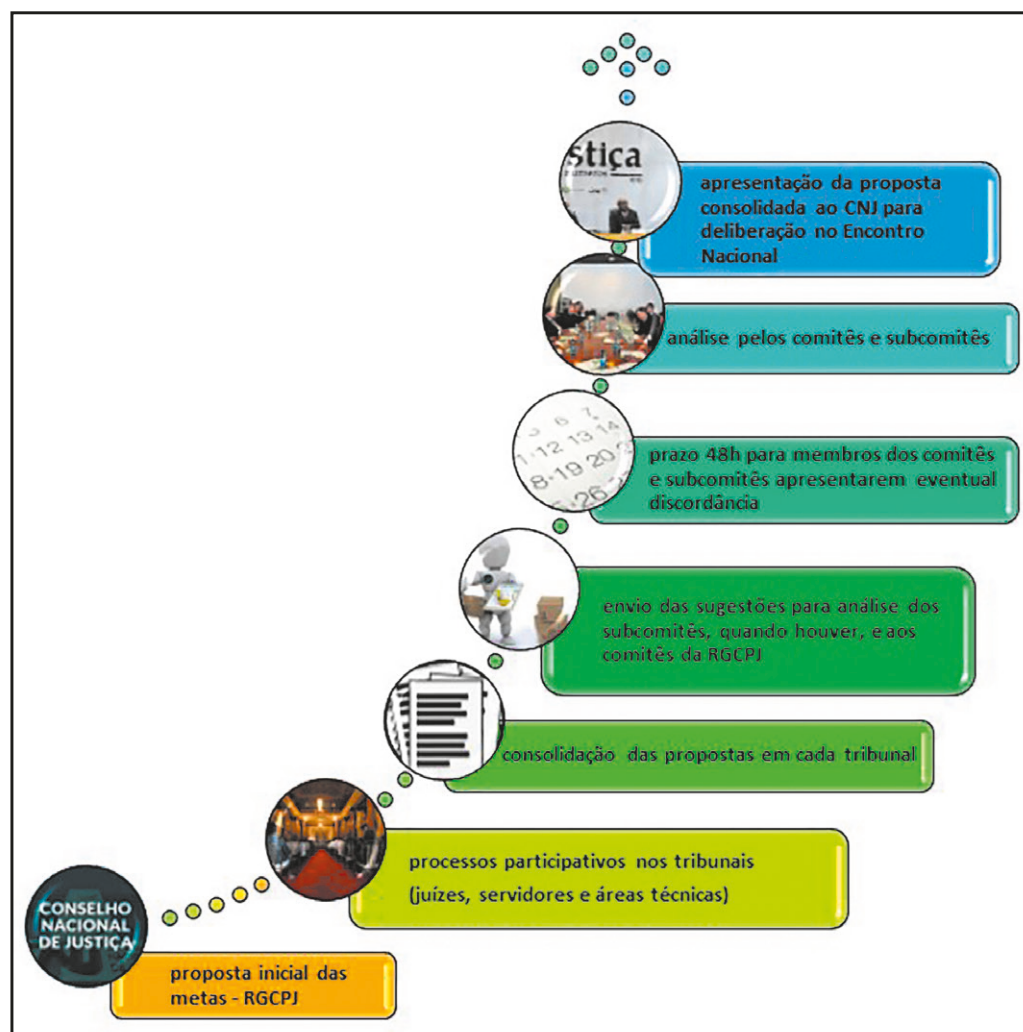
Anualmente, após reuniões preparatórias com gestores de metas e responsáveis pelas unidades de gestão estratégica dos tribunais e de associações nacionais de magistrados e servidores, deve ser realizado o Encontro Nacional do Poder Judiciário, tendo como objetivos mínimos: a) avaliar a estratégia nacional; b) divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das metas nacionais, na criação e na implantação de boas práticas; c) aprovar metas nacionais, diretrizes e iniciativas estratégicas para o biênio subsequente; d) ajustar, quando necessário, as metas nacionais, as diretrizes e as iniciativas estratégicas previamente aprovadas no encontro do ano anterior.

O processo participativo de formulação das metas nacionais do Poder Judiciário é regulamentado pelo art. 5.º da Resolução CNJ 221/2016, sendo composto das seguintes etapas: I – elaboração de proposta inicial de metas pelos integrantes da RGCPJ; II – desenvolvimento de processos participativos promovidos pelos representantes da RGCPJ nos tribunais, para manifestação de magistrados e servidores, e das áreas técnicas relacionadas; III – consolidação das sugestões relacionadas às metas nacionais pelos representantes da RGCPJ em cada tribunal; IV – envio das sugestões para análise dos subcomitês, quando houver, e aos comitês da RGCPJ; V – abertura de prazo não inferior a 48 horas para manifestação de integrantes dos subcomitês e comitês, em caso de opiniões divergentes quanto às metas nacionais; VI – análise das manifestações, consolidação e divulgação da proposta de metas nacionais pelos subcomitês e, posteriormente, pelos comitês,

sob a coordenação de órgãos componentes do comitê gestor nacional; VII – apresentação de propostas de metas nacionais para análise e sugestões do CNJ, em reunião preparatória que antecede o Encontro Nacional do Poder Judiciário.

Podemos estruturar graficamente essas etapas da seguinte forma a fim de melhor compreendê-la:

Figura 35 – Processo participativo da formulação de metas nacionais do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Para a formulação das políticas públicas judiciárias, o CNJ também determinou que houvesse participação de magistrados, servidores e da sociedade em geral, tendo tais políticas sempre “origem em estudos e análises técnicas do CNJ a respeito das demandas de aperfeiçoamento do Poder Judiciário” e sendo “delineadas por Conselheiros, por Comissões Permanentes, pela Corregedoria Nacional de Justiça e pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça” (art. 6.º da Resolução CNJ 221/2016).

Essa participação nas políticas públicas deve ocorrer pelo menos na fase de elaboração ou na de desenvolvimento da proposta.

A participação na elaboração da proposta acontece com o escopo de levantar informações, sugestões e opiniões prévias à proposição da política pelo CNJ, permitindo melhor compreensão do objeto da política.

Por seu turno, a participação no desenvolvimento da proposta permitirá ao CNJ, ouvindo sugestões e opiniões sobre a política já delineada, aperfeiçoá-la ou consolidá-la.

Considerando que o orçamento é o principal instrumento de planejamento da atividade financeira do Estado, o chamado orçamento participativo é uma ferramenta importante e obrigatória para o planejamento do Judiciário.

Afinal, como defende Slaib Filho, “a elaboração orçamentária é questão demasiadamente importante para ficar restrita aos cuidados do administrador público, que deverá, assim como o parlamentar, assegurar a participação dos diversos segmentos da sociedade”¹³.

Em face do exposto, o CNJ tratou da atividade de planejamento orçamentário por meio de uma resolução específica (Resolução CNJ 195/2014¹⁴).

Devem os tribunais planejar adequadamente sua gestão, prevendo e identificando os recursos necessários ao primeiro e ao segundo grau de jurisdição quando da elaboração de sua proposta orçamentária.

Destacando-se os recursos de natureza não vinculada, ou seja, aqueles destinados ao pagamento de despesas não obrigatórias, a Resolução CNJ 195/2014 determina que seja a proposta elaborada por meio de detalhamento das despesas para cada grau de jurisdição e que faça uma distribuição equitativa do orçamento, considerando para isso: a média de processos (casos novos) distribuídos ao primeiro e segundo graus no último triênio; o acervo de processos pendentes

¹³ SLAIB FILHO, Nagib. *Magistratura e gestão judiciária* cit., p. 262.

¹⁴ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2022>. Acesso em: 20 abr. 2019.

(casos pendentes), em especial quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e de segundo grau for superior a 10%; o alinhamento ao plano estratégico e PPA; as previsões do plano estratégico de tecnologia da informação e comunicação, a teor da Resolução CNJ 211/2015¹⁵; e as prioridades estabelecidas no plano de obras a que se refere a Resolução CNJ 114/2010¹⁶ (alterada pela Resolução CNJ 132/2011).

Por conseguinte, deverão constituir um Comitê Orçamentário de primeiro grau e outro de segundo grau, os quais terão como atribuição essencial auxiliar a elaboração da proposta orçamentária e a execução do orçamento.

Esses comitês realizarão atividades diversas para identificar necessidades ou demandas de seus órgãos, incluindo encontros anuais de magistrados e servidores para discussões, debates e definições de prioridades conforme possibilidades orçamentárias.

Para tanto, os comitês receberão apoio técnico das áreas de orçamento e de gestão estratégica, devendo trabalhar harmonicamente com os demais comitês temáticos do tribunal, incluindo o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (Resolução CNJ 194/2014), que poderá, inclusive, acumular as funções de Comitê Orçamentário de primeiro grau da sua própria região (art. 6.º da Resolução CNJ 195/2014).

Para dar maior transparência a essas atividades, deverão ser disponibilizadas no sítio eletrônico de cada tribunal a íntegra das propostas elaboradas e as leis orçamentárias pelo prazo mínimo de cinco anos.

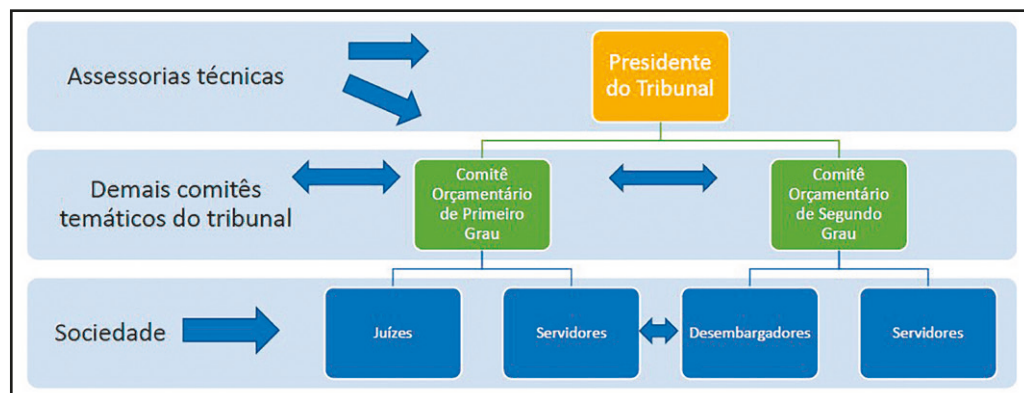
Destaque-se que não foi expressamente prevista a participação da sociedade nessa atividade de elaboração da proposta orçamentária, mas, analisando sistematicamente as normas que regem o planejamento do Poder Judiciário e como asseverado anteriormente, essa participação é obrigatória.

Portanto, a atividade de planejamento orçamentário dos tribunais deve ter a seguinte estrutura organizacional atualmente:

¹⁵ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2227>. Acesso em: 20 abr. 2019.

¹⁶ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=146>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Figura 36 – Organograma do planejamento orçamentário nos tribunais



Fonte: o autor.

Em outra frente, o CNJ, identificando que a sobrecarga de trabalho, a falta de recursos e o mau funcionamento da primeira instância estão entre as principais causas da morosidade judiciária, instituiu a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição por meio da Resolução CNJ 194/2014¹⁷, iniciando um trabalho permanente para desenvolver “iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros” (art. 1.º).

Definiu, assim, as seguintes linhas de atuação (art. 2.º):

- I – alinhamento ao Plano Estratégico: alinhar o plano estratégico dos tribunais aos objetivos e linhas de atuação da Política, de modo a orientar seus programas, projetos e ações;
- II – equalização da força de trabalho: equalizar a distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos;
- III – adequação orçamentária: garantir orçamento adequado ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância, bem como adotar estratégias que assegurem excelência em sua gestão;
- IV – infraestrutura e tecnologia: prover infraestrutura e tecnologia apropriadas ao funcionamento dos serviços judiciários;
- V – governança colaborativa: fomentar a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais;

¹⁷ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2483>. Acesso em: 20 abr. 2019.

VI – diálogo social e institucional: incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política;

VII – prevenção e racionalização de litígios: adotar medidas com vistas a conferir tratamento adequado às demandas de massa, fomentar o uso racional da Justiça e garantir distribuição equitativa dos processos judiciais entre as unidades judiciárias de primeiro grau;

VIII – estudos e pesquisas: promover estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da Justiça de primeira instância e temas conexos, a fim de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões;

IX – formação continuada: fomentar a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição.

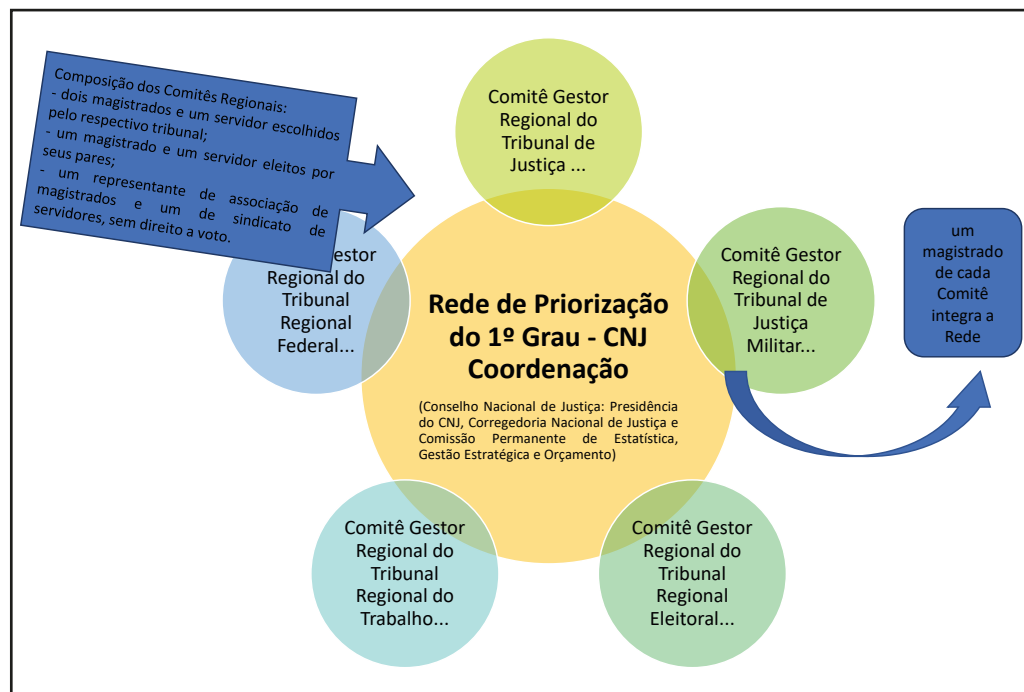
Para a governança da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, criou-se a Rede de Priorização do Primeiro Grau, formada por representantes de todos os tribunais do País, sob a coordenação da presidência do CNJ, e a Corregedoria Nacional de Justiça e a Comissão Permanente de Estatística, Gestão Estratégica e Orçamento, conjuntamente.

Os tribunais terão um representante na Rede, que deverá ser um magistrado membro de seu Comitê Gestor Regional, o qual será constituído em cada tribunal para gestão e implementação da política em seu âmbito, com a seguinte composição mínima: um magistrado indicado pelo Tribunal respectivo; um magistrado escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; um magistrado eleito por votação direta entre os magistrados do primeiro grau, da respectiva jurisdição, a partir de lista de inscrição; um servidor escolhido pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados; e um servidor eleito por votação direta entre os servidores, a partir de lista de inscrição.

Deverá também ser assegurada a participação de magistrados e servidores indicados por suas respectivas associações, mas sem direito a voto.

A Rede de Priorização do Primeiro Grau pode ser assim ilustrada:

Figura 37 – Organograma da Rede de Priorização do Primeiro Grau do CNJ



Fonte: o autor.

A preocupação do CNJ com o planejamento das atividades do Judiciário gerou também algumas normas referentes a áreas específicas: tecnologia da informação e comunicação (Resolução CNJ 211/2015), obras (plano de obras – Resolução CNJ 114/2010 (alterada pela Resolução CNJ 132/2011)) e recursos humanos (Resolução CNJ 219/2016¹⁸).

Para o planejamento referente aos recursos humanos, o CNJ fixou diretrizes para a distribuição e a movimentação de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança no Judiciário, inclusive quanto ao equilíbrio dos recursos entre as estruturas de primeiro e de segundo graus. Caberá ao Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, previsto na Resolução CNJ 194/2014, auxiliar seu respectivo tribunal na implementação da Resolução CNJ 219/2016.

No planejamento da definição e alteração da lotação ideal para as unidades, a Resolução determina que sejam observados os critérios de competência

¹⁸ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3110>. Acesso em: 20 abr. 2019.

material, base territorial, entrância, quantidade média de casos novos distribuídos à unidade ou outro parâmetro objetivo definido pelo tribunal. Há previsão da possibilidade de o Plenário do CNJ, a requerimento do tribunal, adaptar as regras da Resolução, quando justificarem as circunstâncias ou especificidades locais. Não há previsão expressa da participação de servidores e magistrados nessas definições, salvo os integrantes das áreas técnicas respectivas, mas, como antes analisado, sistematicamente esta está garantida.

Quanto ao planejamento e monitoramento de obras no Poder Judiciário, o CNJ determinou que cada tribunal elabore seu plano de obras a partir de seu programa de necessidades, considerando seu planejamento estratégico e as diretrizes fixadas pelo próprio CNJ na Resolução 114/2010. Cada obra deverá ter um indicador de prioridade, obtido por meio de avaliação técnica que contemple, entre outros, os critérios definidos na própria Resolução (art. 2.º). Para a avaliação, aprovação e priorização das obras, deverá ser emitido parecer técnico pelas unidades de planejamento, orçamento e finanças e pela unidade de controle interno, que deverão levar em consideração o planejamento estratégico e as necessidades sistêmicas do ramo da justiça, a finalidade, o padrão de construção, o custo estimado da obra e demais aspectos, observados os critérios e referenciais fixados pelo CNJ. Por sua vez, para que haja a inclusão orçamentária de uma obra, são necessárias a realização de estudos preliminares e a elaboração dos projetos, básico e executivo, essenciais à construção. Também aqui não há previsão de participação democrática de servidores e magistrados no planejamento das obras, nem mesmo daqueles que exercem suas atividades na comarca ou subseção onde estas estão sendo analisadas, aplicando-se a mesma interpretação sistemática mencionada antes, que a garante.

Por fim, no que se refere à área de tecnologia da informação e comunicação, a Resolução CNJ 211/2015 institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-JUD), cuja meta é promover a melhoria da governança, da gestão e da infraestrutura tecnológica em seu âmbito.

O planejamento de suas ações nessa área deverá considerar como atributos de valor para a sociedade: acessibilidade e usabilidade, celeridade, inovação, responsabilidade social e ambiental, bem como a transparência. Assim, observa-se um alinhamento com os ideais do Judiciário 5.0.

Cada tribunal deverá elaborar um plano estratégico nessa área em harmonia com as diretrizes estratégicas institucionais e nacionais a respeito, devendo

manter um quadro permanente de servidores que exercerão atividades voltadas exclusivamente para a área de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Deverá ser constituído um Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação, o qual ficará responsável pelo estabelecimento de estratégias, pela fixação de indicadores e metas, pela aprovação de planos de ações e pela orientação nas iniciativas e nos investimentos tecnológicos no órgão.

A Resolução não define como seria a composição desse Comitê, mas sugere que seja multidisciplinar e que tenha participação das principais áreas estratégicas do tribunal, incluindo magistrados dos diversos graus de jurisdição e a área de Tecnologia da Informação e Comunicação.

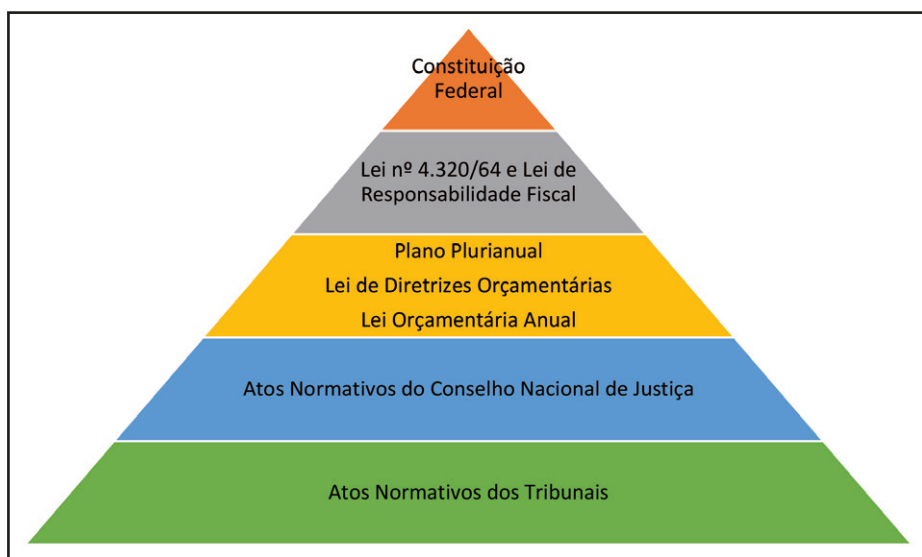
Também deverá ser formado um Comitê Gestor de Segurança da Informação para elaborar, aplicar e gerir a política de segurança da informação no órgão.

4.1.3 Síntese do sistema normativo do planejamento do Poder Judiciário

Assim, observamos que há um verdadeiro sistema normativo que rege o planejamento da atividade do Judiciário, o qual é integrado por normas da Constituição Federal de 1988, passando pelas leis e pelos atos normativos do CNJ e chegando às normas locais editadas pelos tribunais.

Podemos ilustrar esse sistema normativo da seguinte forma:

Figura 38 – Sistema Normativo do Planejamento do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Conhecido o sistema normativo, ressaltando seus princípios e principais regras, bem como analisando sua governança estabelecida, passemos a identificar os problemas, desafios e oportunidades para o aprimoramento do planejamento do Judiciário.

4.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Como visto, o planejamento é imprescindível para a adequada aplicação dos recursos públicos e para que os objetivos de uma entidade sejam alcançados sem desperdícios de recursos financeiros, materiais e humanos.

Conti assinala que, nesse contexto, o Poder Judiciário, por ser o órgão central de toda a administração da Justiça, tem uma responsabilidade gerencial ainda maior porque:

Decisões e ações do Poder Judiciário afetam e conduzem os demais órgãos, pessoas e instituições essenciais à Justiça, [uma vez que ele é] o responsável pela definição da instalação de novos fóruns e comarcas, bem como pela condução dos processos e de uma série de atos que vinculam os demais órgãos, pessoas e instituições relacionados à distribuição da Justiça¹⁹.

Portanto, seu planejamento apresenta-se, inicialmente, como uma necessidade para que se tenha uma gestão eficaz, eficiente, transparente e inovadora, mas também para que, sendo previsível, permita que sejam planejadas as gestões dos demais órgãos e entidades que se relacionam e dependem do Judiciário para atuar.

Evidentemente, não se trata de tarefa simples.

A complexa estrutura atual do Poder Judiciário, antes examinada, bem como sua unidade considerada em face da autonomia dos Estados e, ainda, a quantidade de órgãos, magistrados e servidores envolvidos, são apenas alguns dos desafios que se apresentam.

Vejamos, então, quais os principais problemas, desafios e oportunidades encontrados atualmente no desempenho da função planejadora do Judiciário para, após, buscarmos soluções²⁰.

¹⁹ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 81.

²⁰ Essa identificação feita neste e nos próximos capítulos é o resultado de pesquisas realizadas entre os anos de 2015 a 2019, abrangendo análises de notícias, artigos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e livros sobre a atividade financeira, a gestão e a organização do Poder Judiciário, bem como de participações em cursos, disciplinas da Faculdade de Direito da USP, debates e seminários nacionais e internacionais sobre esse tema

4.2.1 Planejamento meramente formal

Apesar de todo o avanço verificado no âmbito normativo no tocante ao planejamento das atividades do Judiciário nos últimos anos, incluindo a institucionalização de redes de governança de âmbito nacional e a utilização das técnicas de planejamento estratégico pelo CNJ, temos observado que, na prática e como regra, tem havido um mero cumprimento formal dessas determinações pelos tribunais, em vez de uma densa e proveitosa atividade planejadora.

Esse problema foi detectado pelo próprio CNJ, que, nas palavras de seu secretário especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, Juiz Richard Pae Kim, tem conhecimento da “importância do planejamento para a justiça e a sociedade”, destacando que “o planejamento não pode ser instrumento meramente formal, mas ensaja desdobrar metas, indicadores e projetos essenciais para execução, acompanhamento e avaliação das estratégias”²¹.

No entanto, temos visto propostas orçamentárias feitas ano após ano por meio de simples planilhas com atualização monetária dos valores então utilizados.

Não são comuns reuniões sequer do corpo técnico dos tribunais a respeito de planejamentos de curto, médio e longo prazos, tampouco ampla e verdadeira participação de magistrados, servidores e da sociedade em geral nessas atividades, quando existentes.

Essa forma de trabalho, ou melhor, a ausência de planejamento efetivo, traz ainda como consequências o permanente despreparo técnico de magistrados e

no mesmo período. O trabalho decorre também de atividades práticas e experiências como juiz federal diretor do foro da Seção Judiciária de São Paulo entre 2016 e 2018 (órgão planejador, gestor e ordenador de despesas do primeiro grau da Justiça Federal de São Paulo), período em que também integrei o Comitê de Gestão Estratégica da Justiça Federal da 3.^a Região (CGER-3R), o Comitê Orçamentário de primeiro grau do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região (TRF3), o Comitê Gestor Regional de Priorização do Primeiro Grau do TRF3, o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação do TRF3 e participei das reuniões preparatórias, bem como de Encontros Nacionais do Poder Judiciário (2016-2018). Por fim, pesquisa de campo realizada no segundo semestre de 2018 (Mapeamento de Oportunidades de Inovação: <http://www.jfsp.jus.br/moi/>) e as experiências advindas da implementação do Programa de Gestão e Inovação a partir de 2016 (iNovaJusp: <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/>), ambos realizados no âmbito da Justiça Federal de São Paulo, foram importantes fontes de dados para a constatação dos principais problemas, desafios e oportunidades de aprimoramento da gestão judiciária.

²¹ Manifestação apresentada na 2.^a reunião preparatória do XIII Encontro Nacional do Judiciário, realizada em Brasília em agosto de 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/89466-toffoli-maior-produtividade-resultou-em-queda-de-processos-pendentes>. Acesso em: 16 set. 2019.

servidores a respeito do assunto, a falta de interesse de todos por não vislumbrar importância no tema e o imprevisto na administração dos recursos públicos.

Inexistindo planejamento efetivo, não há uma indicação dos rumos da organização, o que impede seus integrantes de atuar de maneira coordenada e colaborativa.

De outro lado, também a sociedade fica sem saber quais caminhos serão trilhados pela instituição, dificultando o controle social e a conduta das pessoas de forma alinhada e participativa.

Na verdade, o planejamento meramente formal chega a ser pior do que a falta total de planejamento porque indica algo não verdadeiro, que pode enganar e atrapalhar a conduta dos próprios integrantes da organização e dos seus *stakeholders*.

O modelo burocrático, que preconizava o cumprimento de normas como o caminho adequado para a obtenção de resultados, mostra-se insuficiente, nesse ponto, se a legalidade é apenas seguida formalmente.

Não basta, então, simplesmente cumprir normas e formalmente estabelecer um planejamento, se isso não for materialmente seguido, ou seja, se a organização dos trabalhos, a fixação de objetivos, o estabelecimento de uma estratégia com indicadores e acompanhamento de rendimentos não ocorrerem verdadeiramente.

Mesmo a fixação de metas e o procedimento de planejamento precisam ser realizados com técnicas adequadas e com prazos razoáveis para reflexão, debates e definições.

Caso contrário, tem-se também um resultado meramente formal e cumpridor de normas sem efetividade alguma.

A utilização do planejamento estratégico é um passo importante para o aperfeiçoamento do Judiciário, mas precisa ser realmente efetivado sob pena de causar mais danos do que a própria falta de planejamento.

4.2.2 Participação dos atores envolvidos

A participação dos diversos atores envolvidos direta ou indiretamente na gestão judiciária, incluindo, evidentemente, o planejamento, é importante não apenas para que este seja real, mas, principalmente, para que seja condizente com a realidade, adequado às necessidades das pessoas e da instituição e eficaz.

Trata-se, portanto, de enxergá-la como uma oportunidade para que o planejamento seja feito por meio de uma reunião de conhecimentos, experiências e competências.

O modelo orgânico dos tribunais, formado a partir da cultura conservadora burocrática, não prestigia a participação coletiva no planejamento e na formulação das estratégias de sua atuação.

Essa cultura, que remonta à origem do Judiciário, ainda está presente nos dias de hoje, sendo um obstáculo à gestão participativa.

No entanto, na Era da Criatividade, compreende-se que a pluralidade de participantes no planejamento de uma instituição é fonte de boas ideias e de identificação dos obstáculos para o avanço de suas estratégias.

Nessa linha, a OCDE, partindo da experiência de uma rede de especialistas seniores em orçamento público e apoiada em estudos de boas práticas de seus países-membros, aprovou dez princípios de governança orçamentária, e, dentre estes, encontra-se justamente o que diz: “o debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista” (princípio 5)²².

O Poder Judiciário possui excelentes quadros de magistrados e servidores, com formações técnicas de qualidade em diversas áreas.

Além disso, a sociedade tem respondido positivamente às iniciativas de participação na gestão judiciária, e a nova fase do empreendedorismo inovador, vista anteriormente quando dos nossos estudos sobre inovação aberta, indica haver também uma boa oportunidade a ser aproveitada.

Ademais, essa participação provoca o engajamento das pessoas que se sentem integrantes e protagonistas das ações e do aperfeiçoamento da organização.

Como salienta Zanoni:

A gestão estratégica não se resume à fixação de metas e reuniões da alta administração, mas efetiva participação dos atores com responsabilidade de implementá-la. Sem a efetiva adoção de uma metodologia de governança democrática, os resultados do Poder Judiciário podem estar fadados à estagnação. É preciso conhecer o Judiciário profundamente e o único caminho possível é a inserção de mecanismos que permitam a comunicação da estratégia, dentro de uma perspectiva de mão dupla, informando de um lado e de outro abrindo arenas de participação democráticas que permitam o *feedback* da estratégia²³.

²² OCDE. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

²³ ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 113.

Enfim, a ampla participação dos atores, sejam internos ou externos à estrutura do Poder Judiciário, na atividade de planejamento é uma oportunidade que deve ser aproveitada e incentivada.

4.2.3 Diálogo institucional e federativo

Vimos que a evolução da estrutura e da organização do Poder Judiciário no Brasil passou por diversas etapas até chegar à complexidade dos dias de hoje.

Com efeito, o Poder Judiciário brasileiro é marcado por sua unidade, mas também pela sua subdivisão em segmentos (Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar) e por sua descentralização política (Justiças da União e Justiças dos Estados).

Ademais, sendo um dos Poderes da República Federativa do Brasil, deve o Judiciário atuar de forma independente, com autonomia administrativa e financeira (art. 99 da CF/1988), mas também harmonicamente com o Legislativo e com o Executivo (art. 2.º da CF/1988).

Como alerta Conti:

E o Conselho Nacional de Justiça, como órgão voltado a estabelecer diretrizes para o Poder Judiciário em âmbito nacional, deve compatibilizar o exercício de suas funções com o respeito à independência dos poderes e ao pacto federativo, uma vez que os órgãos do Poder Judiciário encontram-se alocados nas diversas unidades da federação, dotadas de independência e autonomia. Torna-se, portanto, relevante que se democratizem as medidas a serem tomadas, ouvindo-se os tribunais por ocasião das decisões que venham a afetá-los, como é o caso da fixação em âmbito nacional do planejamento estratégico, para que não se criem conflitos que possam afetar o equilíbrio federativo e de poderes²⁴.

Quanto ao planejamento, os três Poderes devem definir conjuntamente os respectivos limites orçamentários para que possam elaborar suas propostas, que serão encaminhadas ao Congresso Nacional para dar origem às leis orçamentárias (art. 99, § 1.º, da CF/1988).

O Poder Judiciário também mantém estreita ligação com outros entes públicos integrantes do Sistema de Justiça, tais como polícias, secretarias de administração penitenciária, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público, exigindo uma articulação para que haja convergência e eficácia nas atuações de todos.

Exemplo normalmente apresentado para ilustrar como a atividade do Judiciário interfere nas de outras pessoas destaca-se a definição do sistema adotado

²⁴ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 80.

para o processo eletrônico, que obriga adaptações na forma de trabalhar e nos equipamentos utilizados por parte de seus diversos usuários.

Por fim, não se pode esquecer do protagonismo que o Poder Judiciário assumiu nos últimos anos com relação ao controle de políticas públicas e à fiscalização do funcionamento dos demais Poderes, entidades e órgãos públicos.

Isso torna também importante a manutenção de um relacionamento institucional permanente, que permita compreender e levar em consideração diferentes realidades para o planejamento das atividades do Judiciário.

Essa complexidade de relações revela que o diálogo institucional e federativo é um grande desafio, mas também uma oportunidade para se alcançar um melhor planejamento do Judiciário.

4.2.4 Adesão dos órgãos executivos

O planejamento feito de maneira adequada, promovendo a participação de todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade judiciária, bem como realizado por meio de intenso e profícuo diálogo institucional e federativo, de nada adiantará, se não houver uma efetiva adesão dos órgãos responsáveis pela sua execução.

A resistência às mudanças é notória no comportamento das pessoas e isso é potencializado quando não se tem desenvolvida uma cultura de planejamento, como é o caso do Judiciário.

As pessoas não acreditam no planejamento porque, em regra, não participam dele e ainda não viram sua concretização nem seus resultados positivos.

Além disso, temos uma equivocada forma de pensar no orçamento público como uma mera manifestação de intenções que podem ou não se concretizar ao longo de sua execução, o que reduz a adesão aos seus termos.

Conti assinala o problema da falta de eficácia dos planejamentos financeiros:

O ordenamento jurídico em matéria de planejamento ressen-te-se da plena eficácia de suas normas, um desafio a ser vencido pelo Direito Financeiro. Sendo normas voltadas para o futuro, fundadas em previsões que podem não se concretizar da exata forma como foram positivadas, ficam sujeitas a uma necessária flexibilidade, que deve ser capaz tão somente de adaptá-las às inevitáveis intercorrências, mas não pode ser justificativa para que se afaste dos objetivos inicialmente traçados²⁵.

²⁵ CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 70.

Na verdade, magistrados e servidores sequer conhecem o orçamento e o planejamento estratégico do Poder Judiciário Nacional ou o de seu próprio Tribunal.

Não se observa nos tribunais, nas secretarias, nos cartórios e nas varas nenhum mapa estratégico afixado em local de fácil visualização para que os princípios, os macrodesafios e as orientações deste sejam lembrados a cada conduta adotada na unidade.

Essa adesão ao planejamento deve existir em todas as instâncias administrativas, ou seja, da presidência dos tribunais até o mais novo servidor daquele segmento de Justiça.

Os administradores, magistrados e servidores devem ter conhecimento dos planejamentos adotados nos diversos âmbitos decisórios, como o planejamento nacional do Judiciário, o planejamento setorial (segmentos de Justiça), o planejamento do próprio tribunal, o planejamento seccional ou de seu fórum e o planejamento de sua unidade (vara, cartório, secretaria etc.).

Ainda assim, o grande desafio será o de obter a adesão de todos, tomando medidas concretas para que as metas e os objetivos do planejamento sejam alcançados.

Por conseguinte, um verdadeiro ciclo virtuoso é criado, uma vez que os resultados alcançados servirão certamente como fomentadores de uma maior adesão nos planejamentos futuros.

4.2.5 Rotatividade da alta administração

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional determina que os cargos de direção dos tribunais brasileiros serão exercidos em mandatos de dois anos, sendo proibida a reeleição (art. 102 da Lei Complementar 35/1979).

O CNJ já decidiu que esse prazo não pode ser alterado pelos regimentos internos dos tribunais (Procedimento de Controle Administrativo 0009531-47.2017.2.00.0000).

Como resultado, temos uma alta rotatividade da cúpula dos tribunais, o que, na prática, vem também acarretando mudanças constantes nas respectivas assessorias técnicas, nos cargos de direção de foro, de comarcas e de fóruns.

Essas alterações de cúpulas em períodos curtos têm provocado falta de continuidade de projetos, dificuldades para os planejamentos de médio e longo prazos, perda da memória administrativa, bem como necessidade de períodos de adaptação razoavelmente longos para um mandato tão curto, o que reduz o tempo de ação efetiva de cada gestão.

Em contrapartida, há que reconhecer como salutar a possibilidade de alternância dos que exercem o comando da gestão judiciária.

Afinal, as diferentes visões a respeito da sua Administração e as variadas experiências e habilidades dos que integrarem sua cúpula permitirão ao Judiciário enriquecer seu repertório de ideias e formas de atuar, garantindo, ainda, uma maior democratização de suas decisões.

O desafio está justamente em encontrar o equilíbrio entre a renovação salutar e a alta rotatividade.

4.2.6 Conhecimentos técnicos

O planejamento das atividades do Poder Judiciário exige conhecimentos técnicos ligados às normas jurídicas que o estruturam, às normas de direito financeiro, às regras de planejamento estratégico, bem como àquelas de análise de riscos e resultados.

A gestão judiciária deve, nos termos da Constituição Federal, ser realizada pelos próprios magistrados, motivo pelo qual não apenas os servidores, mas principalmente os juízes, devem capacitar-se para tais atividades.

Quanto aos magistrados, Chaves salienta:

Nessa perspectiva, insere-se no rol de *expertises* do magistrado, a serem desenvolvidos nos cursos de formação inicial ou continuada, os saberes atinentes à administração judiciária, em ordem a ampliar o conjunto de competências indispensáveis para o exercício regular de suas atividades²⁶.

Essa gama de conhecimentos deve existir em todos os níveis da organização onde são realizadas as tarefas de organização e consolidação do planejamento.

Muitas vezes, observa-se verdadeiro desconhecimento do gestor de suas próprias atividades e responsabilidades, bem como dos procedimentos internos existentes para o planejamento daquele órgão.

De outro lado, a seleção dos gestores é feita, em várias situações, sem uma verificação de suas qualificações e habilidades para aquela determinada função.

Ainda, há situações em que o gestor centraliza conhecimentos, não permitindo o aprimoramento dos demais servidores e da própria estrutura administrativa.

Para cada conjunto de atribuições de magistrados e servidores é necessário que se identifiquem as competências necessárias para que sejam aquelas

²⁶ CHAVES, Luciano Athayde. O juiz e a governança do Poder Judiciário: do modelo burocrático ao democrático cit., p. 44.

desempenhadas da melhor forma e, para isso, o CNJ recomenda a chamada “gestão por competências” por meio da Resolução CNJ 192, de 8 de maio de 2014 (alterada pela Resolução 246/2018), publicando, inclusive, o “Guia de Gestão por Competências no Poder Judiciário”²⁷.

Além disso, a Era da Criatividade impõe aos gestores desenvolver novas habilidades e aumentar seu repertório por meio de competências que lhe permitam compreender os usuários dos serviços e suas necessidades, noções de sustentabilidade, cenários complexos, trabalhar em grupo, criar e inovar.

Afinal, o planejamento do Judiciário envolve sua própria complexidade organizacional, mas também passa pelo envolvimento da atividade de outras entidades que integram o sistema de justiça do nosso país e pela compreensão dos fundamentos do Judiciário 5.0.

Essa análise das competências deve ser realizada no momento da identificação do gestor apropriado para determinadas funções, mas precisa continuar durante o desempenho de suas atividades para eventuais capacitações complementares ou mudanças.

4.2.7 Novas tecnologias

O grande avanço tecnológico das últimas décadas traz oportunidades, mas também problemas e desafios para o planejamento do Poder Judiciário.

Com efeito, o aparecimento e a disseminação dos *smartphones*, o *block-chain*, o *Big Data*, a incrível capacidade de armazenamento de dados informatizados, o reconhecimento facial, a universalização do uso da internet e o *machine learning* são apenas alguns dos exemplos das criações que integram a 4.^a Revolução Industrial estudada anteriormente.

Recente levantamento feito pelo Fórum Econômico Mundial indicou as dez principais evoluções tecnológicas que deverão aparecer a partir de 2019 e impactarão ainda mais a ordem social e econômica global, que são: bioplástico, o robô amigo (começa a substituir humanos em diversas tarefas do cotidiano), as *metalenses* (lentes tecnológicas que, no lugar do vidro, utilizam microestruturas de quartzo para direcionar a luz ao sensor fotográfico), tratamentos para proteínas desordenadas, fertilizantes ecologicamente corretos, telepresença, monitoramento da qualidade de alimentos, reatores

²⁷ Para mais informações: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/06/680c06d-9fb530417e0da9912aa766872.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

nucleares mais seguros, armazenamento de dados em DNA e armazenamento de energia renovável²⁸.

Podemos pensar no impacto que várias dessas novas tecnologias provocarão no funcionamento do Judiciário.

Por exemplo, robôs amigos poderão assumir as tarefas de atendimento ao público nas varas, reduzindo a quantidade de servidores públicos necessários para tanto, mas sendo importantes para a padronização, para a redução de custos e para a precisão das informações prestadas.

Ademais, recursos tecnológicos como a teleaudiência e a telepresença, com a ampliação de cobertura e de velocidade da internet, poderão aproximar cada vez mais as pessoas do Judiciário, mesmo aquelas que vivem em locais mais distantes dos grandes centros.

O uso do *blockchain* pode aprimorar as formas de levantamento de valores depositados em contas judiciais, oferecendo mais segurança e velocidade nas transações, inclusive fora do horário de funcionamento das agências bancárias.

Por outro lado, o uso dos *smartphones* é um excelente instrumento de acesso fácil, prático e barato às informações do Judiciário e também pode servir para a participação dos diversos atores no planejamento de suas atividades.

Afinal, consultas públicas podem ser rapidamente realizadas e analisadas pelo gestor público.

A análise rápida de grande quantidade de dados e o cruzamento inteligente de informações também são muito úteis para a gestão e o planejamento judiciais, permitindo, por exemplo, em tempo real, ter exato conhecimento a respeito do custo de tramitação de cada processo numa determinada comarca, bem como identificar os atuais gargalos no processamento de feitos de uma específica vara.

A jurimetria, ou seja, a estatística aplicada ao Direito, utilizando também essas novas ferramentas tecnológicas, aliada à automação de serviços jurídicos, como para a elaboração de documentos, têm impactado os serviços judiciais, uma vez que aceleram respostas e avaliam chances de acolhimento ou rejeição de pedidos, permitindo, inclusive, a identificação de soluções alternativas para os conflitos.

Coelho bem ilustra algumas dessas questões:

²⁸ Para mais informações: <https://www.weforum.org/agenda/2019/07/these-are-the-top-10-emerging-technologies-of-2019/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

E assim temos visto muitas iniciativas no setor privado, nos escritórios de advocacia e nos departamentos jurídicos das empresas, pelo uso de ferramentas de gestão, de automação de documentos, de plataformas de acordo, de *analytics* (análise e cruzamento de dados), na criação de políticas de acordo e de provisão bastante individualizadas para ampliar a base de resolução de conflitos por meios alternativos, assim como para melhorar a definição sobre qual a melhor tese ou o entendimento da jurisprudência sobre cada tema. Ou seja, iniciativas que buscam transformar o jurídico de custos e problemas, em um ambiente de ativos estratégicos para a gestão, para sair de um modelo reativo, que espera as demandas judiciais para então buscar a solução, para um cenário proativo, que antecipa os caminhos (a partir do entendimento dos problemas pelos dados – *analytics*) e amplia as atividades de melhoria de procedimentos internos para evitar processos por motivos recorrentes, de mediação, negociação e o aprimoramento de políticas de acordo e uso de plataformas digitais para essa finalidade. Também para dar subsídios às atividades relacionadas aos processos judiciais, não como um fim, mas como um meio para orientar as estratégias jurídicas²⁹.

Por outro lado, essas tecnologias exigem conhecimentos e competências também novas, demandando atenção e investimento nos servidores, magistrados e nos usuários dos serviços judiciários, que precisam compreender e aprender a usar as novas ferramentas.

Boaventura de Sousa Santos aponta esse e outros desafios e oportunidades dessa nova etapa da gestão judiciária:

No que respeita ao impacto das novas tecnologias de comunicação e de informação na administração da justiça, abrem-se imensas oportunidades para melhorar a eficácia e racionalizar a gestão dos tribunais. Para isso, no entanto, três condições devem ser observadas. Em primeiro lugar, ao contrário do que pode parecer, o investimento tecnológico não dispensa o investimento no capital humano. Pelo contrário, exige a sua requalificação. A informatização de muitas rotinas permite reduzir o número de funcionários, mas exige requalificar os que permanecem e, eventualmente, contratar outros para gerir as novas capacidades informacionais e comunicacionais.

A segunda condição é que haja sensibilidade e formação adequadas para enfrentar os novos conflitos interprofissionais decorrentes das novas tecnologias e das mudanças de gestão que elas suscitam. Caminhamos para um tempo em que a aura simbólica dos magistrados não se sustenta sem capacidade gerencial efectiva.

A terceira condição é que os investimentos tecnológicos nos tribunais tenham um sentido político bem definido: melhorar o acesso dos cidadãos à justiça; corresponder ao incremento da competência informática dos cidadãos, abandonando de vez a ideia que o conhecimento técnico não é susceptível de ser comunicado aos cidadãos; apostar na eficácia não apenas para melhorar os índices quantitativos da actividade dos tribunais, mas sobretudo para aceder a uma nova qualidade da justiça.

²⁹ COELHO, Alexandre Zavaglia. Tecnologia e *design* na justiça brasileira: o pioneirismo do iJuspLab. In: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 218.

Em suma, tal como está a suceder noutros sectores da sociedade, as novas tecnologias têm o potencial para devolver aos tribunais o papel de fonte de informação e de comunicação socialmente relevante³⁰.

Na linha do que conclui o autor, diante dessa revolução tecnológica, devemos trabalhar para conseguir aproveitar ao máximo as “potencialidades democráticas das novas tecnologias, as novas possibilidades de democracia deliberativa e participativa” e “as novas formas de controle público”.

De outra parte, não se pode deixar de colocar o cidadão e o planeta no centro de nossas atenções para que lhes sejam minimizados os impactos negativos dessas novas tecnologias.

4.2.8 Comunicação interna e externa

O planejamento exige comunicação eficaz e transparência.

Para que uma organização atinja seus objetivos e cumpra sua finalidade terá que conhecer seus pontos fortes e fracos, identificar seus talentos e as necessidades de capacitação de seus colaboradores, medir seu desempenho e saber as expectativas, anseios e exigências de seus usuários ou clientes.

Assim, os planejamentos estratégicos, táticos e operacionais precisam de informações dos usuários dos serviços ou produtos, mas também dos próprios integrantes de suas estruturas, ou seja, empregados, servidores, colaboradores, gerentes, diretores etc.

Conti destaca que:

Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que estas escolhas sejam difíceis, e importem em deixar de lado muitas ações importantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, este é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas essa clareza e transparência nem sempre interessa aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado. Daí por que muitas vezes nos deparamos com planos plurianuais genéricos, excessivamente abrangentes, incluindo praticamente tudo e para todos, deixando para a fase de execução, de forma opaca, a efetiva escolha do que vai ou não ser feito, tornando inúteis os instrumentos de

³⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 13, 82-109, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222005000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 out. 2018.

planejamento para os fins a que se destinam. Muitas vezes elaborados sem estudos e análises prévias sobre a realidade do município e seus problemas, transformam-se em documentos que não apontam as soluções adequadas e os meios para resolvê-los. Mais do que isso, deixam a critério do governante decidir ao sabor dos acontecimentos, tomando decisões aleatoriamente, para resolver problemas imediatos, de forma descoordenada e sem critérios, o que só tende a agravar as distorções da administração pública no médio e longo prazos³¹.

Portanto, o estabelecimento de canais permanentes e confiáveis de comunicação interna e externa é fundamental para que o planejamento seja realizado com base nas reais necessidades e possibilidades daquela organização.

No âmbito interno, há que reconhecer que a comunicação não pode acontecer apenas no sentido vertical, ou seja, envolvendo chefias e subordinados de determinadas áreas.

A comunicação horizontal, que é aquela realizada entre diferentes áreas, é fundamental para que haja harmonia e convergência dos trabalhos.

No âmbito externo, o usuário deve ser colocado no centro das atenções e suas necessidades deverão ser conhecidas e compreendidas. A empatia é fundamental nesse processo.

Entretanto, não há apenas um único perfil de usuário a ser considerado.

A comunicação externa deve levar em conta ser imprescindível identificar os diversos tipos de usuários existentes, buscando atender a todos com base na ideia do governo amplo.

O Judiciário tem apresentado dificuldades para estabelecer uma comunicação eficaz tanto interna quanto externamente.

A estrutura atomizada de varas, gabinetes e cartórios certamente é um fator que, com os princípios de independência e da imparcialidade do exercício da jurisdição, contribui para dificultar a implementação de uma boa comunicação. Contudo, isso precisa ser superado.

A interlocução entre a área-meio (órgãos administrativos) e a área-fim (órgãos jurisdicionais) precisa existir constantemente e por meios que permitam o conhecimento mútuo das realidades, das dificuldades e das necessidades de cada uma.

Assim, o planejamento precisa de informações para ser feito de forma adequada, mas não se pode esquecer que a comunicação do planejamento realizado é essencial para que ele produza os efeitos desejados.

³¹ CONTI, José Maurício. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 17, n. 45, p. 32, out./dez. 2016.

Dessarte, mister se faz também investir internamente na comunicação do planejamento feito para que magistrados e servidores atuem de forma alinhada com os objetivos nele indicados.

Ademais, o Poder Judiciário deve estar em sintonia com os demais Poderes do Estado. Mesmo mantendo sua independência, deve buscar harmonizar sua administração com o macroplanejamento do País.

Ainda no âmbito externo, a comunicação eficaz deve existir também entre Judiciário e as demais instituições que integram o sistema de justiça (polícias, Ministério Público, unidades penitenciárias etc.), bem como com relação a outros entes que de alguma forma têm relação ou impacto na atuação judicial, como os chamados grandes litigantes (bancos, empresas de telefonia, INSS, grandes empregadores etc.).

Por fim, cumpre destacar que a comunicação eficaz precisa ser feita também do Judiciário para fora.

Isso significa que a transparência e a compreensão das decisões jurisdicionais e administrativas, bem como a boa comunicação dos objetivos, dos rumos, da estratégia e das ações do Judiciário, são importantes para que a sociedade possa acompanhar suas atividades e contribuir para seu planejamento.

Justamente nesse sentido que o CNJ chegou a definir como objetivo estratégico do Judiciário aprimorar sua

[...] comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, disponibilizando, com transparência, informações sobre o papel, as ações e as iniciativas do Poder Judiciário, o andamento processual, os atos judiciais e administrativos, os dados orçamentários e de desempenho operacional (Plano Estratégico do CNJ 2010-2014)³².

A falta ou a deficiência da comunicação entre Judiciário e a sociedade ou dentro do próprio Judiciário é causa de um planejamento falho e não consentâneo com a realidade.

Esse é um problema que ainda precisa ser solucionado.

4.2.9 Gigantismo do Judiciário

A atual estrutura do Judiciário tem dimensões que desafiam a concretização de um planejamento eficaz.

³² Para mais informações: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-planejamento-cnj/objetivos-estrategicos>. Acesso em: 13 de jul. 2018.

O tamanho da estrutura do Poder Judiciário e a quantidade de magistrados e servidores existentes em seus quadros revela o gigantismo mencionado por Nalini como um complicador da gestão judiciária³³.

De acordo com o relatório *Justiça em Números 2019: ano-base 2018* do CNJ³⁴, o Poder Judiciário brasileiro possui 18.141 magistrados, 272.138 servidores e 159.896 auxiliares.

Ademais, a despesa total para o funcionamento de todo o Judiciário brasileiro é de mais de 93 bilhões de reais por ano, havendo cerca de 78 milhões de casos pendentes de julgamento.

Vimos antes que essa estrutura judiciária possui divisões em ramos de Justiça (Justiças Estadual, Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar) e também divisão em razão do regime federativo adotado (Justiças da União e Justiças dos Estados).

Apesar da unidade do Poder Judiciário, observamos que sua estrutura administrativa envolve um tribunal de cúpula (Supremo Tribunal Federal), o Conselho da Nacional de Justiça, quatro tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar), o Conselho da Justiça Federal, o Conselho da Justiça do Trabalho, cinco tribunais regionais federais, vinte e sete tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal, vinte e sete tribunais regionais eleitorais, vinte e quatro tribunais regionais do trabalho e três tribunais de justiça militar estaduais, além de turmas ou colégios recursais de juizados especial e milhares de varas espalhadas por todo o País.

Essas unidades judiciárias estão distribuídas em todo o território nacional, que possui uma área total de aproximadamente 8,5 mil km², havendo grandes diferenças culturais, socioeconômicas e educacionais entre regiões do País³⁵.

Isso revela o gigantismo do País e de seu Judiciário, bem como a complexidade do planejamento de suas atividades.

³³ NALINI, José Renato. Desafios na gestão judicial. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 162.

³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019: ano-base 2018* cit.

³⁵ Informações sobre localização e dados estatísticos das unidades judiciais brasileiras, tais como seu acervo processual e sua taxa de congestionamento podem ser obtidos por meio de aplicativo desenvolvido pelo CNJ chamado “Justiça Aqui”. Maiores informações: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaqui>. Acesso em: 18 set. 2019.

4.2.10 Burocentrismo

O planejamento deve ser feito com o ser humano no centro de suas atenções, como destacamos ao identificarmos a necessidade da implementação do Judiciário 5.0 (item 1.3.4 *supra*).

No entanto, observamos que é a própria burocracia, entendida como o corpo de servidores públicos ou a estrutura governamental, que tem figurado no foco do planejamento, ao que chamamos de “burocentrismo”.

Isso pode ser compreendido como um dos efeitos do isolamento da atividade burocrática, que era vista como necessariamente independente da atividade política.

Assim, como resultado, vemos que o planejamento em seus níveis estratégico, tático e operacional vem sendo feito com intuito de satisfazer precipuamente as necessidades e conveniências da própria burocracia, da própria administração pública.

No entanto, no período pós-Constituição de 1988, com a redemocratização do País, esse insulamento ou isolamento da burocracia tem sido questionado por diversos doutrinadores, que defendem “a atuação de atores da burocracia em interação com elementos centrais desse novo período, como a participação social, o controle social ou mesmo a busca por maior eficiência e efetividade”³⁶.

Há necessidade de avançarmos nesse movimento, deslocando o centro de atenções da administração pública e de seu planejamento para o ser humano, para os cidadãos, ou seja, para os destinatários e usuários de seus serviços.

Como destacado no programa de inovação da Justiça Federal de São Paulo (iNovaJusp): “é imperioso que o serviço público atenda ao usuário, suas expectativas em relação ao serviço, de forma que seja prestado no tempo e com a qualidade esperados”³⁷.

Portanto, o foco do planejamento judiciário deve ser o ser humano e, para isso, o desafio é superar a cultura burocentrista existente.

³⁶ PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: intersecções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018. p. 14. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf. Acesso em: 8 jan. 2019.

³⁷ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de São Paulo. *Programa de gestão e inovação*: iNovaJusp/Diretoria do Foro da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo cit., p. 8.

Identificados os principais problemas, desafios e oportunidades quanto ao planejamento das atividades financeiras e administrativas do Judiciário, partimos para a análise da apresentação de possíveis soluções com base nos caminhos já estudados para a inovação e para a boa governança.

4.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS PARA O PLANEJAMENTO NO JUDICIÁRIO 5.0

Como destacado antes, o Judiciário 5.0, em síntese, é aquele que, inserido na Sociedade da Criatividade ou Sociedade 5.0, coloca o ser humano, a sustentabilidade e a segurança jurídica no centro de suas atenções, utilizando o respeito e o estímulo à diversidade, à criatividade e à inteligência coletiva, bem como o uso eficiente dos recursos tecnológicos e o equilíbrio como balizas para sua atuação.

Não é demais lembrar que o Judiciário 5.0 deve ser implementado no Brasil não apenas em cumprimento às normas constitucionais e legais já analisadas, mas também por exigências sociais, econômicas e políticas dos dias de hoje.

Considerando essa base normativa mandatória e os valores que devem nortear tal atividade, o planejamento no Judiciário 5.0, além daqueles previstos expressamente no art. 37 da CF (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como os chamados princípios orçamentários (vistos no item 4.1.1 *supra*), deve seguir os seguintes princípios: princípio do foco no usuário; princípio do respeito aos *stakeholders*; princípio da segurança; princípio do respeito à diversidade; princípio do incentivo à pluralidade; princípio da sustentabilidade e princípio da transparência.

Além desses, o princípio da ética alcança todas as etapas da atividade financeira do Estado (planejamento, execução e controle), exigindo que os agentes públicos exerçam suas atividades sempre de acordo com a legislação e seguindo valores éticos e comportamentais vigentes na sociedade.

Considerando os modelos adotados nos códigos de boas práticas de governança³⁸, apresentaremos a seguir os princípios do planejamento no Judiciário 5.0 acompanhados de seus respectivos conjuntos de boas práticas capazes de concretizá-los.

³⁸ Tais como: CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector* cit.; e os Princípios do IBGP para Governança Pública. Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/principios-para-boa-governanca-publica/>. Acesso em: 3 set. 2019.

4.3.1 Princípio do foco no usuário

O planejamento deve ser feito com foco no ser humano, com destaque para os usuários dos serviços prestados pelo Judiciário.

Assim, as necessidades de todos os usuários, internos e externos, devem ser conhecidas e consideradas no planejamento, buscando sempre sua harmonização com o interesse público.

Há que se passar da cultura burocêntrica para a cultura usucêntrica, ou seja, aquela voltada para a satisfação dos usuários dos serviços judiciários.

Para isso, as seguintes boas práticas mostram-se muito úteis:

4.3.1.1 Utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*

A abordagem do *Design Thinking* (item 2.2.1.1 *supra*) permite, como vimos, a identificação de problemas complexos e de suas soluções por meio da empatia, da utilização de equipes multidisciplinares, da reunião de experiências diversas, da criatividade e de prototipagem.

Assim, o uso do *Design Thinking* como abordagem principal a ser adotada para identificação de problemas e de suas causas, assim como para encontrar as melhores soluções e, assim, fazer um planejamento adequado para implementá-las é muito importante para que o usuário seja realmente contemplado e atendido pelos serviços judiciários.

Por sua vez, o *Design Sprint* (item 2.2.1.5 *supra*), como um método que permite de maneira rápida e com a participação de usuários, *stakeholders* e especialistas obter um produto ou serviço prototipado e testado de forma rápida e econômica, é uma excelente maneira de encontrar ideias e de verificar sua viabilidade antes de ser iniciado um processo mais elaborado de *Design Thinking*, que talvez sequer seja necessário.

4.3.1.2 Utilização do *Lean*

O *Lean* (item 2.2.1.3 *supra*) pode ser utilizado numa análise ampla dos processos de trabalho, bem como da comunicação entre eles, a fim de que seja feito um planejamento por meio de mapeamento, enxugamento de processos, aprimoramento do atendimento ao interesse dos clientes, redução do tempo para as entregas, melhoria contínua de processos, de produtos e de serviços, aumento da produtividade e compartilhamento de informações.

Suas técnicas permitem a identificação dos valores de seus usuários na cadeia de produção dos serviços ou produtos, a verificação de pontos de gargalo ou desnecessários no fluxo das atividades produtivas e a construção de uma comunicação eficaz entre suas diversas etapas.

4.3.1.3 Laboratórios de inovação

Importante também para que o planejamento seja realizado com foco no usuário é a instalação de laboratórios de inovação, que são espaços destinados à cocriação de soluções, ao despertar da criatividade e ao trabalho sem hierarquias (horizontalidade) por meio da participação de todos os atores envolvidos nos problemas, com uso de prototipagem e das metodologias ágeis.

Como se viu, os laboratórios de inovação no Judiciário, após iniciativa pioneira da Justiça Federal de São Paulo, têm sido criados por diversos tribunais no País, com incentivo, inclusive, do CNJ, que criou o seu próprio Liods (Portaria CNJ 119, de 21 de agosto de 2019).

4.3.1.4 Uso do Crowdsourcing

O uso do *Crowdsourcing* (item 2.2.2.3 *supra*) no planejamento é uma boa ferramenta para o gestor obter informações e insumos de maneira mais abrangente do que as pesquisas tradicionais.

Utilizando a internet e tecnologias, como filtros e análise de dados, é possível encontrar soluções inovadoras de problemas, detectar falhas nos serviços e identificar necessidades de seus usuários.

Revela-se, assim, um meio interessante para o planejamento, permitindo, inclusive, a manifestação das pessoas sobre priorizações de ações, destinação de recursos para determinada área de atuação e apresentação de ideias para solução de problemas.

4.3.1.5 Avaliações periódicas

Para que sejam conhecidos os usuários internos e externos dos serviços judiciários, bem como suas necessidades, seus valores e suas demandas, é imperiosa a criação de múltiplos canais de comunicação.

Além das já utilizadas ouvidorias, a realização de avaliações periódicas, como pesquisas proativas desestruturadas, serve para que os gestores tenham conhecimentos atualizados das opiniões e demandas de seus usuários.

As pesquisas desestruturadas servem para que o usuário tenha mais liberdade e espontaneidade em suas manifestações.

Afinal, pesquisas tradicionais na forma de questionários muitas vezes acabam por direcionar ou afastar a atenção dos respondentes a respeito de suas principais necessidades e insatisfações.

A análise do nível de satisfação do usuário e de suas percepções da atuação da instituição é imprescindível para a revisão de rumos e o planejamento de próximos exercícios.

4.3.1.6 Orçamento participativo

A definição de um procedimento de elaboração de anteproposta orçamentária com ampla participação de magistrados, servidores, colaboradores e da sociedade em geral, incluindo usuários externos (cidadãos em geral, partes e advogados), representantes de entidades de classe, bem como responsáveis por instituições que, de alguma forma, se relacionam com o funcionamento do Judiciário, é de suma importância para que o planejamento judiciário seja realizado em conformidade com o princípio do foco no usuário³⁹.

Para tanto, o próprio planejamento e a divulgação desse procedimento devem ser feitos de forma bem ampla com o objetivo de alcançar todos esses interessados, permitindo a todos compreender o cronograma e as formas de participação.

A participação pode ocorrer na forma de audiências públicas, manifestações por escrito, videoconferências etc.

Importante também é garantir ampla publicidade dos resultados desses trabalhos, divulgando-os de forma simples e de fácil compreensão, pois assim haverá mais chances de ampliação e engajamento nos próximos eventos.

³⁹ Algumas experiências e informações a respeito podem ser conhecidas nos seguintes sítios eletrônicos: <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/orcamento-programa-participativo/>; <https://www.tjro.jus.br/file/transparencia/pdfs/planejamento-estrategico/5-orcamento-participativo/cartilha-op.pdf>; e <http://www.tjes.jus.br/slide-03-06/>.

4.3.1.7 Redes de governança

A instalação de uma rede colaborativa, com participação de magistrados e servidores das diferentes instâncias, localidades e realidades da organização, é fundamental para que sejam feitas as articulações necessárias ao planejamento, à definição e à constante reavaliação de sua estratégia.

Considerando o grande número de magistrados e servidores no Judiciário Nacional, mas também em suas subdivisões, faz-se necessário criar um sistema com representantes, que, com a devida capilarização, permita que o planejamento seja feito com a colaboração ampla dos usuários.

Essa rede deve ser permeável também à sociedade, dando ensejo à participação dos usuários externos em seus trabalhos por meio de diversos mecanismos, como o já mencionado orçamento participativo, mas também por reuniões abertas, divulgação de atas de reuniões e criação de outros canais de comunicação com a sociedade⁴⁰.

Destaque-se que a comunicação intensa e eficaz desses trabalhos e de seus resultados, interna e externamente, é imprescindível para o sucesso dessa iniciativa.

4.3.2 Princípio do respeito aos *stakeholders*

Esse princípio determina que o planejamento do Judiciário deve reconhecer e respeitar os direitos de todas as partes interessadas e daquelas que, de alguma maneira, são atingidas por sua atividade, estimulando a colaboração entre todos para que sejam alcançadas as melhores soluções dos complexos problemas nela enfrentados.

Portanto, não basta o foco no usuário estudado *supra*, devendo o planejamento considerar também os interesses e direitos de todos os que integram o sistema de justiça (polícias, Defensoria Pública, Ministério Público etc.) e daqueles que, de alguma forma, interferem ou têm suas atividades e direitos afetados pela atuação do Judiciário.

Assim, por exemplo, um planejamento que envolva mudanças nos fluxos de trabalho de uma vara previdenciária quanto ao cumprimento de sentenças poderá ter mais chances de sucesso, se for realizado também com a participação de servidores do Instituto Nacional do Seguro Social e de procuradores federais, além dos advogados das partes e dos segurados.

Vejamos as boas práticas que concretizam esse princípio.

⁴⁰ Um exemplo de rede de governança no Judiciário foi implementado na Justiça Federal de São Paulo e pode ser mais bem analisado em: <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/inovajuspcatalogada.pdf>.

4.3.2.1 Participação dos *stakeholders* na aplicação das metodologias ágeis

A utilização das metodologias ágeis para o planejamento, como visto no estudo do princípio anterior, é uma importante prática que pode ser ainda mais bem realizada, se garantida a participação dos *stakeholders*, ou seja, todos os interessados ou intervenientes na prestação dos serviços judiciários, tais como funcionários, credores, contratados, mídia e todos aqueles que, de algum modo, são atingidos nessas atividades.

Deveras, para que o planejamento seja feito de forma mais completa, abrangente e eficaz, os *stakeholders* podem muito colaborar quando da aplicação das metodologias ágeis.

Afinal, suas experiências, seus conhecimentos, suas dificuldades e suas facilidades, se levadas em conta pelo órgão planejador, permitirão a este conhecer pontos fortes e fracos das alternativas existentes para a solução de problemas, por exemplo.

4.3.2.2 Cocriação

A cocriação, como importante forma de inovação aberta, é outra boa prática que concretiza o princípio do respeito aos *stakeholders*, na medida em que se trata de uma parceria especificamente instituída pela qual terceiros, como clientes, profissionais especializados, empresas etc., participam de um processo de criação ou melhoria de um produto ou serviço em colaboração com o Judiciário, recebendo ou não algo em contrapartida.

Editais de chamamento são publicados, divulgando o desafio a ser enfrentado, a metodologia a ser utilizada, os requisitos para a participação, a existência ou não de contrapartida e número de participantes.

Essa forma de inovação aberta permite que o planejamento da implantação da solução seja feito de maneira mais realista e adequada, considerando também os pontos de vista dos *stakeholders* a respeito.

Diferentemente da mera participação pontual do *stakeholder* na aplicação das metodologias ágeis, como visto no item anterior, na cocriação os *stakeholders* participam de todo o processo de inovação, permanecendo em constante interação com a Administração até a entrega do projeto final ou até sua efetiva implementação.

4.3.2.3 Canais institucionais de comunicação

A criação de canais institucionais de comunicação do Judiciário com os *stakeholders*, incluindo a mídia, para acesso, solicitação, recepção e encaminhamento de dados e informações permite que o planejamento tenha dados de uma forma mais rápida e precisa.

Além disso, essa via dupla de comunicação contribuirá para a transparência e melhor compreensão das decisões e da atividade planejadora do Judiciário.

Redes de governança pública envolvendo os diferentes segmentos do Judiciário e os demais integrantes de nosso sistema de justiça também podem estabelecer importantes canais de comunicação aptos a evitar e solucionar questões federativas e institucionais.

Um bom exemplo dessa boa prática é representado pelos Centros de Inteligência da Justiça Federal, criados para, por meio de relacionamentos e ações institucionais, prevenir e solucionar conflitos, identificando demandas repetitivas ou com potencial multitudinário.

Para isso, entre outras providências, os Centros de Inteligência realizam contatos e reuniões institucionais, sempre com o objetivo de prevenir ou solucionar conflitos de maior abrangência.

Sua atuação baseia-se numa “articulação ampla e propositiva, com a promoção do diálogo interinstitucional e o uso da tecnologia da informação, o que permite a participação de todos os atores de forma dialógica e cooperativa em busca de maior efetividade”⁴¹.

Trata-se, portanto, de um importante canal atual de comunicação entre a Justiça Federal e seus *stakeholders*.

Convênios, parcerias e definição de interlocutores institucionais específicos também são formas de organizar canais de comunicação do Judiciário com a sociedade.

4.3.2.4 Compartilhamento de dados, informações e cadastros

O compartilhamento de bancos de dados, redes de informações e cadastros permite o aperfeiçoamento e a economicidade no planejamento e na implementação de políticas públicas.

⁴¹ Para mais informações: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/centro_inteligencia. Acesso em: 21 set. 2019.

Logo, os *stakeholders* contribuem para o planejamento, permitindo que o Judiciário conheça diferentes realidades envolvendo seus serviços, a repercussão de suas decisões e os resultados de sua atuação.

Por outro lado, o próprio Judiciário pode, por meio do compartilhamento de seus dados, possibilitar que a sociedade contribua diretamente com análises, sugestões e apontamentos a respeito da gestão judiciária.

O desenvolvimento de novas tecnologias, aplicativos e outras ferramentas pelos *stakeholders* também pode ocorrer a partir desses compartilhamentos.

4.3.2.5 Orçamento participativo

Na mesma linha do que asseveramos antes quanto aos usuários, o planejamento orçamentário deve também ser feito por meio do incentivo à participação dos *stakeholders* do Judiciário.

A estrutura e o procedimento do orçamento participativo devem contemplar a ampla participação das partes interessadas, que deverão, para isso, receber uma comunicação eficaz a respeito das formas e dos canais de sua atuação.

A divulgação de todas as informações necessárias para que essa participação ocorra deve ser feita de maneira clara e com prazos adequados.

4.3.3 Princípio da segurança

O princípio da segurança determina que o planejamento do Judiciário deve garantir consistência, previsibilidade e compreensão dos rumos de suas atividades, tanto na área-meio quanto na área-fim.

Portanto, o próprio Judiciário e a sociedade devem alcançar conhecimento pleno a respeito dos objetivos e das posições adotadas nos âmbitos administrativo e jurisdicional.

As boas práticas de governança judiciária devem oferecer uma base adequada para que sejam alcançados esses resultados.

Vejamos os destaques.

4.3.3.1 Bancos de precedentes

A organização de um banco de dados com precedentes administrativos e também jurisdicionais permite o conhecimento amplo e o acesso fácil aos rumos e às decisões tomadas nas atividades do Judiciário.

Dessa maneira, os próprios magistrados e servidores, bem como a sociedade em geral, terão como saber com precisão os entendimentos do Judiciário sobre os diversos temas afetos às suas atividades, podendo organizar-se em conformidade.

O uso da informática permite a extração de dados com mais velocidade e acuidade, assim como oferece ferramentas de buscas com maior qualidade.

Importante que esses bancos de dados existam para todos os órgãos administrativos, incluindo os Tribunais de Contas, e também para todos os órgãos jurisdicionais com função de uniformização jurisprudencial.

Assim, os órgãos planejadores, executores e a sociedade em geral terão mais segurança em suas atividades.

A elaboração e divulgação de boletins sintéticos e de fácil compreensão com informações das decisões que integram tais bancos de precedentes auxiliam na aplicação dos entendimentos firmados e no planejamento construído em convergência com estes.

4.3.3.2 Divulgação da estratégia

O conhecimento a respeito da estratégia adotada na organização é fundamental para que seus órgãos façam seus planejamentos táticos e operacionais de acordo com ela.

Assim, a realização de eventos, a publicação de boletins, a exposição de mapas da estratégia nos locais de trabalho, bem como outras formas de sua divulgação ampla, são muito importantes porque somente assim será possível aos demais integrantes do Judiciário e também à sociedade conhecer os valores, os propósitos e os objetivos da organização a fim de também planejarem suas atividades de maneira adequada e harmônica.

Assim, haverá mais consistência na atividade planejadora de todos.

4.3.3.3. Estabilidade dos órgãos de planejamento e de fixação de entendimentos

O planejamento depende da estabilidade dos órgãos responsáveis por sua realização e pela fixação de entendimentos.

No entanto, a rotatividade bienal da alta administração do Judiciário tem provocado a falta de continuidade e de previsibilidade de suas gestões.

Uma solução interessante pode ser obtida a partir das experiências da governança corporativa quanto à composição e funcionamento dos conselhos de administração das empresas.

Como vimos, o conselho de administração é o principal dispositivo de governança de uma empresa e se caracteriza por ser um órgão colegiado encarregado de tomar as decisões estratégicas do negócio e de zelar pelo respeito aos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização. Cabe ainda ao conselho escolher, fiscalizar e avaliar a atuação dos altos executivos da companhia, bem como fazer a ligação entre a diretoria e os sócios. Os integrantes do conselho são eleitos pelos sócios.

No âmbito do Judiciário, podemos ter conselhos de administração eleitos e integrados por magistrados e servidores, mas também com representantes dos usuários e dos *stakeholders*, que ficariam responsáveis também por tomar as decisões estratégicas daquela organização.

Seus integrantes poderiam ter mandatos de dois anos com possíveis reconduções. Dessa forma, teríamos a possibilidade de alcançar um equilíbrio entre continuidade e renovação nesse órgão por meio de avaliações periódicas e constantes dos eleitores.

Os presidentes dos tribunais ficariam à frente da gestão, mas seguindo as definições estratégicas feitas pelos conselhos.

Importante destacar que, à semelhança do que se sugere na governança corporativa, os presidentes não poderiam integrar e muito menos presidir os conselhos de administração.

De acordo com a organização e realidade de cada tribunal, alguns órgãos executivos poderiam ser também escolhidos pelo conselho de administração após indicação do presidente da Corte.

As boas práticas da governança corporativa referentes à publicidade das reuniões, divulgação de atas de reuniões, clareza e detalhamento das atas, conhecimentos técnicos e pluralismo dos conselheiros e possibilidade de auxílio por comitês temáticos também seriam úteis no conselho judiciário.

Dessarte, teríamos um conselho de administração nos tribunais plural, proativo, independente, transparente, bem informado e atualizado.

Essa mesma estabilidade deve ser buscada em todos os órgãos jurisdicionais que são responsáveis por harmonização de jurisprudências, o que se faz por outros instrumentos, por exemplo, mandatos mais longos e por composições mais numerosas e plurais.

Assim, órgãos como a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, composta por um ministro do Superior Tribunal de Justiça e por dez juízes federais provenientes das turmas recursais dos juizados, sendo dois juízes federais de cada região, precisariam ter mandatos maiores do que os atuais de dois anos ou até a criação de cargos específicos para que não houvesse essa alta rotatividade de seus membros, que prejudica o planejamento de suas atividades e o planejamento de outros órgãos em virtude da oscilação de sua jurisprudência verificada nos últimos anos.

4.3.3.4 Precisão, abrangência e confiabilidade dos orçamentos

Os orçamentos devem conter uma descrição abrangente, precisa e confiável das finanças públicas, permitindo aos gestores judiciários e à sociedade compreender completamente o planejamento da atividade financeira do Judiciário.

Além disso, devem os orçamentos ser apresentados de maneira mais simples e até ilustrativa, para que todos compreendam mais facilmente o conteúdo das leis orçamentárias, sempre muito complexas em virtude de seu formato técnico voltado para o cumprimento das normas de contabilidade pública.

O cumprimento das normas orçamentárias é imprescindível para que a sociedade acredite no planejamento realizado, o que é importante para que todos pautem suas decisões por um mínimo de segurança, seguindo o que consta dos orçamentos aprovados.

Não devem as autoridades abusar das possibilidades de alterações pontuais das leis orçamentárias durante suas vigências.

Como já destacou Conti:

[...] não se pode conceber que o orçamento seja uma lei apenas no aspecto formal, com dispositivos dotados de caráter meramente autorizativo, sob pena de torná-lo um instrumento inócuo para o planejamento e gestão governamentais, além de mitigar a importância de todo o processo legislativo, especialmente a participação do Congresso em sua discussão e aprovação. E também não é possível reconhecer em seus dispositivos um caráter mandatório de tal forma rígido e preciso que se permita assegurar a execução integral de todos os programas para os quais foram consignadas dotações, uma vez que inúmeros fatores, imprevisíveis e insuscetíveis de controle podem tornar isso impossível, inviável ou até mesmo não oportuno. É imperioso constatar que a eficácia, a credibilidade e o respeito à lei orçamentária exigem que, uma vez aprovada, sua execução deva pautar-se pela busca do fiel cumprimento de seus dispositivos⁴².

⁴² CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração. In: CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 157-160.

É preciso, então, manter um equilíbrio entre a confiabilidade do cumprimento dos orçamentos (planejamento) e as necessidades pontuais de sua alteração.

4.3.4 Princípio do respeito à diversidade

O princípio do respeito à diversidade preconiza que as diferenças entre as pessoas que integram nossa sociedade devem ser vistas como fator enriquecedor de nossa cultura e de nossa inteligência coletiva.

Assim sendo, devem ser estimuladas a aproximação, a compreensão e a tolerância entre magistrados, servidores, colaboradores, *stakeholders* e os usuários dos serviços judiciários.

Vejamos as boas práticas que auxiliam na concretização desse princípio.

4.3.4.1 Atividades de conscientização

A organização de eventos, como debates e palestras, destinados a apresentação e esclarecimento dos temas relacionados à diversidade, tais como diferenças sociais, de gênero e de crença, revela-se uma boa forma de estímulo à tolerância e à compreensão de que o planejamento das atividades judiciárias deve ser feito de maneira a respeitar os direitos de todos.

Além disso, também são úteis as campanhas de conscientização realizadas dentro da própria organização e também para o público externo. Tais campanhas são ainda mais bem compreendidas se baseadas em dados empíricos que demonstrem, por exemplo, a baixa participação de mulheres e de pessoas negras nos órgãos de cúpula do planejamento judiciário.

Para a organização dessas atividades é interessante a formação de uma equipe específica para trabalhar os principais temas sensíveis para os serviços judiciários, tais como diversidade étnica, pessoas com deficiência, diversidade sexual, diversidade religiosa, diversidade etária e diversidade de gênero.

4.3.4.2 Concursos

O planejamento pode ser enriquecido por informações levadas à alta administração por meio de concursos de monografias ou de boas práticas a respeito da diversidade no Judiciário.

É uma forma de pensar coletivamente sobre esse tema.

Assim, magistrados, servidores e público externo poderão apresentar dados, problemas práticos, oportunidades e ideias para superação de preconceitos na instituição.

Um exemplo disso é o concurso “Vozes pela Igualdade de Gênero” promovido pelo Ministério Público e pela Secretaria da Educação, ambos do Estado de São Paulo, por meio do qual os estudantes de todo o Estado são convidados a criar uma música que valorize a tolerância, o respeito e que combata qualquer tipo de discriminação de gênero e de orientação sexual. O vencedor tem sua música gravada pela Midas Music, do produtor Rick Bonadio⁴³.

4.3.5 Princípio do incentivo à pluralidade

O princípio do incentivo à pluralidade determina que a diversidade de experiências, conhecimentos, personalidades e demais características das pessoas é importante também para o planejamento e deve ser não apenas respeitada e estimulada, mas também garantida em todas as atividades de gestão para que diferentes pontos de vista e uma maior quantidade de conhecimentos sejam considerados nas tomadas de decisões.

Portanto, o planejamento terá mais dados e considerará mais valores existentes na sociedade, atendendo, assim, de maneira mais adequada e eficaz às necessidades dos cidadãos e usuários, internos e externos, de seus serviços.

Ademais, a pluralidade no planejamento proporcionará a redução de situações conflituosas na organização e eliminará análises parciais dos problemas, harmonizando interesses e impedindo indesejadas concentrações de poder.

Vejamos as boas práticas a respeito.

4.3.5.1 Órgãos planejadores plurais

Os órgãos de planejamento do Judiciário devem ser integrados por pessoas de diferentes perfis, ou seja, deve haver nesses órgãos diversidade quanto à idade, gênero, aspectos culturais, formação técnica, comportamentos, práticas etc., permitindo, assim, uma tomada de decisão com base em diferentes

⁴³ Para mais informações: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/noticias_2017/2017_outubro/Concurso%20convida%20jovens%20a%20criarem%20m%C3%BAsica%20sobre%20toler%C3%A2ncia%20e%20respeito%20%C3%A0%20diversidade%20sexual.

pontos de vista, conhecimentos e experiências, o que garante mais qualidade e segurança nos resultados.

Nesse sentido, recomenda-se a participação de servidores e magistrados de diferentes fases em suas carreiras e com experiências e conhecimentos diversos a respeito dos mais variados temas de relevo na administração do Judiciário.

Dessarte, não somente a quantidade, mas também a qualidade das informações que serão sopesadas no âmbito do planejamento contribuirão para seu sucesso.

4.3.5.2 Participação externa

A pluralidade no planejamento deve vir também da participação de atores externos em tais atividades no Judiciário.

Assim, a utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*, os quais foram analisados *supra* (itens 4.3.1.1, 4.3.1.2 e 4.3.2.1), é importante para garantir a contribuição dos usuários externos, dos *stakeholders* e da sociedade em geral para a melhoria do planejamento judiciário.

Ademais, esses atores externos devem ter também participação ativa nos órgãos de planejamento em todas as esferas da administração judiciária (níveis estratégico, tático e operacional).

As redes de governança (item 4.3.1.7) e o orçamento participativo (itens 4.3.1.6 e 4.3.2.5) são instrumentos úteis para que essa participação seja incentivada.

4.3.6 Princípio da sustentabilidade

O princípio da sustentabilidade define que o planejamento da atividade do Judiciário deve ser feito de forma a garantir o equilíbrio financeiro e ecológico de suas atividades.

Logo, o Judiciário deve atuar preservando o meio ambiente e utilizando os recursos públicos de maneira justa, responsável e eficiente.

Como visto, a atividade sustentável deve ser compreendida como aquela financeiramente viável, socialmente justa e ambientalmente responsável (item 3.1.3).

Vejamos as boas práticas a respeito.

4.3.6.1 Uso do poder de compra do Estado

No planejamento, o Judiciário pode organizar o uso de seu poder de compra para estimular a sustentabilidade na atividade econômica, incluindo, por exemplo, requisitos como tratamento adequado de resíduos na contratação de empresa fornecedora de determinado produto para a Administração.

É o que se denomina “compra pública sustentável”⁴⁴.

Moura explica que:

Em linhas gerais, compras públicas sustentáveis (CPS) são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, ou seja, são consistentes com os princípios abarcados pelo desenvolvimento sustentável – um conceito complexo que busca promover uma sociedade mais justa e equitativa para as gerações atuais e futuras –, desenvolvendo-se nos limites (ou na capacidade de suporte) do meio ambiente. A despeito da variedade de termos utilizados, a essência das CPS é que as autoridades públicas deveriam se responsabilizar, em suas próprias práticas de aquisições, por identificar e dar preferência aos produtos e serviços mais favoráveis para uma sociedade sustentável (Ipea, 2011)⁴⁵.

A Agenda 2030 da ONU adotou como um de seus objetivos “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” (objetivo 12), indicando justamente como ação para tanto a de “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”⁴⁶.

Como, de acordo com Moura⁴⁷, as compras públicas movimentam cerca de 10% do PIB do País, fica evidente que o planejamento direcionado para a sustentabilidade tem força para alcançar bons resultados no fomento de práticas ecologicamente corretas.

Essa boa prática, portanto, tem um grande potencial para a concretização do princípio da sustentabilidade.

⁴⁴ O Ministério do Meio Ambiente possui um guia de compras públicas sustentáveis no endereço: https://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁴⁵ MOURA, Adriana M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. *IPEA, Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 7, jan./jun. 2013.

⁴⁶ Para mais informações: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁴⁷ MOURA, Adriana M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil cit.

4.3.6.2 Hackathon

O uso dos *Hackathons*, ou seja, dos eventos de competição de programadores de *softwares*, permite ao gestor buscar soluções para problemas também envolvendo a sustentabilidade.

Nessas maratonas de desenvolvimento, os participantes contribuem de maneira rápida com soluções inovadoras para que a atividade pública alcance melhores índices de sustentabilidade, as quais poderão ser incorporadas no planejamento das atividades do Judiciário.

Um ótimo exemplo a respeito é o *Hackathon* “Agenda 2030” organizado pelo Sebrae/Pnud no Congresso das Cidades 2019, realizado em Teresina/Piauí nos dias 6 a 8 de maio de 2019, com o desafio: “Como ajudar os municípios do Piauí a desenvolver a Agenda 2030 de forma inteligente e sustentável?”⁴⁸.

Assim, o Judiciário pode também utilizar essa forma de fomentar a inovação aberta voltada para a sustentabilidade.

4.3.6.3 Programas de aceleração

O Judiciário também poderá firmar parcerias com empresas nascentes (*startups*) e outras entidades com o objetivo de obter projetos desenvolvidos e testados em suas próprias instalações na área da sustentabilidade a fim de incluí-los em suas ações no futuro.

Em contrapartida, oferecerá para as *startups*, por exemplo, informações, treinamento, orientação, rede de relacionamento e local de trabalho.

Trata-se de um jeito de fomentar atividades de desenvolvimento de ideias sustentáveis, que poderão ser incorporadas nas ações do Judiciário após demonstração de viabilidade.

A seleção das parceiras é feita por meio de procedimento que assegure o tratamento isonômico das interessadas, permitindo ao Judiciário obter projetos de maneira rápida e com baixo custo, contribuindo, ainda, para o fomento de ideias a respeito de sustentabilidade, que poderão, muitas vezes, ser replicadas em outras entidades públicas e privadas.

⁴⁸ Para mais informações: <http://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/PI/Ane-xos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Hackathon%20Agenda%202030%20-%20vers%C3%A3o%2022.04.19.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

4.3.6.4 Comissão temática

Uma comissão formada por magistrados, servidores, especialistas e voluntários externos permite a realização de estudos dos problemas, desafios e oportunidades relativos à sustentabilidade nas atividades judiciais.

Esse grupo poderá acompanhar as ações anteriormente iniciadas, identificar falhas e virtudes nos trabalhos realizados, bem como propor novas ações para serem incorporadas no planejamento dos próximos exercícios.

Poderá atuar como órgão auxiliar da alta administração e fazer também a ligação entre as diversas áreas dos tribunais para tratar harmonicamente do tema da sustentabilidade, tais como comunicação, licitações, compras e treinamento.

4.3.6.5 Código de sustentabilidade institucional

A organização de um código de sustentabilidade para cada tribunal ou para o Judiciário nacional pode reunir informações para melhor compreensão do tema, divulgando, ainda, as boas práticas a respeito a fim de facilitar o trabalho, por exemplo, envolvendo a separação de resíduos de coleta seletiva e seu adequado encaminhamento; o uso racional de água, energia elétrica, comunicações e ar-condicionado nas rotinas diárias; e a adoção de medidas de economia de recursos ambientais e materiais.

A reunião dessas informações num único documento facilita a comunicação e sua atualização permanente, funcionando como um importante instrumento de fomento do tema na instituição.

4.3.7 Princípio da transparência

Pelo princípio da transparência, o planejamento deve ser público, o que significa ser discutido e definido em reuniões abertas, devendo, ainda, ser permitida a participação dos usuários internos, externos e de toda a sociedade.

Ademais, o plano definido deve ser comunicado a fim de propiciar uma perfeita compreensão de seu conteúdo, tanto pelo público interno quanto pelo externo.

A sociedade deve compreender o procedimento do planejamento, suas decisões, os atos de execução orçamentária e suas atividades de controle.

Assim, como mencionado (item 3.1.3), a governança judiciária deve assegurar a divulgação de informações claras, precisas e tempestivas de todas as questões relevantes relacionadas com a atividade de planejamento do Judiciário,

inclusive quanto a seus indicadores de desempenho, situação financeira, estudos técnicos realizados e ao funcionamento do próprio sistema de governança.

A boa transparência não é obtida apenas mediante a disponibilização de dados imposta por leis ou regulamentos, mas também por iniciativas que identifiquem melhores formas de alcançar o objetivo de permitir à sociedade bem compreender as atividades de gestão do Judiciário.

Diversas práticas permitem a concretização desse princípio, além das já mencionadas referentes ao orçamento participativo (itens 4.3.1.6 e 4.3.2.5), redes de governança (item 4.3.1.7), canais institucionais de comunicação (item 4.3.2.3), compartilhamento de dados, informações e cadastros (item 4.3.2.4), banco de precedentes (item 4.3.3.1), divulgação da estratégia (item 4.3.3.2), órgãos planejadores plurais (item 4.3.5.1) e participação externa (item 4.3.5.2).

Vejamos.

4.3.7.1 Comunicação permanente e eficiente

O planejamento deve ser objeto de uma comunicação permanente e eficiente para alcançar seus objetivos e produzir bons resultados para a Administração.

Portanto, a elaboração de peças de divulgação das estratégias e dos objetivos adotados deve ser feita de forma a permitir uma fácil compreensão e até memorização a respeito.

Devem ser divulgadas todas as informações utilizadas e definidas no planejamento, tais como sua estrutura organizacional; os objetivos da organização e os resultados pretendidos para determinado período; seus planos estratégicos e táticos; e sua previsão orçamentária.

O uso de *frameworks* (item 2.2 *supra*) ajuda a estruturar as informações necessárias para melhor compreender determinada ideia, projeto, plano ou trabalho.

Ademais, a afixação desses *frameworks* nos diversos locais de trabalho é importante também para que as tarefas diárias sejam feitas sempre com recordação de que se trata de parte de um todo retratado no *framework* de planejamento.

Em pesquisa realizada pelo Conselho da Justiça Federal em agosto de 2016, apenas 20,4% dos entrevistados disseram que conheciam as metas da Justiça Federal em geral, enquanto 63,5% disseram que conheciam o resultado das metas de sua própria unidade⁴⁹.

⁴⁹ Para mais informações, acesse: https://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa_metas_2017.php. Acesso em: 20 fev. 2019.

A repetição periódica e constante das informações sobre o planejamento adotado revela-se de suma importância para que seja efetivamente incorporado pelos integrantes, magistrados e servidores na sua execução.

Para isso, o uso de ferramentas diversas como redes corporativas, seminários, boletins, aplicativos com notificações e outros é um importante aliado nessa tarefa de manter a organização focada nos objetivos e ciente do planejamento adotado.

4.3.7.2 Registros completos, exatos e de fácil compreensão

As atas de reuniões dos órgãos de planejamento devem ser feitas para que registrem todas as informações relevantes para as tomadas de decisão, bem como todas as deliberações de forma exata e de fácil compreensão para todos os públicos.

Pode ainda ser elaborada uma versão amigável da ata, utilizando inclusive maneiras mais criativas e lúdicas para transmitir essas informações mais claramente.

Recomenda-se que as atas de reuniões sejam divulgadas o mais rápido possível no sítio eletrônico do tribunal, tomando-se cuidado para ocultar trechos que tratem de temas sigilosos.

O acesso aos registros deve ser facilitado por meio de mecanismos de busca eficientes e de utilização simples.

Todos esses princípios e boas práticas permitem ao gestor judiciário enfrentar os problemas e desafios, bem como aproveitar as diversas oportunidades existentes para que alcancemos o Judiciário 5.0.

Evidentemente, o exposto *supra* não esgota as possíveis boas práticas a respeito do planejamento do Judiciário, mas significa um importante passo para a sistematização do tema, que permanecerá em constante aprimoramento.

Destaque-se, ainda, que, apesar das menções específicas feitas, todas as iniciativas de inovação aberta estudadas no Capítulo 2 (item 2.2.2) são ferramentas excelentes para a obtenção de ideias e para a concretização de todos os princípios do planejamento do Judiciário 5.0 vistos anteriormente.

No próximo capítulo, estudaremos a execução orçamentária, outra importante etapa da atividade financeira a ser aprimorada para a construção do Judiciário 5.0.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

5.1. Estrutura jurídica atual da execução orçamentária e financeira do Poder Judiciário. 5.1.1. Base constitucional e legal. 5.1.2. Atos normativos do CNJ. 5.1.3. Síntese do sistema normativo da execução orçamentária do Poder Judiciário. 5.2. Problemas, desafios e oportunidades. 5.2.1. Conhecimento e aplicação de regras e técnicas de gestão pelos magistrados. 5.2.2. Comunicação entre órgãos. 5.2.3. Liderança, motivação e engajamento. 5.2.4. Modificações orçamentárias. 5.2.5. Novos institutos jurídicos para a inovação. 5.2.6. Implementação de projetos. 5.2.7. Novas tecnologias. 5.2.8. Execução parcial do orçamento. 5.2.9. Comissões e grupos de trabalho. 5.2.10. Restos a pagar. 5.3. Princípios e boas práticas da execução orçamentária e financeira no Judiciário 5.0. 5.3.1. Princípio do foco no usuário. 5.3.1.1. Utilização do Design Thinking e do Design Sprint. 5.3.1.2. Utilização do Scrum. 5.3.1.3. Utilização do Kanban. 5.3.1.4. Laboratórios de inovação. 5.3.2. Princípio do respeito aos stakeholders. 5.3.2.1. Inovação aberta. 5.3.2.2. Incentivos à inovação. 5.3.2.3. Informações claras sobre deveres e direitos dos contratados. 5.3.3. Princípio da gestão de desempenho e riscos. 5.3.3.1. Controles de contratos, vencimentos e análise de resultados. 5.3.3.2. Comunicação. 5.3.3.3. Pesquisas empíricas. 5.3.4. Princípio da orientação estratégica. 5.3.4.1. Capacitação 360 graus. 5.3.4.2. Mecanismos transversais de articulação e colaboração. 5.3.5. Princípio do respeito à diversidade. 5.3.5.1. Código de ética e conduta para os membros da instituição. 5.3.5.2. Comissão de ética. 5.3.6. Princípio da transparência. 5.3.6.1. Reuniões periódicas de acompanhamento e divulgação da gestão. 5.3.6.2. Divulgação rápida e eficaz de atas de reunião. 5.3.7. Princípio do incentivo à pluralidade. 5.3.7.1. Espaços de trabalho e convivência. 5.3.7.2. Engajamento dos líderes.

Analísado o planejamento do Poder Judiciário, incluindo a identificação de seus princípios e boas práticas, cumpre examinarmos os diferentes aspectos ligados à atividade de execução orçamentária, ou seja, à implementação do que foi planejado.

Publicada a Lei Orçamentária Anual, devem ser praticados atos diversos que concretizam as despesas públicas autorizadas.

Portanto, executar o orçamento é realizar as despesas públicas nele previstas e autorizadas, o que é feito por meio de uma série de atos.

Em verdade, as execuções orçamentária e financeira ocorrem atreladas, uma vez que, existindo a previsão orçamentária, mas não a disponibilidade financeira, não se pode realizar uma despesa. Por outro lado, ainda que haja disponibilidade financeira, se não existir previsão orçamentária, tampouco poderá ser efetuada a despesa.

Assim, podemos definir execução orçamentária e financeira como um conjunto de atos praticados pela administração pública para concretizar os programas e metas aprovados e estabelecidos no planejamento da atividade do Estado, que importa na mobilização de seus recursos humanos e materiais.

Trata-se da segunda etapa do ciclo orçamentário, que engloba o planejamento, a execução orçamentária e financeira, bem como o controle.

Passemos a identificar a estrutura jurídica atual da execução orçamentária e financeira do Poder Judiciário, bem como seus principais problemas, desafios e oportunidades.

5.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

Elaborado o planejamento em seus níveis estratégico, tático e operacional, devem ser praticados os atos necessários para sua concretização na busca dos objetivos fixados.

Nesse momento, são efetivadas as arrecadações das receitas públicas e processadas as despesas públicas.

De acordo com o âmbito deste trabalho, focado na atividade orçamentária e financeira do Judiciário, interessa-nos especialmente a despesa pública.

Nesse passo, por meio da despesa pública, o Estado implementa as ações governamentais planejadas, operacionalizando de forma objetiva e concreta as políticas públicas.

5.1.1 Base constitucional e legal

A base normativa da execução orçamentária e financeira – a partir deste ponto simplificaremos falando apenas em execução orçamentária – está na Constituição Federal de 1988, que define os princípios gerais norteadores de todas as atividades da administração pública (princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – art. 37, *caput*), mas também alguns específicos da despesa pública, que são o princípio da transparência, o princípio do orçamento impositivo e o princípio da qualidade.

O princípio da transparência, que decorre do princípio da publicidade, preconiza que a execução orçamentária deve ser informada à sociedade de forma simples, clara e em linguagem de fácil compreensão para todos, tal como explica a Lei de Acesso à Informação (art. 5.º da Lei 12.527/2011).

Por sua vez, o princípio do orçamento impositivo (art. 165, § 10, da CF/1988), que ainda é objeto de divergências doutrinárias¹, pode ser compreendido como o que impõe ao gestor público executar o orçamento da forma como aprovado, salvo impossibilidades devidamente justificadas.

Kanayama e Conti elucidam a extensão desse princípio da seguinte forma²:

Então, o que é o “dever de executar as programações orçamentárias”? À primeira vista, evidencia-se ser mais que mero compromisso político, porém menos que a impositividade. É a responsabilidade orçamentária, exigindo entrega de bens e serviços à sociedade. É a necessidade de justificar e apresentar os motivos dos contingenciamentos (motivos verdadeiros e fundamentados). É a responsividade, a *accountability*, a imprescindibilidade de prestar contas do não cumprimento dos programas orçamentários. E, enfim, ignorar o dever gerará profundo risco político aos administradores públicos, que terão suas contas apreciadas por Cortes de Contas e pelo Poder Legislativo.

¹ KANAYAMA, Rodrigo Luís; CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo e a Emenda Constitucional 100/2019. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 3 jul. 2019. Blog Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/orcamento-impositivo-e-a-emenda-constitucional-100-2019/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

² Idem, *ibidem*.

Portanto, a execução orçamentária deve, a rigor, dar a concretude integral ao planejamento orçamentário realizado.

Por fim, o princípio da qualidade determina que a execução orçamentária deve ser realizada sempre da melhor forma possível quanto à economicidade, eficácia e eficiência.

Seguindo o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União³, a economicidade é “a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”, a eficiência é “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade” e a eficácia é “o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”.

Em suma, a qualidade do gasto público é alcançada quando se produz o necessário para atingir as metas definidas no planejamento, satisfazendo o interesse público com o menor gasto possível e no menor tempo permitido.

Além desses princípios, no intuito de concretizá-los e de assegurar o equilíbrio das contas públicas, a própria Constituição Federal ainda define regras específicas para a execução orçamentária (art. 167).

Assim, determina que não poderão ser iniciados programas ou projetos que não estejam devidamente previstos na LOA, e também não poderão sequer ser assumidas obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Ademais, durante a execução orçamentária, não se pode efetuar transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Também não se podem utilizar, sem autorização legislativa específica, recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, e a instituição de fundos de qualquer natureza depende de prévia autorização legislativa.

De outra parte, não se pode iniciar investimento algum cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA ou lei que assim autorize.

Por fim, é proibido efetuar despesa com pessoal ativo e inativo, excedendo os limites estabelecidos em lei complementar (fixado na LC 101/2000 – Lei de

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

Responsabilidade Fiscal), e qualquer majoração de gastos nessa área deverá ser precedida de dotação orçamentária prévia e autorização específica na LDO (reservadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista).

Caso surjam imprevistos na execução do orçamento, que torne necessário o remanejamento de recursos ou o atendimento de uma nova demanda, as normas gerais de direito financeiro preveem a criação dos chamados créditos adicionais (arts. 40 a 46 da Lei 4.320/1964), que são de três espécies: 1) créditos suplementares: concedidos por lei e destinados a reforçar uma dotação orçamentária que se mostrou insuficiente; 2) créditos especiais: concedidos por lei para atender a uma ou mais necessidades novas que surjam após a entrada em vigor do orçamento. Nesse caso, sequer havia qualquer autorização anterior para essa despesa; e 3) créditos extraordinários: visam atender à necessidade urgente e imprevista. Podem ser concedidos por medida provisória no âmbito federal (art. 167, § 3.º, da CF) ou por decreto do Executivo no âmbito estadual e municipal, que será posteriormente apreciado pelo Legislativo.

Assim, observados esses princípios e regras constitucionais, a execução orçamentária deve ser feita conforme especificações feitas na legislação infraconstitucional.

Nesse passo, a Lei 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) determinam que, após a promulgação da Lei Orçamentária Anual e com base nos limites nela fixados e no que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo deverá fazer uma programação financeira, estabelecendo um cronograma de execução mensal de desembolso a ser efetuado durante aquele exercício de forma a assegurar às unidades orçamentárias os recursos necessários e suficientes para a realização de seu programa de trabalho.

Após a publicação das diretrizes de programação financeira, inicia-se a execução orçamentária.

As unidades orçamentárias podem, a partir daí, efetuar a movimentação dos valores, e na execução da programação financeira serão considerados, além das despesas autorizadas na Lei Orçamentária: a) os créditos adicionais; b) as restituições de receitas; c) o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal; e d) os restos a pagar (art. 49 da Lei 4.320/1964).

Como forma de assegurar sua independência e autonomia financeira, a Constituição Federal determina que o Poder Judiciário deverá receber até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, os recursos de suas dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, e com isso fazer sua própria programação financeira (art. 168 da CF/1988).

Para garantir o equilíbrio das contas públicas, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinam que deverão ser apresentados relatórios da execução orçamentária com verificação do atingimento das metas arrecadatórias previstas.

Com isso, é avaliada a compatibilidade da arrecadação efetiva com as despesas autorizadas no orçamento.

O ritmo de execução orçamentária deve estar de acordo com o fluxo de entrada prevista de recursos.

Assim, teremos um maior controle dos gastos públicos, permitindo a manutenção do equilíbrio orçamentário com transparência.

Essa análise é feita de forma contínua durante o exercício fiscal.

Para isso, a Constituição Federal (art. 165, § 3.º) dispõe: “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.

Esse relatório é regulamentado pela LRF (art. 52) e abrange todos os Poderes e o Ministério Público, devendo conter, entre outras coisas, informações da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, bem como a efetuada no exercício e a previsão a realizar. Deve também informar a execução das despesas, por função e subfunção, bem como por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício.

Ademais, ao final de cada quadrimestre, a LRF determina que deverão ser emitidos relatórios de gestão fiscal pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos em seu art. 20⁴, contendo informações sobre comparativo de limites

⁴ Esta a redação do art. 20 da LRF: “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I – na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional n.º 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II – na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III – na esfera municipal: a) 6% (seis por cen-

orçamentários, despesas específicas, indicações de medidas corretivas adotadas ou a adotar caso ultrapassados os limites, bem como demonstrativos de disponibilidades de caixa e de inscrição em restos a pagar (art. 55 da LRF).

Como forma de permitir o reequilíbrio das contas, para reduzir as despesas em momentos de receitas inferiores ao previsto, devem ser realizadas limitações de empenho (art. 9.º da LRF).

Em verdade, a LRF estabelece o uso da limitação de empenho em dois momentos: a) art. 9.º e seus parágrafos: no caso de um resultado arrecadatário insuficiente, todos os Poderes e órgãos de todas as esferas federativas ficam obrigados a realizar a limitação de empenho e movimentação financeira; b) art. 31, § 1.º, II: utilização da limitação quando extrapolado o limite fixado para a dívida consolidada de determinado ente da federação.

O chefe de cada Poder é quem deve publicar o ato que fixa o montante indisponível, definindo o limite de movimentação financeira e de empenho que seus órgãos terão.

No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no art. 9.º da LRF (trinta dias após o final do bimestre), o Poder Executivo estaria autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela LDO, conforme § 3.º do mesmo artigo.

to) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1.º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 2.º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I – o Ministério Público; II – no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III – no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver. § 3.º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1.º. § 4.º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). § 5.º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias. § 6.º (*Vetado*).”

No entanto, esse dispositivo da LRF foi considerado inconstitucional no julgamento da ADIn 2.238-5.

De qualquer forma, trata-se de obrigação que deve ser cumprida pelos respectivos chefes de Poder e do Ministério Público, sob pena de responderem por crime de responsabilidade (art. 10 da Lei 1.079/1950) e por improbidade administrativa (art. 10, IX, da Lei 8.429/1992).

Vemos, então, que há situações excepcionais em que a execução orçamentária precisa ser modificada em relação ao que foi aprovado na LOA.

Um importante mecanismo para essa modificação orçamentária é a limitação de empenho ou contingenciamento, que vimos anteriormente, mas há outros mecanismos retificadores do orçamento (art. 167, VI, da CF/1988), que são: os créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), também já analisados; as transferências, que são alterações de dotações orçamentárias no nível dos gastos; as transposições de recursos, que são alterações de dotações orçamentárias no nível da programação; e os remanejamentos, que são modificações de dotações orçamentárias no nível institucional.

Além desses mecanismos importantes para o equilíbrio das finanças do Estado, a legislação impõe regras necessárias para concretização dos princípios antes vistos no âmbito da execução específica de cada despesa pública.

Nesse âmbito, determina-se que sejam praticados diversos atos, formando um procedimento chamado ciclo da despesa pública.

Assim, vejamos quais esses atos necessários, em regra, para que cada despesa pública seja realizada.

Inicialmente, o agente público (ente solicitante) deverá identificar e individualizar aquilo que precisa, não bastando fazer referências genéricas, devendo descrever exatamente qual o produto ou serviço, de forma motivada, precisa ser adquirido para atender a determinada necessidade pública, avaliando seu custo para os cofres públicos.

Após, um órgão, departamento ou autoridade financeira analisará a solicitação feita, e, aprovando-a, expedirá uma nota de autorização de despesa (NAD), conforme art. 38 da Lei 8.666/1993.

Essa nota prevê que haverá nos cofres públicos um determinado valor vinculado ao custeio de uma específica finalidade. Assim, o Estado só gastará aquele valor com aquela finalidade, e, caso desista de atendê-la, não poderá despende o valor com outra, sob pena de nulidade do pagamento realizado, por “desvio de finalidade”, caracterizando possível crime de responsabilidade.

Para que seja efetuado outro gasto com finalidade diversa deverá ser providenciada a prévia revogação da NAD expedida, por meio do procedimento de cancelamento de despesas, desvinculando a verba.

Em seguida, autorizada a despesa, será realizada a licitação, se não for o caso de dispensa ou inexigibilidade (Lei 8.666/1993 e Lei 10.973/2004).

No final desse procedimento, teremos a identificação do destinatário daqueles recursos, ou seja, o contratado, o que se faz por meio da adjudicação do objeto da licitação ao competidor vencedor.

Concluído o procedimento licitatório, os autos são encaminhados a um procurador, que deverá rever todas as etapas realizadas, e, ao final, emitir um parecer, apontando irregularidades ou atestando a legalidade de tudo o que foi feito, liberando, então, o Estado, para contratar e pagar.

Diferentemente do que ocorre com os pareceres em geral, este vincula o procurador que o assinar e implicará responsabilidade solidária com o agente da administração responsável pela contratação e pagamento, caso haja alguma irregularidade.

Na contratação, inicia-se a fase propriamente do direito financeiro desse ciclo, composta de três etapas: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho é uma reserva de recursos orçamentários para garantir o pagamento ao credor. Surge com a emissão da nota de empenho, que é o documento com os nomes do credor e do devedor, a descrição da despesa e o valor a ser pago (arts. 58 a 61 da Lei 4.320/1964). Trata-se, portanto, de um documento oficial, que identifica um certo credor contratado pela Administração para realizar determinado objeto contratual, e que terá o direito de receber o respectivo pagamento após cumprir sua obrigação.

O empenho deve ser realizado pela autoridade competente, que é o ordenador de despesa (art. 80 e seus parágrafos do Decreto-lei 200/1967).

Em relações simplificadas, a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993 – art. 62) autoriza substituir o contrato administrativo por uma nota de empenho, especialmente nos casos em que o objeto seja cumprido em prestação única, como na compra de uma pequena porção de material de escritório.

Cumprida a obrigação pelo contratado, inicia-se a fase da liquidação, que é a de verificação da regularidade do direito do credor (art. 63 da Lei 4.320/1964). Trata-se de um exame em torno da qualidade do bem ou serviço prestado, constatando se o valor está correto, bem como se os documentos que comprovam a despesa são legítimos e idôneos. Caso haja irregularidade ou a necessidade de

refazimento da coisa, no momento da liquidação a administração pode promover descontos ou até o cancelamento da nota de empenho.

Estando tudo em ordem e concluída a liquidação, efetua-se o pagamento, por meio do qual a administração efetivamente quita o saldo decorrente da liquidação.

Por fim, elabora-se um relatório, instruído com cópias de todas as peças do ciclo da despesa, que será posteriormente encaminhado ao Tribunal de Contas.

Em regra, as despesas seguirão esse ciclo, sob pena de pagamento ilícito (conforme art. 167 da CF/1988).

No entanto, excepcionalmente, um determinado tipo de pagamento não observará o ciclo da despesa, sendo feito de forma simplificada e mediante antecipação de numerário ao servidor, conforme arts. 68 e 69 da Lei 4.320/1964, chamado “suprimento de fundos”. São verbas destinadas a pequenos pagamentos quitados de forma imediata, como uma corrida de táxi, para cobrir despesas eventuais ou ainda quando a despesa tiver que ser feita em caráter sigiloso, conforme regulamento⁵.

Além dessas normas constitucionais e legais, o CNJ, cumprindo sua função de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4.º), também trata da execução orçamentária.

5.1.2 Atos normativos do CNJ

Como órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, com atribuição de coordenar a gestão do Poder Judiciário, o CNJ editou a Resolução 198/2014, explicitando que a execução da estratégia é “de responsabilidade de magistrados de primeiro e segundo graus, conselheiros, ministros e serventuários do Poder Judiciário” (art. 7.º).

Para isso, deverão ser criadas unidades de gestão estratégica nos diversos órgãos do Poder Judiciário, que auxiliarão não somente na fase de elaboração dos seus planejamentos, mas também nas de implementação e monitoramento destes.

Essas unidades de gestão estratégica também deverão atuar nas áreas de gerenciamento de projetos, aperfeiçoamento de processos de trabalho e, a critério de cada órgão, também na produção e análise de dados estatísticos.

⁵ Para mais informações: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/orientacoes-aos-gestores/arquivos/suprimento-de-fundos-e-cartao-de-pagamento.pdf>. Acesso em: 1.º out. 2018.

Ademais, o CNJ determina que os órgãos do Judiciário promovam reuniões de análise da estratégia para avaliação e acompanhamento dos resultados a cada quatro meses, de forma a identificar eventuais necessidades de ajustes ou de medidas adicionais para melhorar o desempenho institucional (art. 9.º).

A RGCPJ, estudada anteriormente (item 4.1.2 *supra*), deverá monitorar e divulgar os resultados das ações de concretização da estratégia, propondo medidas de aperfeiçoamento, que serão submetidas aos presidentes dos tribunais nos Encontros Nacionais do Poder Judiciário, após ajuste e complementação feitos pela Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do CNJ (art. 10, § 2.º, da Resolução CNJ 198/2014).

O CNJ ainda determinou que o Comitê Orçamentário de primeiro grau e o Comitê Orçamentário de segundo grau (item 4.1.2 *supra*) deverão auxiliar a execução do orçamento, “notadamente por meio de acompanhamento de projetos, iniciativas e contratações” (art. 5.º, IV, da Resolução CNJ 195/2014).

Os tribunais também deverão manter um processo participativo para acompanhamento e realinhamento de ações, nos termos do que determina a Portaria CNJ 114/2016, de forma a contemplar o maior número possível de participantes.

Na execução desse processo participativo, deve o tribunal realizar uma preparação e uma comunicação adequada para obter o melhor resultado possível.

Os tribunais deverão adotar medidas para assegurar uma execução orçamentária equilibrada durante todo o exercício e, para isso, orienta-se que os processos de contratação sejam elaborados preferencialmente no primeiro semestre de cada ano (art. 8.º da Resolução CNJ 195/2014).

Para garantir a transparência e o controle social de sua execução orçamentária, os tribunais deverão publicar em seus sítios eletrônicos na internet um mapa demonstrativo a respeito, descrevendo o total de suas despesas realizadas.

Esse mapa deverá conter, “no mínimo, por unidade orçamentária, programa, ação orçamentária e grupo de natureza de despesa, a dotação inicial da LOA, os créditos adicionais, eventual contingenciamento, as despesas empenhadas, as liquidadas e as pagas” (parágrafo único do art. 9.º da Resolução CNJ 195/2014).

Assim, observa-se que o CNJ, ao definir tais parâmetros mínimos para esse mapa demonstrativo, garante à sociedade conhecer os dados essenciais a respeito da execução orçamentária de cada órgão do Judiciário, permitindo verificar o montante destinado a cada programa, a existência ou não de incremento ou contingenciamento desse valor inicial, bem como o percentual de efetiva execução do planejado.

Esse acompanhamento interno e externo da atividade financeira do Judiciário é também assegurado por meio da Resolução CNJ 221/2016, que fixa princípios de gestão participativa e democrática em seu âmbito.

Nesse diapasão, ao tratar da gestão participativa e democrática do Judiciário para a elaboração de suas metas nacionais e de suas políticas públicas, o CNJ garante a participação de magistrados, servidores e jurisdicionados também para acompanharem a execução orçamentária e a implementação dessas metas e políticas por meio de diversas modalidades de participação democrática, tais como: mesa de diálogo, enquetes e pesquisas, consulta pública, audiência pública, grupo de trabalho, fóruns, encontros e ouvidorias (art. 4.º, § 1.º, da Resolução CNJ 221/2016).

Para facilitar esse acompanhamento, o próprio CNJ disponibiliza em seu sítio na internet planilhas com informações sobre dotações iniciais e execuções orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário⁶.

Por fim, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, instituída pelo CNJ por meio da Resolução 194/2014⁷ (item 4.1.2 *supra*), também estabeleceu linhas de ação para aprimorar a execução orçamentária, destacando-se, dentre elas, a que determinou a adoção pelos tribunais de estratégias que assegurem excelência em sua gestão também no primeiro grau de jurisdição; a que fomenta a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais; a que incentiva o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, bem como o desenvolvimento de parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da política; a que preconiza a adoção de um tratamento adequado às demandas de massa; e a que fomenta a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição.

5.1.3 Síntese do sistema normativo da execução orçamentária do Poder Judiciário

Da mesma forma que vimos no capítulo do planejamento, há também um sistema normativo que rege a execução orçamentária do Judiciário formado por

⁶ Informações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/execucao-orcamentaria/>. Acesso em: 2 out. 2019.

⁷ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2483>. Acesso em: 2 out. 2019.

normas da Constituição Federal de 1988, passando pelas leis e pelos atos normativos do CNJ e chegando às normas locais editadas pelos tribunais.

A particularidade aqui está na existência de um ato específico dos chefes de Poder para a programação dessa execução orçamentária.

Esse sistema normativo pode ser sintetizado e ilustrado da seguinte forma:

Figura 39 – Sistema Normativo da Execução Orçamentária do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Analisado o sistema normativo da execução orçamentária do Poder Judiciário, fazemos a verificação dos problemas, desafios e oportunidades para seu aperfeiçoamento.

5.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Adotado o planejamento estratégico no Judiciário, é imprescindível, como vimos (item 4.2.1 *supra*), sua realização efetiva e não meramente formal para que seja dado o primeiro passo na busca da gestão eficaz e eficiente de seus recursos humanos e materiais, permitindo, assim, a entrega de um serviço público de qualidade que atenda aos anseios e às necessidades da sociedade.

A partir disso, a implementação das políticas e das estratégias adotadas é o desafio que se apresenta, o que se faz por meio da execução orçamentária, cuja estrutura jurídica atual foi anteriormente estudada.

Vejam os principais problemas, desafios e oportunidades dos dias de hoje para a execução orçamentária no Poder Judiciário.

5.2.1 Conhecimento e aplicação de regras e técnicas de gestão pelos magistrados

Em nosso sistema normativo, os magistrados são os responsáveis pela gestão judiciária e, portanto, devem desenvolver as competências necessárias para cumprirem esse mister.

Assim sendo, o conhecimento pelos magistrados dos princípios e regras que regem a administração pública, bem como das ferramentas de gestão, são importantes para que consigam realizar adequadamente suas tarefas.

No entanto, a prática tem demonstrado que os magistrados muitas vezes desconhecem detalhes desse sistema normativo.

Há casos em que juízes, sem se atentarem para sua falta de atribuição legal, celebram acordos ou convênios com instituições públicas e privadas nas comarcas em que atuam.

Existem também situações em que magistrados efetuam despesas e buscam ressarcimento sem observar as regras aplicáveis aos suprimientos de fundos.

Em outras situações, verificamos magistrados simplesmente deixando todas as tarefas administrativas delegadas para os serventuários da Justiça, preocupando-se apenas em exercer suas funções jurisdicionais, o que não produz bons resultados.

Sidnei Beneti já alertava a respeito:

O juiz deve ser encarado como um gerente de empresa, de um estabelecimento. Tem sua linha de produção e produto final, que é a prestação jurisdicional. Tem de terminar o processo, entregar a sentença e execução. Como profissional de produção é imprescindível que mantenha ponto de vista gerencial, aspecto da atividade judicial que tem sido abandonado. É falsa a separação estanque entre as funções de julgar e dirigir o processo – que implica orientação ao cartório. O maior absurdo derivado desse nocivo ponto de vista dicotômico é a alegação que às vezes alguns juízes manifestam, atribuindo culpa pelo atraso dos serviços judiciários ao cartório que também está sob a sua orientação e fiscalização⁸.

⁸ BENETI, Sidnei Agostinho. *Da conduta do juiz*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 12.

Com efeito, os juízes devem atuar muito além da jurisdição, alcançando a gestão de gabinetes, de cartórios, de secretarias, de fóruns, de comarcas ou subseções e de tribunais.

Para isso, deve haver constante capacitação de magistrados tanto na legislação específica aplicável à execução orçamentária quanto nas técnicas e boas práticas de gestão, incluindo a gestão de pessoas.

Em interessante dissertação de mestrado sobre morosidade e inovação no Judiciário, que incluiu pesquisa de campo com magistrados, Stumpf destaca que tem sido identificada uma “omissão dos juízes diante de atividades que devem ser concebidas também sob a sua responsabilidade, já que a atuação do juiz não pode ser limitada, atualmente, ao ato de julgar”⁹, e conclui:

[...] a preocupação com a gestão da unidade e sua eficiência depende, antes de tudo, da mudança de cultura, especificamente no que se refere à capacidade e obrigação por parte do juiz, que deve compreender que a boa gestão é meio valioso de enfrentamento da morosidade com os recursos humanos e materiais existentes.

Há, portanto, um grande desafio nesse ponto: conscientizar a magistratura sobre sua importância na gestão judiciária, incluindo a atividade de execução orçamentária, bem como a respeito da necessidade de constante capacitação envolvendo o sistema normativo e as técnicas e metodologias específicas.

Ademais, da mesma forma como visto antes (item 4.2.6 *supra*), também nessa tarefa de concretização do planejamento, a Era da Criatividade impõe aos gestores o dever de aprimorar seus conhecimentos e suas competências para melhor atender aos usuários dos serviços em suas necessidades, promover a sustentabilidade, compreender cenários complexos, bem como trabalhar em grupo, criar e inovar.

5.2.2 Comunicação entre órgãos

O estabelecimento de uma comunicação eficaz entre os diferentes órgãos de execução orçamentária é um desafio a ser superado para que o Judiciário consiga realizar seus gastos públicos de maneira sincronizada, o que evitará desperdícios e permitirá alcançar maior efetividade em suas ações.

Isso é evidenciado em diversas situações.

⁹ STUMPF, Juliano da Costa. *Poder Judiciário: morosidade e inovação cit.*, p. 8.

A realização de compras fracionadas de materiais por diferentes órgãos de uma mesma organização impede a obtenção de uma melhor negociação e pode provocar retrabalho, dado que diferentes licitações, por exemplo, seriam realizadas desnecessariamente.

O Tribunal de Contas da União diz que as aquisições de produtos de mesma natureza devem ser realizadas de uma só vez, inclusive para que a correta modalidade de licitação seja utilizada com base no valor total a ser adquirido, evitando-se também ilegal dispensa de licitação por fracionamento indevido de despesa (Acórdão 3.412/2013 – Plenário).

Apesar disso, vemos rotineiramente diferentes áreas de uma mesma organização iniciando procedimentos de aquisição de produtos ou serviços de forma isolada. Isso pode ser também um problema de falta de planejamento prévio dos gastos anuais, mas é muito observado durante a própria execução orçamentária em razão da falta de comunicação entre órgãos.

Outra questão que é agravada pela falta de comunicação durante a execução orçamentária dos órgãos diz respeito às escolhas decorrentes do contingenciamento imposto no exercício.

Em tais situações, a falta ou dificuldade de comunicação entre os órgãos torna ainda mais onerosa para o órgão a redução de seus recursos financeiros, pois, sem a compreensão exata das carências, das urgências ou das possíveis flexibilidades nas execuções orçamentárias de cada um de seus órgãos, a instituição não conseguirá tomar as melhores decisões para atender ao interesse público.

Assim, vê-se o quanto é importante a manutenção de uma comunicação forte entre órgãos do Judiciário também na fase de execução orçamentária.

5.2.3 Liderança, motivação e engajamento

A gestão judiciária, incluindo, obviamente, o objeto deste capítulo, que é a execução orçamentária, exige liderança, motivação e engajamento.

Os magistrados, como responsáveis pela gestão, têm o desafio de exercer uma liderança adequada para as atuais características de suas equipes.

Na linha do que expõe Vieira, o magistrado, para exercer uma liderança eficaz, deve hoje ter

[...] plena consciência que o respeito, a firmeza de caráter e o compromisso são as fontes de se obter o comprometimento das pessoas. E que servindo aos seus funcionários receberá o mesmo em troca e, então, ele terá sob sua liderança uma equipe de alto desempenho¹⁰.

Dessa maneira, os juízes líderes terão condições de motivar suas equipes e de obter o engajamento de seus integrantes para atingir os objetivos delineados no planejamento de suas atividades.

Alcançando tais objetivos, teremos provavelmente a formação de um círculo virtuoso, no qual a equipe motivada e engajada, satisfeita com os resultados alcançados, sentir-se-á estimulada a participar ativamente dos próximos planejamentos orçamentários, que, por sua vez, terão mais chances de retratar as reais necessidades dos usuários internos e externos, possibilitando, então, novamente o alcance dos resultados pretendidos.

O preparo dos líderes para bem desempenhar essa função é essencial para o sucesso da gestão.

5.2.4 Modificações orçamentárias

Como vimos anteriormente (item 5.1.1 *supra*), há situações que exigem a modificação das dotações orçamentárias, o que se pode fazer por meio dos créditos adicionais, mas também por intermédio dos instrumentos do remanejamento, da transposição e da transferência.

Isso decorre de fatores administrativos, econômicos, sociais, financeiros e patrimoniais que aparecem durante a execução orçamentária, tornando necessária a alteração das destinações dos recursos orçamentários.

Para isso, a Constituição Federal permite, como vimos, além dos créditos adicionais, o uso de instrumentos para a realocação de recursos de uma categoria de programação para outra (nível de função, subfunção, programa, projeto, atividade e categorias econômicas de despesas), e para o repasse de recursos de um órgão para outro, desde que mediante prévia autorização legislativa (art. 167, VI).

Furtado diferencia esses últimos instrumentos da seguinte forma, que nos auxilia a compreender melhor a questão¹¹:

¹⁰ VIEIRA, José Luiz Leal. *Um novo desafio para o Judiciário: o juiz líder*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009, p. 107.

¹¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 896, 16 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7715>. Acesso em: 7 out. 2019.

a) remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa; b) transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto; c) transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

Esse mesmo autor destaca uma questão importante e tormentosa para a execução orçamentária, que diz respeito à possibilidade ou não de se utilizarem os créditos adicionais para realocar recursos orçamentários nos casos previstos para remanejamento, transposição ou transferência, posicionando-se de forma contrária.

Independentemente da posição jurídica assumida, o desafio que se coloca para a gestão pública nesse tema é a demora que pode existir no caso de necessidade de modificações orçamentárias, principalmente quando for essencial a autorização legislativa ainda não existente.

A prática demonstra que são necessários diversos meses para se conseguir a aprovação dessas leis orçamentárias, principalmente por se tratar de atribuição do Congresso Nacional em procedimento especial com sessões conjuntas (art. 166 e seus parágrafos da CF/1988).

Logo, a execução orçamentária pode enfrentar sérias dificuldades para ser completada no mesmo exercício da sua respectiva lei orçamentária porque há

que se considerar o tempo necessário para a realização das demais etapas do ciclo da despesa pública após a aprovação da modificação do orçamento.

Isso significa que o gestor público deve acompanhar constantemente sua execução orçamentária a fim de evitar ou ao menos identificar o quanto antes eventual necessidade de modificação da LOA ou de utilização dos demais mecanismos de alteração das dotações.

5.2.5 Novos institutos jurídicos para a inovação

Como forma de incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no Brasil, vimos que, além da Constituição Federal de 1988, também a legislação infraconstitucional tratou da matéria (Capítulo 2, especialmente item 2.2.3), criando novos institutos jurídicos.

Dentre esses podemos citar o bônus tecnológico e a encomenda tecnológica (art. 19, § 2.º-A, da Lei 10.973/2004 – Lei da Inovação).

O bônus tecnológico é definido na própria Lei da Inovação como uma

[...] subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias de órgãos e entidades da administração pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados, ou transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços, nos termos de regulamento (art. 2.º, XIII).

Por sua vez, a encomenda tecnológica é a contratação que visa à “realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador” (art. 20 da Lei de Inovação).

No entanto, a administração pública tem tido grandes dificuldades na utilização dessas formas de contratação, tendo em vista a cultura vigente, que prestigia a formalidade e a especificação exaustiva do objeto a ser licitado, o que não se coaduna com a realidade e com as necessidades das contratações compreendendo inovação de produtos, serviços e processos.

Afinal, a inovação envolve incertezas quanto ao resultado de todo o seu processo, o qual, por sua vez, é realizado de maneira a reduzir custos, permitindo uma prototipagem barata, mas sem garantias de atingimento das metas pretendidas.

Por outro lado, a contratação pública tradicional, ao exigir a especificação exata de seu objeto, acaba por dificultar ou encarecer muito o procedimento, muitas vezes inviabilizando os incentivos à inovação.

Como explica Peixoto¹²:

A legislação e a jurisprudência que formam a sistemática normativa das licitações foram cunhadas em uma dimensão completamente diferente do ecossistema de inovação. Seus tempos, premissas e práticas são absolutamente distintas, o que impõe à administração pública um dever urgente de atualização para que o *gap* de eficiência entre o setor público e privado não cresça exponencialmente. Esse diagnóstico já é um consenso entre os gestores públicos e também entre os atores do mercado de inovação que possuem ou querem possuir relação contratual com o governo. Há iniciativas na administração pública para tentar se aproximar do ecossistema de inovação, que, como é da sua natureza, mostra-se a aberto e receptivo, mas, ao mesmo, intolerante a obsolescências, sejam nas ferramentas ou nas ideias.

Essas dificuldades para a contratação pública da inovação foi também diagnosticada por Cavalcante *et al.* em estudo realizado em 2017 no âmbito da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹³.

De outra parte, não se pode deixar de considerar que a falta de segurança jurídica na utilização desses recursos também é um obstáculo para que a execução judiciária tenha eficácia na promoção da inovação no setor público, uma vez que poucos gestores se animarão a utilizá-los com receio de responsabilização pessoal em suas futuras prestações de contas¹⁴.

Trata-se, portanto, de um grande desafio a ser enfrentado na execução orçamentária¹⁵.

¹² PEIXOTO, Pedro Ivo. Contratação de soluções inovadoras pela administração pública: desafios e caminhos. *SLC*, ano 2, n. 35, n. 17, ago. 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18641/1/PRArt214894_Contratacao%20de%20solucoes%20inovadoras%20administracao%20publica_P.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

¹³ CAVALCANTE, Pedro *et al.* *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap, Ipea, 2017.

¹⁴ Caso emblemático relacionado à falta de segurança jurídica para a contratação da inovação envolveu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e a Microsoft. Em 2019, o CNJ suspendeu contratação envolvendo mais de 1 (um) bilhão de reais entre Tribunal de Justiça de São Paulo e a Microsoft para prestação de serviços e fornecimento de plataforma de processo eletrônico (para mais informações sobre a decisão do CNJ acesse: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-schiefli-contrato-tj-sp-microsoft.pdf>). Diante disso, o TJSP ajuizou ação no Supremo Tribunal Federal (ACO 3.315). Posteriormente, o TJSP rescindiu o contrato com a Microsoft e pediu desistência do prosseguimento da demanda.

¹⁵ O governo federal noticia que deverá enviar em breve à Câmara dos Deputados “um projeto de lei para regulamentar as *startups* (empresas com pouco tempo de criação e que trazem

5.2.6 Implementação de projetos

Mesmo após conseguir realizar um adequado planejamento, observa-se que o setor público ainda enfrenta um grande problema no que se refere à implementação de suas ideias, projetos e programas.

Não raras vezes, há a identificação do problema e uma boa atividade de construção de sua solução, mas, no momento de concretizá-la, diversos obstáculos impedem sua efetivação.

Vários fatores podem contribuir para essas dificuldades na implantação de projetos no setor público, como: falta de apoio da alta administração; reduzido quadro de servidores públicos; poucos recursos financeiros; carência de conhecimentos técnicos para a gestão de projetos; falhas na comunicação sobre os projetos e as mudanças esperadas; falta de planejamento da implantação; resistências às mudanças; e a inexistência de ferramentas adequadas para a gestão do conhecimento na entidade.

Miranda da Silva, em interessante dissertação de mestrado sobre os desafios para a implantação e maturação de projetos em organizações públicas no Brasil, destaca ainda as seguintes causas desse problema:

- Baixa cooperação dos *stakeholders* com os EGPs em razão de motivos políticos ou, ainda, por enxergarem a metodologia de gerenciamento de projetos, ferramentas e artefatos como burocracia;
- Presença de conflitos de interesses por parte dos gerentes de projetos, principalmente em razão de alguns atuarem em regime de dedicação parcial aos projetos, outros por terem sido designados por motivos políticos ou, ainda, por receberem gratificação pela atuação como gerentes de projetos;
- Dificuldades em capacitar o pessoal por motivos financeiros, políticos ou de escassez de recursos humanos disponíveis;
- Dificuldades em dar cumprimento aos processos, conforme o planejado, em razão de a estrutura organizacional das instituições pesquisadas ser, na maioria, Funcional ou Matriz Fraca, acarretando problemas de atrasos, comunicação ineficaz e complexidade hierárquica;

inovação) no Brasil”. Notícia disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/594231-GOVERNO-ENVIARA-A-CAMARA-PROJETO-QUE-REGULAMENTA-STARTUPS>. Acesso em: 10 out. 2019.

- Aquisição e parametrização de ferramentas de gerenciamento de projetos;
- Dificuldades para implantação de uma cultura em gerenciamento de projetos;
- Maior complexidade de gestão em razão de problemas de ordem política ou de mudança de legislação¹⁶.

Assim, observa-se que a implantação de projetos no setor público é realmente um grande desafio para a execução orçamentária.

5.2.7 Novas tecnologias

Tal como visto no capítulo do planejamento (item 4.2.7), também na execução orçamentária as novas tecnologias apresentam-se como uma importante oportunidade para seu aprimoramento.

A execução dos serviços judiciais poderá ser feita de forma mais rápida e menos onerosa por meio do uso de robôs, de inteligência artificial ou de câmeras e microfones existentes em simples *smartphones*.

Ademais, o uso do processo judicial eletrônico já está tornando desnecessários grandes espaços para a instalação de varas judiciais.

Ferramentas tecnológicas também são úteis para o acompanhamento em tempo real dos gastos públicos em cada fórum ou unidade judiciária, permitindo verificação, inclusive, de tendências de aumento ou redução de demanda e de despesas, o que possibilitará a realização da despesa pública com mais qualidade e no tempo certo, uma vez que, por exemplo, os estoques poderão ser mais bem dimensionados, evitando aquisições além ou aquém do necessário no exercício e propiciando realocações de recursos quando necessário.

As novas tecnologias viabilizam também a otimização de recursos com treinamentos e com práticas de atos administrativos ou jurisdicionais a distância, evitando despesas com deslocamentos e diárias.

O controle de licitações e de vencimentos de contratos também pode ser aprimorado por meio do uso das novas tecnologias, as quais poderão cada vez mais conectar os órgãos do Judiciário entre si e com a sociedade, fornecendo dados ainda mais precisos e atuais sobre custos de produtos e serviços no mercado.

¹⁶ SILVA, Marcus Vinicius de Miranda da. *Os principais desafios para a implantação e maturação de escritórios de projetos em organizações do governo brasileiro*. 2014. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

O controle de prazos e a prática de diversos atos de gestão processual também poderão ser cada vez mais automatizados, gerando economia de tempo e de trabalho que poderá incrementar serviços em outras fases do processo, como na análise de pedidos e na realização de audiências.

Por seu turno, o controle financeiro e orçamentário também pode ser aprimorado mediante o uso de ferramentas de *business intelligence*.

De outro lado, as novas tecnologias também desafiarão a execução orçamentária porque exigirão novos conhecimentos, posturas e competências de servidores e magistrados para seu uso.

Afinal, como destaca Freitas ao escrever sobre as novas tecnologias e os desafios do Judiciário:

Preparar-se para os novos tempos não significa apenas aprimorar o processo eletrônico, pois isto não é novidade alguma e já existe em tribunais de todos os continentes. É muito mais do que isto. É saber manejar o inconformismo da sociedade com a demora, a quebra do formalismo, a exigência cada vez mais de transparência (a Lei n.º 12.527, de 2011, trata do acesso às informações) e outras transformações sociais. E, entre outras coisas, adequar a inteligência artificial às Varas e Tribunais¹⁷.

Claramente, portanto, as novas tecnologias são oportunidade e desafio à gestão judiciária.

5.2.8 Execução parcial do orçamento

A rigor, o orçamento aprovado deveria ser totalmente executado a fim de suprir as necessidades públicas identificadas para aquele exercício.

No entanto, observamos que o Judiciário não tem conseguido alcançar uma execução orçamentária total nos últimos anos.

Relatórios do CNJ indicam que o Poder Judiciário da União, que engloba o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral a Justiça do Trabalho, a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e o próprio CNJ, tem alcançado os seguintes níveis de execução nos últimos cinco anos: 93,5% (2018), 93,8% (2017), 96% (2016), 93,3% (2015) e 92,2% (2014)¹⁸.

¹⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. Os desafios da inteligência artificial no Poder Judiciário. *Revista Consultor Jurídico*, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-31/segunda-leitura-desafios-inteligencia-artificial-poder-judiciario>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁸ Para mais informações: <http://www.cnj.jus.br/execucao-orcamentaria/>. Acesso em 11 out. 2019.

Em todos os anos, as equipes técnicas ligadas à execução orçamentária trabalham num ritmo bem acelerado no mês de dezembro para conseguir gastar os recursos públicos que ainda não foram utilizados no decorrer daquele exercício.

Isso provoca, muitas vezes, compras de materiais e contratações de serviços sem que fossem atendidas as prioridades da administração, mas simplesmente realizadas considerando o caminho mais seguro para concluí-las naquele curto espaço de tempo.

Demoras para a liberação dos recursos, dificuldades para a realização de licitações e a rigidez da estrutura orçamentária contribuem para esse cenário.

O desafio, então, é encontrar soluções para que a execução orçamentária do Judiciário alcance índices próximos ou iguais a 100% em todos os exercícios financeiros e sem a correria ordinariamente observada nos últimos meses dos anos.

5.2.9 Comissões e grupos de trabalho

Outra questão que dificulta a implementação de projetos e a execução orçamentária é o excesso de comissões e grupos de trabalho nos diversos órgãos do Judiciário e a dificuldade de sua coordenação.

No âmbito do CNJ, constatamos a criação de diversas comissões e grupos para a organização da governança judiciária (item 4.1.2 *supra*), tais como: Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento; Comitê Gestor Nacional; Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça; Subcomitês Gestores; comissões permanentes de gestão estratégica nos tribunais; Comitê Orçamentário de Primeiro Grau; Comitê Orçamentário de Segundo Grau; Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição; Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação; e Comitê Gestor de Segurança da Informação.

Há, ainda, vários outros órgãos colegiados dentro da estrutura de cada tribunal, como conselhos de administração, comissões de segurança e outros.

Apesar de importantes para a realização de uma gestão plural e participativa, a grande quantidade desses órgãos é um fato que impõe dificuldades diversas.

Em primeiro lugar, a participação de magistrados e servidores nesses órgãos é feita sem prejuízo de suas atividades cotidianas, impondo-lhes, então, um acúmulo de tarefas.

Considerando que a produtividade de magistrados e servidores já é elevada, tendo em vista a grande demanda processual existente em nosso país, esses encargos adicionais não são facilmente aceitos e ainda, quando o são, a participação efetiva de magistrados e servidores nesses grupos não é a regra.

Na verdade, observa-se que em muitos desses grupos há apenas uma participação burocrática e formal.

De outro lado, a falta de comunicação desses diversos órgãos entre si e deles para com a administração central é fato que provoca a perda de informações, desencontros de projetos e, muitas vezes, retrabalho.

Há, portanto, que se enfrentar o desafio de conciliar essa necessidade da gestão participativa com os limites de tempo e de força de trabalho de magistrados e servidores, sem descuidar da comunicação eficaz que deverá sempre existir entre tais órgãos e a administração central.

Nesse ponto, torna-se crucial atentar-se para que não haja excesso na formação de tais comissões e grupos, bem como organizar uma eficaz coordenação e o registro dos trabalhos de todos os existentes.

Claro que esse desafio aplica-se não apenas à fase de execução orçamentária, alcançando também a etapa do planejamento da gestão judiciária.

5.2.10 Restos a pagar

Os restos a pagar, ou seja, as “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro” de cada ano (art. 36 da Lei 4.320/1964), tornaram-se um grande desafio para a execução orçamentária em razão, sobretudo, do Novo Regime Fiscal.

Antes mesmo do Novo Regime Fiscal, Conti já alertava para os problemas decorrentes do abuso desse importante instrumento de gestão orçamentária¹⁹, dizendo:

A anualidade orçamentária, erigida à condição de princípio pelos doutrinadores, é, de um lado, uma necessidade, uma vez que os orçamentos públicos, como já mencionado, exercem as funções de controle, gestão e planejamento, e para isso se torna imprescindível que se estabeleça um período determinado para que sejam previstas e autorizadas as receitas e despesas, a fim de que possam ser controladas. Por outro lado, a existência de um prazo fixo para a vigência da lei orçamentária causa alguns problemas e distorções, dadas as características e particularidades da atividade financeira do setor público. Daí por que a necessidade de mecanismos que permitam adaptar a necessária temporariedade da lei orçamentária com a diversidade de situações que decorrem da

¹⁹ CONTI, José Maurício. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas cit., p. 35.

atividade financeira ininterrupta do setor público. É o caso, por exemplo, dos “restos a pagar”, instrumentos que permitem a postergação de pagamentos para o exercício financeiro subsequente, mas que se nota haver uso abusivo, generalizando-se a inscrição de valores em restos a pagar, fazendo com que o ano se inicie com expressivos valores já empenhados, criando-se um verdadeiro “orçamento paralelo”, que dificulta o planejamento e a gestão e torna menos transparentes os gastos públicos.

Agora, a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016), instituiu o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros para reequilibrar as contas públicas brasileiras.

Nesse Novo Regime, fixou-se um limite individualizado para as despesas primárias: I – do Poder Executivo; II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do CNJ, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V – da Defensoria Pública da União (art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Esse limite é o equivalente às despesas primárias pagas no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar nele adimplidos e as demais operações que afetam o resultado primário, corrigido a cada ano pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro que vier a substituí-lo (a correção é feita “para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária” – art. 107, § 1.º, II, da EC 95/2016).

Assim, o total da execução orçamentária primária do Judiciário não poderá superar esse limite, estando, então, incluídos todos os restos a pagar pagos em cada exercício.

Logo, torna-se muito importante evitar os restos a pagar porque serão despesas não concretizadas no ano em que planejadas, que impactarão as despesas primárias dos demais exercícios, dificultando a organização das contas públicas e forçando cortes nas despesas primárias então autorizadas no orçamento.

Percebe-se que, quanto maior a quantidade de restos a pagar efetivamente pagos num determinado exercício, maior será também a necessidade de reduzir os gastos autorizados naquele orçamento.

Portanto, nesta atual fase do Novo Regime Fiscal, que vai até 2036, a execução orçamentária deve ser muito bem realizada para evitar ao máximo os restos a pagar.

Analisados os principais problemas, desafios e oportunidades para a execução orçamentária no Poder Judiciário, vejamos as soluções possíveis, novamente com base nos caminhos da inovação e da boa governança.

5.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

Relembrando que o Judiciário 5.0 coloca o ser humano, a sustentabilidade e a segurança jurídica no centro de suas atenções, tendo o respeito e o estímulo à criatividade, à diversidade e à inteligência coletiva, bem como o uso eficiente dos recursos tecnológicos e o equilíbrio como balizas de suas atividades, vejamos quais os princípios e boas práticas ligados à inovação e à governança que devem norteá-lo.

Tal como dissemos no capítulo do Planejamento do Judiciário 5.0 (item 4.3 *supra*), a execução orçamentária também segue os princípios expressamente previstos no art. 37 da CF/1988 e os princípios orçamentários (itens 4.1.1 e 5.1.1 *supra*), mas, quanto à inovação e à governança, deve seguir o princípio da ética e os seguintes: princípio do foco no usuário, princípio do respeito aos *stakeholders*, princípio da gestão de desempenho e riscos, princípio da orientação estratégica, princípio do respeito à diversidade, princípio da transparência e princípio do incentivo à pluralidade.

Vejamos, então, cada um desses princípios e suas respectivas boas práticas.

5.3.1 Princípio do foco no usuário

Como visto no planejamento (item 4.3.1), a execução orçamentária deve também ser realizada sempre mantendo o usuário dos serviços judiciários no centro de suas atenções.

Assim, as definições de procedimentos voltados para os usuários internos e externos devem ser realizadas para melhor atender às necessidades destes, e não, como muitas vezes se observa, estruturados apenas com base numa melhor conveniência da administração.

As análises dos fluxos de trabalho precisam ser feitas e refeitas a partir de um exercício de empatia, colocando-se o servidor público na posição dos usuários de seus serviços para buscar sempre oferecer mais eficácia e eficiência, bem como, por conseguinte, uma melhor experiência para aqueles.

Iniciativas como centrais de atendimento aglutinando diversos serviços num lugar só, atendimentos itinerantes e gestão de filas estão nesse contexto.

Vejamos algumas outras boas práticas de destaque nas áreas da inovação e da governança nesse ponto.

5.3.1.1 Utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*

O *Design Thinking* e o *Design Sprint*, antes analisados (itens 2.2.1.1 e 2.2.1.5 *supra*), são importantes ferramentas que podem ser utilizadas para auxiliar o gestor a identificar os reais problemas da execução orçamentária e a encontrar as melhores soluções para eles.

Ademais, por meio delas, a execução orçamentária poderá ser realizada em conformidade com os anseios e necessidades dos usuários dos serviços judiciais, que serão mais bem compreendidos e poderão, inclusive, participar da aplicação das metodologias, contribuindo para o aperfeiçoamento constante dos trabalhos.

Para isso, a análise dos fluxos das atividades e do atendimento realizados pelos servidores poderá ser feita também com a utilização dessas metodologias.

5.3.1.2 Utilização do *Scrum*

O *Scrum*, como estrutura de trabalho desenvolvida para a criação e o gerenciamento de produtos e serviços, pode ser usado para implementação de projetos com agilidade, adaptações às necessidades dos usuários, transparência e flexibilidade (item 2.2.1.2 *supra*).

Assim, permite-se que a execução orçamentária, sobretudo quando envolver projeto a ser desenvolvido, tenha mais qualidade e consiga, de forma sistemática e constante, evoluir com baixo custo e de maneira eficaz, considerando as demandas dos usuários.

O *Scrum* possibilitará, ainda, identificar os responsáveis pelos projetos, montar um time de desenvolvimento multidisciplinar e acompanhar a evolução e os gargalos dos trabalhos.

Portanto, um dos principais problemas para a execução orçamentária, que é a dificuldade para implementação de projetos de acordo com as necessidades de quem se valerá dos serviços, poderá ser solucionado com o uso dessa estrutura de trabalho e de aplicativos já existentes para sua utilização.

5.3.1.3. Utilização do Kanban

Vimos que o Kanban é uma abordagem utilizada para auxiliar a execução e o controle de tarefas num determinado projeto de forma visual (item 2.2.1.4 *supra*).

Esse método de gestão possibilita a todos na organização visualizar toda a cadeia de valor do trabalho em andamento, partindo do seu conceito geral até seu objetivo final. Cada estágio é bem delimitado, permitindo-se gerenciar toda a cadeia produtiva de forma a identificar gargalos e oportunidades de melhoria no procedimento.

As atribuições de todos os envolvidos no fluxo do trabalho é bem definida, viabilizando verificar o que deverá ser feito, o que já foi feito e o que ainda será realizado para alcançarem o objetivo final.

Por conseguinte, os próprios usuários internos dos serviços conhecerão em detalhes as fases e o tempo necessário de cada uma para que o resultado seja entregue, podendo, inclusive, ajudar no aprimoramento desse fluxo.

Observa-se que o Kanban possui ampla abrangência, envolvendo a atividade de produção de serviços ou produtos, desde a identificação das necessidades dos clientes até a eficaz entrega.

O método revela-se, também, como uma importante ferramenta para, com o *Scrum*, permitir ao administrador gerenciar e evitar os indesejados restos a pagar, antes mencionados (item 5.2.10 *supra*), uma vez que prazos e etapas poderão ser mais bem controlados, impedindo-se a postergação de pagamentos para exercícios outros que não o daquele em que o empenho foi formalizado.

5.3.1.4 Laboratórios de inovação

Os laboratórios de inovação (item 2.1.2 *supra*), como ambiente especificamente criado para o desenvolvimento de práticas inovadoras e para a aplicação das metodologias ágeis, é também um recurso relevante para a concretização do princípio do foco no usuário durante a execução orçamentária.

Neles, as organizações terão um local adequado e devidamente equipado com recursos como paredes e móveis escrevíveis, decoração estimuladora de criatividade e materiais para prototipagem de baixo custo para, com os usuários internos e externos de seus serviços, encontrarem soluções eficazes para os problemas complexos que surgem na execução orçamentária, tais como: estruturas ultrapassadas, métodos de trabalho superados por novas tecnologias e novas necessidades dos usuários finais.

Ademais, são lugares que facilitam a aprendizagem colaborativa e contribuem para a realização de capacitações de magistrados e servidores nas técnicas de inovação²⁰.

5.3.2 Princípio do respeito aos *stakeholders*

Esse princípio preconiza que a execução orçamentária precisa ser realizada também com respeito aos direitos e às necessidades de todos os que de alguma forma participam, interagem ou são impactados pelos serviços judiciários.

Portanto, todo o sistema de justiça, que é integrado pelo Judiciário, pelas polícias, pelo Ministério Público, pelos serviços penitenciários, pela advocacia pública e privada, mas também os demais entes públicos e privados que se relacionam com os serviços judiciários, como o Banco Central do Brasil, a Caixa Econômica Federal, empresas de telefonia, bancos privados, os Correios, as serventias extrajudiciais etc., precisam participar e ser ouvidos durante a execução orçamentária, o que proporcionará mais qualidade e eficácia em suas atividades.

Os bons resultados e as vantagens da participação das partes interessadas na gestão judiciária foi objeto de destaque e de recomendação ao Judiciário brasileiro no projeto “Reino Unido-Brasil Cooperação: Melhorando a Eficiência e o Desempenho no Poder Judiciário do Brasil, 2016/17”, desenvolvido pelo Instituto Internacional de Governança e Risco – GovRisk e financiado pelo Ministério de Relações Exteriores e da Commonwealth do Reino Unido com apoio do CNJ do Brasil²¹.

No relatório final do estudo, observou-se que a participação dos *stakeholders* permitiu encontrar, inclusive por meio de metodologias ágeis, uma maneira holística de abordar e resolver os problemas da administração judiciária, alcançando melhores resultados do que da forma convencional, na qual apenas o próprio Judiciário atuava nessas questões.

²⁰ Para conhecer mais sobre o uso dos laboratórios de inovação na gestão judiciária, recomenda-se a leitura da obra pioneira a respeito: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário* cit.

²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Govrisk – The International Governance & Risk Institute. *UK-Brazil Cooperation: improving efficiency and performance in Brazil's Judiciary, 2016/17*. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/d40ea5e905ca73af67977f328717374d_fa959e35d8792af96886b8e-71d68e156.pdf. Acesso em: 16 set. 2018.

Além disso, essa solução de problemas de modo colaborativo tem a vantagem de permitir o desenvolvimento de uma liderança mais eficaz pelos gestores, que demonstrarão interesse pela solução efetiva dos problemas de todos os que estão neles envolvidos, alcançando maior engajamento e motivação dos servidores e dos próprios *stakeholders*.

Vejamos, então, as boas práticas identificadas para a concretização desse princípio além da participação dos *stakeholders* na utilização das metodologias ágeis (item 2.2.1 *supra*).

5.3.2.1 Inovação aberta

As diferentes formas de inovação aberta (item 2.2.2 *supra*) são práticas importantes para a concretização do princípio do respeito aos *stakeholders*, uma vez que viabilizam a participação deles na gestão judiciária por meio de parcerias e de entradas e saídas de conhecimentos na instituição.

Assim, a cooperação e a colaboração envolvendo o Judiciário, seus *stakeholders* e outros interessados aumentam o potencial de solução de problemas na gestão e reduzem custos para suas atividades inovadoras.

Por outro lado, isso estimularia a inovação e o desenvolvimento de atividades econômicas na sociedade.

Dessarte, por exemplo, por meio de programas de aceleração, o Judiciário pode firmar parcerias com empresas nascentes ou com outras entidades, oferecendo para as primeiras dados, treinamento, orientação, rede de relacionamento e visibilidade para ajudá-las a se desenvolver mais rapidamente, e, em contrapartida, receber novas tecnologias, novos produtos ou novos serviços para melhorar suas atividades.

Por meio de *hackathons*, ou seja, eventos de competição de programadores de *softwares* utilizados para o desenvolvimento de soluções de problemas, o Judiciário poderá, de forma mais rápida e menos onerosa, aperfeiçoar sua execução orçamentária, por exemplo, pela adoção de ferramenta para controle de seus contratos e licitações ou por um aplicativo de comunicação com o público externo e que permita a realização de audiências sem a presença de advogados ou partes, que dela participariam usando seus celulares.

Também a cocriação poderia ser adotada para que o Judiciário, por meio de parcerias com seus *stakeholders* ou outros interessados, desenvolvesse um processo de criação ou melhoria de seus serviços em colaboração.

Percebe-se, assim, que se trata de uma via eficaz para ter a participação dos *stakeholders* também na execução orçamentária.

5.3.2.2 Incentivos à inovação

Os incentivos à inovação (item 2.2.3 *supra*) são também uma forma interessante de conhecer e atender as necessidades de todos os que de alguma forma participam, interagem ou são impactados pelos serviços judiciários.

Por meio dessas medidas, busca-se facilitar, encorajar ou provocar o interesse das pessoas em participar da gestão judiciária e inovar, o que pode ser feito também durante a execução orçamentária.

Uma das formas de incentivo à inovação é a viabilização de dados abertos do Judiciário para a sociedade. Com isso, os *stakeholders* e os demais interessados poderão utilizar tais dados para identificar possíveis soluções a problemas que lhes aflijam, colaborando, inclusive, com o Judiciário na concretização delas.

Outros incentivos, como encomendas tecnológicas e concessão de bolsas, podem ajudar a aproximar o Judiciário de seus *stakeholders* e permitir a inovação necessária para a solução dos problemas detectados em sua gestão.

5.3.2.3 Informações claras sobre deveres e direitos dos contratados

Durante a execução orçamentária, temos observado situações de desrespeito aos contratados, envolvendo, por exemplo, demora para liquidação e pagamento, exigências diversas das contratadas e discussões sobre a extensão de seus direitos.

Azevedo expõe algumas dessas questões em interessante artigo intitulado “A administração pública, os contratos e as obrigações de pagamento”²².

Nessa linha, deve o Judiciário, em sua gestão, fornecer permanentemente informações claras sobre os deveres e direitos de seus contratados.

Não basta a assinatura de contratos para isso, devendo ser fornecidos dados de forma mais amigável e compreensível.

Muitas vezes, os contratados são empresas pequenas e não contam com assessorias jurídicas.

²² AZEVEDO, Eurico de Andrade. A administração pública, os contratos e as obrigações de pagamento. *Revista dos Tribunais*, Fasc. Cív., ano 86, v. 739, p. 43-52, maio 1997.

A elaboração de contratos com imagens, esquemas, fluxos e dados mais facilmente entendidos é uma maneira importante de evitar dificuldades, entraves e problemas na execução orçamentária.

Para tanto, tem sido estudado o que se chama *Visual Law*²³, ou seja, o uso de ilustrações para que os contratos possam tornar-se mais claros, compreendidos e cumpridos.

Essa é também uma forma interessante de concretizar o princípio do respeito aos *stakeholders* e que merece desenvolvimento na gestão judiciária.

5.3.3 Princípio da gestão de desempenho e riscos

O princípio da gestão de desempenho e riscos determina que a execução orçamentária deve ser feita com gerenciamento constante de seu desempenho e dos fatores internos e externos que podem impedir o alcance de seus objetivos.

Assim, a gestão judiciária terá melhores condições de realizar as ações necessárias no tempo adequado para implementar suas políticas.

Com efeito, tal como dito por William Edwards Deming em frase que se tornou mundialmente conhecida: “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”²⁴.

A execução orçamentária deve, então, estar sempre acompanhada de indicadores que permitam ao gestor ter conhecimento dos dados necessários para avaliar a eficácia, a eficiência e os riscos de suas atividades.

Vejamos as boas práticas a respeito.

5.3.3.1 Controles de contratos, vencimentos e análise de resultados

Uma importante medida para a qualidade da execução orçamentária é estabelecer um efetivo controle dos contratos em vigor na instituição, especialmente quanto ao seu prazo de validade, prazos de entregas, tempo devido para viabilizar uma eventual prorrogação e período necessário para concluir uma nova licitação a fim de evitar lacunas entre dois contratos.

²³ Para mais informações: <http://www.openlawlab.com/project-topics/illustrated-law-visualizations/>. Acesso em: 16 out. 2019.

²⁴ DEMING, W. Edwards. *O método Deming de administração*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

Ademais, os registros e as análises dos resultados de cada contratação permitem identificar o que funcionou, o que não funcionou e o que poderia ser melhor em contratações futuras.

Logo, a administração central poderá evitar problemas sérios como interrupções de serviços por ausência de contratos ou as indesejadas contratações emergenciais, que podem gerar desperdícios de recursos.

Por outro lado, o uso da tecnologia, como ferramentas de *business intelligence*, é muito útil para que esses controles ocorram de forma mais rápida, transversal e confiável.

Consequentemente, haverá mais chances de obstar as difíceis modificações orçamentárias (item 5.2.4 *supra*), bem como as indesejadas execuções parciais de orçamento (item 5.2.8 *supra*) e os problemáticos restos a pagar (item 5.2.10 *supra*).

5.3.3.2 Comunicação

As medições e as análises realizadas devem ser amplamente divulgadas na instituição, permitindo a todos os seus níveis hierárquicos ter conhecimento dos resultados de suas atividades e também daqueles dos outros setores.

Assim, poderão participar ativamente com soluções para os problemas e com a identificação de oportunidades para o aprimoramento dos resultados.

Essa comunicação deve ser feita de maneira clara e objetiva, indicando as consequências positivas e negativas dos resultados, incluindo suas implicações financeiras, sociais e ambientais e seus riscos.

O foco deve ser as informações relevantes para as atividades dos destinatários, evitando-se poluir as peças de divulgação com muitos dados, que desestimularão e dificultarão a leitura.

Ademais, as peças de comunicação deverão ser repetidamente divulgadas, tendo em vista que essa tem sido a melhor forma de garantir uma maior efetividade na ampliação do conhecimento nas instituições, e deverão também apresentar os resultados comparativamente aos objetivos estratégicos fixados, apontando as tendências.

Dessarte, magistrados e servidores estarão bem informados sobre a gestão judiciária, permitindo-se alcançar um maior engajamento e uma maior colaboração de todos para que os objetivos institucionais sejam alcançados.

5.3.3.3 Pesquisas empíricas

O Judiciário não tem tradição de realizar pesquisas empíricas sobre sua atividade, seja a jurisdicional ou a administrativa.

No entanto, existe um movimento crescente nesse sentido, reconhecendo-se a relevância desse conhecimento para o aprimoramento de seu funcionamento²⁵.

De fato, pesquisas empíricas fornecem importantes informações para o funcionamento de instituições e o Judiciário pode aprimorar muito sua execução orçamentária ao realizá-las e fomentá-las.

Tais pesquisas poderão fornecer dados importantes sobre virtudes, vícios, problemas e oportunidades para o aprimoramento da gestão judiciária, envolvendo temas diversos como gestão cartorária, obras, serviços terceirizados etc.

Há algumas iniciativas bem interessantes de pesquisas empíricas feitas com relação ao Judiciário por entidades diversas²⁶, mas é importante que o próprio Judiciário também realize suas próprias pesquisas, inclusive com parceiros externos, para que, com seus conhecimentos mais próximos de seus desafios, possa levar suas visões para elas, contribuindo para a concretização do princípio da gestão de desempenho e riscos.

5.3.4 Princípio da orientação estratégica

Pelo princípio da orientação estratégica, entende-se que a governança judiciária deve ser conduzida por meio de uma adequada orientação de toda a instituição a respeito do planejamento realizado.

Desse modo, a execução do planejado deve ser feita a partir de uma orientação dialogada de todos, o que inclui magistrados e servidores, mas também os *stakeholders* e toda a sociedade.

Todos estes devem receber a devida orientação sobre as tendências atuais, o cenário desejado e a respeito de todos os macrodesafios definidos para o Poder Judiciário em seu planejamento estratégico.

²⁵ Veja iniciativa recente da Escola de Magistrados do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região, investindo na formação de magistrados pesquisadores para essa finalidade: <http://www.trf3.jus.br/emag/noticias/2018/dezembro/13122018/>. Acesso em: 17 out. 2019.

²⁶ Como exemplo, podemos citar pesquisa já realizada pelo Ipea sobre gestão judiciária no Tribunal de Justiça de São Paulo (Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26979. Acesso em: 17 out. 2019).

Assim, a execução orçamentária será realizada de maneira adequada e balizada em seu dia a dia pelo planejamento estratégico.

Algumas boas práticas muito contribuem para a efetivação desse princípio. Vejamos.

5.3.4.1 Capacitação 360 graus

Não bastam o planejamento estratégico e sua divulgação pura e simples na instituição para que haja efetivação de suas definições.

Por outro lado, a mera comunicação, ainda que bem realizada, desse planejamento não é suficiente para garantir o que se espera da aplicação do princípio da orientação estratégica.

Afinal, se as pessoas tiverem apenas conhecimento do plano estratégico da instituição, mas não as competências necessárias para sua compreensão verdadeira e para entenderem seu papel nessa execução da estratégia, pouco se conseguirá dos resultados pretendidos.

Nessa linha, por exemplo, magistrados e servidores devem ter conhecimentos sobre as regras e técnicas voltadas para a gestão judiciária, devem saber utilizar os novos institutos jurídicos para a inovação, precisam conhecer os instrumentos adequados para a implementação de projetos e saber detalhes sobre as normas de direito financeiro.

Por essa razão, é necessário desenvolver um plano de capacitação do órgão priorizando o desenvolvimento de todas as competências essenciais à compreensão e implementação da estratégia, sendo constantemente monitorada sua evolução.

A capacitação 360 graus é um instrumento importante nesse cenário.

Conforme ensina Agune²⁷, os desafios deste século XXI também impostos ao Poder Público (Judiciário 5.0, itens 1.2 e 1.3 *supra*) “vão exigir do funcionário público modelos mentais e competências totalmente diferentes do que a eles temos ensinado até aqui”. Portanto, continua o eminente professor, “a forma e o conteúdo dos programas de capacitação, tanto quanto os governos, devem ser eles também reinventados”.

Para tanto, exige-se o que Agune chamou de “Capacitação 360°”, que se baseia em cinco vetores: formação de cultura inovadora, inovação como elemen-

²⁷ AGUNE, Roberto. O governo do século XXI. In: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 22-33.

to estruturador e integrador, introdução de novas disciplinas, utilização de métodos pedagógicos que privilegiem a prática e a inovação, bem como a mudança e ampliação do ambiente capacitante²⁸.

Logo, a orientação estratégica será efetivada encontrando magistrados e servidores preparados e conscientes de seu papel na gestão judiciária.

5.3.4.2 Mecanismos transversais de articulação e colaboração

O Judiciário tem uma complexa rede de relacionamentos, envolvendo seus próprios órgãos dispersos pelos diferentes ramos que o integram (Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Trabalho, Justiça Federal e Justicas Estaduais), mas também outros entes públicos e privados distribuídos pelo País e em sua estrutura federativa.

Essas relações ocorrem tanto em sua área-fim, em virtude das decisões jurisdicionais e da condução do processo, quanto em sua área-meio, como nas contratações e nas licitações.

Para evitar desperdício de recursos, retrabalhos, desnecessária multiplicação de informações e ineficácia dos serviços, é importante a adoção de mecanismos transversais de articulação e colaboração.

Uma boa prática a respeito está na instalação dos Centros de Inteligência na Justiça Federal, que são órgãos formados por magistrados e servidores criados para, com base numa articulação ampla e propositiva, fomentar o diálogo interinstitucional e o uso da tecnologia da informação para prevenir e solucionar conflitos por meio da participação cooperativa.

Para tal, os Centros de Inteligência, inicialmente instituídos pela Portaria da Corregedoria-Geral da Justiça Federal 369, de 19 de setembro de 2017 (posteriormente foram referendados pela Resolução CJF 499/2018), monitoram ações judiciais em andamento, buscando identificar suas origens e causas para, em seguida, promover reuniões, contatos e outras iniciativas com o objetivo de evitar novos conflitos e resolver de maneira eficaz os existentes²⁹.

Esse modelo também poderá ser utilizado para monitoramento, identificação e solução de problemas mais diretamente ligados à execução orçamentária.

²⁸ Para mais informações: Idem, *ibidem*, p. 24-28.

²⁹ Para mais informações: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa>. Acesso em: 17 out. 2019.

5.3.5 Princípio do respeito à diversidade

Também na execução orçamentária deve ser dispensado pelo Judiciário um tratamento justo e isonômico a todos os que se relacionam com ele, respeitando-se, então, seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Assim, por exemplo, não se podem privilegiar alguns contratados em detrimento de outros nas fases de liquidação e pagamento das despesas, devendo ser adotados critérios objetivos para tanto.

Ademais, as diferenças étnicas, religiosas, etárias, de gênero e de necessidades especiais entre as pessoas devem ser consideradas, respeitadas e harmonizadas também durante a execução orçamentária, a implementação das políticas e o atendimento realizado pelo Judiciário.

Além das boas práticas a respeito desse princípio, vistas anteriormente quando do estudo do planejamento, ou seja, as atividades de conscientização e os concursos (itens 4.3.4.1 e 4.3.4.2 *supra*), devem ser destacadas mais duas que seguem.

5.3.5.1 Código de ética e conduta para os membros da instituição

A execução orçamentária deve ser pautada pelo respeito à diversidade e pela adoção de um código de ética e conduta para magistrados e servidores, tal como utilizado na iniciativa privada³⁰ e em alguns órgãos públicos³¹; é uma medida salutar para que essa questão seja abordada de forma institucional, uniforme e transparente.

O CNJ editou um Código de Ética da Magistratura Nacional³², que descreve balizas para o exercício da magistratura com base nos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

³⁰ Alguns exemplos de códigos de ética utilizados na iniciativa privada podem ser verificados em: http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Codigo_de_Etica_do_ONS.pdf; <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-02/FADC-C%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica%20e%20Conduta.pdf>; e http://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Transpar%C3%Aancia/Normas%20e%20Manuais/novo_codigo_de_etica3.pdf.

³¹ Para ilustrar, veja o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal instituído pelo Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm. Acesso em: 18 out. 2018.

³² O Código de Ética da Magistratura Nacional pode ser visualizado em: <https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>. Acesso em: 18 out. 2018.

No âmbito internacional, foi elaborado o conjunto de “Princípios de Conduta Judicial de Bangalore”³³ pelo Grupo de Integridade Judicial constituído sob os auspícios da ONU.

Quanto ao respeito à diversidade, consta desse verdadeiro projeto de Código Judicial global:

5.1 Um juiz deve ser ciente e compreensivo quanto à diversidade na sociedade e às diferenças que surgem de várias fontes, incluindo (mas não limitadas à) raça, cor, sexo, religião, origem nacional, casta, deficiência, idade, estado civil, orientação sexual, *status* social e econômico e outras causas (“razões indevidas”).

Essas louváveis iniciativas dizem respeito precipuamente às atividades jurisdicionais e à vida pública e particular dos magistrados, mas não tratam profundamente de sua atuação administrativa.

Há que se atentar para as particularidades envolvendo a atuação administrativa de magistrados e servidores, que é norteadas por princípios próprios antes estudados (itens 4.1 e 5.1 *supra*), o que torna recomendável a edição de um código específico para essa área.

Portanto, haverá um alerta e uma homogeneidade dentro do Judiciário para que seja dispensado um tratamento justo e isonômico pela administração a seus *stakeholders* e demais partes interessadas, bem como entre seus próprios servidores e magistrados, considerando, principalmente, a diversidade das pessoas que integram tais grupos.

Afinal, compreende-se hoje que a diversidade é algo que enriquece e é intrínseco à sociedade, e, por isso, não são as pessoas que devem adaptar-se a padrões de maioria, mas, ao contrário, é a maioria que deve aprender a aceitar e a respeitar as diversidades, contemplando todas as várias necessidades dos indivíduos em relação a seus serviços e produtos.

Assim, a elaboração de um código de ética e conduta voltado para a atividade-meio do Poder Judiciário é medida que muito contribuirá para a concretização do princípio do respeito à diversidade.

³³ NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial*. Tradução Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

5.3.5.2 Comissão de ética

A edição de um código de ética e conduta da atividade administrativa do Poder Judiciário deve vir acompanhada da formação de uma comissão de ética para monitorar sua aplicação, orientar e esclarecer dúvidas a respeito, bem como apurar condutas que estejam em desacordo com suas normas, estabelecendo-se mecanismos de controle e auditoria internos para garantir o cumprimento das regras e princípios éticos da instituição.

Trata-se de medida já utilizada, por exemplo, no âmbito do Poder Executivo Federal, que possui sua “Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e da Vice-Presidência da República” (Decreto 9.898, de 27 de junho de 2019), bem como um Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal³⁴.

Essa medida, ainda que com amplitude maior envolvendo diversos outros temas, reforçará a atuação da administração na concretização do princípio do respeito à diversidade na gestão judiciária.

5.3.6 Princípio da transparência

No âmbito da execução orçamentária, o princípio da transparência determina que deverão ser disponibilizadas aos públicos interno e externo todas as informações sobre licitações, contratos, projetos em gestação e em implementação, e não apenas aquelas cuja publicidade é expressamente imposta por leis ou regulamentos, mas toda e qualquer ação que transmita conhecimento sobre como está funcionando a gestão judiciária.

Por exemplo, uma lista de pagamentos efetuados a contratos terceirizados em cada mês, apresentada de forma a permitir uma fácil compreensão pelo público externo, permite aumentar a confiança no tratamento isonômico dado a todos os contratados pela administração.

Ademais, conferir transparência aos critérios de lotação inicial e alteração de lotação de servidores também demonstra respeito a magistrados, servidores e aos jurisdicionados, que poderão acompanhar e ter previsibilidade quanto ao atendimento das demandas e necessidades de cada órgão.

Nesse ponto, os servidores também serão prestigiados, podendo melhor planejar suas vidas ao terem conhecimento das chances que possuem para chegar a localidades pretendidas.

³⁴ Para mais informações: <http://etica.planalto.gov.br/sistema-de-gestao-da-etica/integrantes>. Acesso em: 18 out. 2019.

Portanto, servidores e magistrados terão conhecimento dos motivos e do andamento dos trabalhos na administração, podendo contribuir e apresentar dados complementares, que poderão ser úteis nas análises de desempenho e de risco da entidade.

Em contrapartida, estabelecendo uma rotina e uma cultura de transparência, a administração terá mais condições de obter adesão e comprometimento nas ações dos administrados.

Quanto ao público externo, esses dados serão úteis para que participem dos procedimentos de contratação e dos projetos de inovação da instituição, gerando, além do controle social que será mais adiante estudado, interação, confiança e vontade de investir no setor público.

Trata-se de um princípio que promove o chamado incentivo responsável referido quando do estudo da governança corporativa (item 3.1.1.2 *supra*).

Vejamos algumas boas práticas a respeito.

5.3.6.1 Reuniões periódicas de acompanhamento e divulgação da gestão

A realização de encontros periódicos abertos, reunindo órgãos técnicos da administração, magistrados e servidores da área-fim, bem como representantes de usuários internos e externos dos serviços judiciários é uma forma eficaz de transmitir e obter informações sobre o andamento da execução orçamentária.

Atualmente, com o uso de tecnologias como aplicativos de reuniões ou equipamentos de videoconferência, é possível, inclusive, a participação de pessoas que estão longe das sedes administrativas de tribunais, seções judiciárias e comarcas.

Iniciativa interessante a respeito existe na Justiça Federal de São Paulo desde 2016, quando foi iniciado um Programa de Gestão (iNovaJusp), em que, instituída uma rede de governança integrada e participativa, são realizadas reuniões quinzenais de alinhamento e comunicação entre órgãos da Administração Central (Gabinete de Inovação e Gestão Integrada – Gabin) e reuniões bimestrais entre os integrantes do Gabin e representantes de fóruns do interior e da capital (área-fim), bem como representantes da associação de juízes e do sindicato dos servidores, com o intuito, principalmente, de divulgar as principais ações

administrativas em curso, receber sugestões, levantar dados e acompanhar a implementação dos projetos em andamento³⁵.

Essas reuniões também podem ser utilizadas para acompanhar institucional e amplamente o andamento das atividades dos grupos de trabalho criados na gestão, proporcionando uma troca relevante de dados entre estes e os demais órgãos da administração.

Trata-se de uma maneira de manter uma constante e eficiente comunicação na instituição, garantindo transparência e impulso a seus trabalhos.

5.3.6.2 Divulgação rápida e eficaz de atas de reunião

A execução orçamentária ocorre durante todo o exercício com a realização de diversas reuniões dos órgãos administrativos, envolvendo, muitas vezes, decisões que afetam o dia a dia de magistrados e servidores.

Importante é a divulgação dos motivos e das decisões dessas decisões de maneira a permitir uma fácil e rápida compreensão.

Para tanto, as atas tradicionais, com amplas descrições e transcrições de falas, não atendem adequadamente ao princípio da transparência, uma vez que dificultam a leitura e o entendimento por aqueles que não conhecem detalhes técnicos da administração e dos temas tratados.

Nesse contexto, a produção de atas mais simplificadas ou de materiais específicos de divulgação dessas reuniões utilizando linguagem visual e explicações prévias sobre os assuntos tratados nas reuniões é uma ótima prática para permitir a todos conhecer e compreender as decisões administrativas.

Dessarte, poderia ser dedicado um servidor da área de comunicação que se especializaria nessas técnicas e apresentaria logo após a reunião o material para sua divulgação ao público.

Deve ser salientado que a demora na divulgação dos resultados das reuniões é fator que contribui para o desinteresse e para o surgimento de boatos na instituição, que muito prejudicam a transparência institucional.

Logo, a divulgação tempestiva e didática dos resultados das reuniões e dos motivos das suas decisões é uma das boas práticas para a concretização do princípio da transparência na execução orçamentária.

³⁵ Para mais informações: <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/>. Acesso em: 24 out. 2018.

5.3.7 Princípio do incentivo à pluralidade

O princípio do incentivo à pluralidade determina que a execução orçamentária deve ser feita utilizando a variedade de experiências, conhecimentos, personalidades e capacidades dos magistrados e servidores que integram a instituição, bem como de demais interessados.

A ampla participação na gestão deve ser garantida e estimulada em todas as suas atividades, como anteriormente destacado (item 3.1.3 *supra*), e nessa etapa da realização das despesas públicas e da implementação de projetos a diversidade de pontos de vista e de conhecimentos torna mais eficaz a tomada de decisões, reduzindo os riscos de erros, de conflitos de interesses e direitos, bem como de resultados insatisfatórios.

Iniciativa importante a respeito da pluralidade na gestão ocorre na empresa Google desde o início desta década. Para resolver ou melhorar o baixo nível de representatividade de alguns grupos em sua gestão, como mulheres, negros e hispânicos, a empresa tem patrocinado programas incentivando minorias a se interessar por tecnologia³⁶.

Algumas boas práticas ajudam e inspiram formas de concretizar esse princípio.

5.3.7.1 Espaços de trabalho e convivência

A mudança dos espaços de trabalho e a criação de espaços de convivência são iniciativas que muito contribuem para a aproximação das pessoas na instituição e, assim, para o compartilhamento e a difusão de diferentes ideias e pontos de vista.

No Judiciário, os espaços de trabalho são tradicionalmente organizados a fim de isolar as pessoas em suas respectivas baias ou biombos com divisões altas ou organizá-las muitas vezes de costas umas para as outras.

Prestigia-se o isolacionismo.

No entanto, há algum tempo já se vêm identificando as vantagens de outro modelo.

³⁶ MANJOO, Farhad. Exposing Hidden Bias at Google. *The New York Times*, New York, section b, p. 1, 24 set. 2014. Disponível em: https://www.nytimes.com/2014/09/25/technology/exposing-hidden-biases-at-google-to-improve-diversity.html?smid=tw-share&_r=1. Acesso em: 10 out. 2018.

Espaços de trabalho montados para estimular a colaboração e a troca de ideias prestigiam o pluralismo.

Evidentemente, não se trata de um modelo universal, que pode e deve ser adotado em qualquer situação ou local de trabalho.

Há que se considerar a necessidade de concentração em determinadas atividades, o que pode ser atrapalhado por conversas e interrupções constantes³⁷.

O ideal é que a chefia identifique com seus subordinados as melhores formas de organizar seus ambientes de trabalho de acordo com o tipo de atividade exigida.

Essa construção coletiva também é importante para que se encontrem o equilíbrio e a satisfação de todos a fim de que a produtividade seja cada vez melhor.

De outra parte, espaços de convivência são muito úteis para que numa pausa para o café ou descanso haja interação e trocas de experiências entre servidores e magistrados.

Nesses momentos, são comuns conversas sobre problemas enfrentados e observa-se uma boa participação dos presentes em trocar informações e ideias sobre possíveis soluções.

Além disso, essa aproximação pode existir entre chefias e subordinados num momento de descontração e descanso, facilitando o entrosamento das equipes e a melhoria do clima organizacional.

Trata-se, portanto, de interessantes práticas para o aprimoramento da pluralidade de ideias nas instituições.

5.3.7.2 Engajamento dos líderes

Para que o pluralismo seja incorporado por uma instituição, o engajamento de seus líderes nesse propósito é muito importante.

Portanto, esses líderes precisam ser envolvidos na formulação da política da instituição a respeito da pluralidade, o que compreende as atividades de diagnóstico do nível de maturidade da organização, a análise da situação das minorias em sua estrutura e a identificação dos sentimentos dos integrantes sobre esse tema.

³⁷ Alguns estudos mostram que há alguns problemas detectados com o modelo dos espaços de trabalho compartilhados, como destaca Pooja Singh em interessante artigo publicado em <https://www.entrepreneur.com/article/325959>. Acesso em: 19 jan. 2019.

A partir daí, os líderes poderão compreender melhor o problema e aprender como lidar com ele, mas também quais os benefícios para a equipe e para a melhoria do clima organizacional e, conseqüentemente, para o trabalho, quando a política da pluralidade for adotada de forma efetiva.

Por conseguinte, os líderes adotarão condutas voltadas para o pluralismo, buscando sempre essa diversidade de pontos de vista e de experiências em suas equipes e grupos de trabalho, ensinando pelo exemplo a seus subordinados para que façam o mesmo.

Esses princípios da execução orçamentária e suas respectivas boas práticas orientam o gestor nas atividades de realização das políticas adotadas, de implementação de projetos e de realização das despesas públicas de modo a contribuir para a construção do Judiciário 5.0.

Como realçado no capítulo anterior, não se pretende esgotar as possíveis boas práticas a respeito, mas também aqui se busca contribuir para o aperfeiçoamento dessa parte importante da gestão judiciária, que permanecerá em constante aprimoramento.

No próximo e último capítulo, analisaremos a etapa do controle da atividade financeira do Judiciário e como ela pode ser aperfeiçoada para esta Era do Judiciário 5.0.

CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

6.1. Estrutura jurídica atual do controle da atividade financeira do Poder Judiciário. 6.1.1. Base constitucional e legal. 6.1.2. Atos normativos do CNJ. 6.1.3. Síntese do sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário. 6.2. Problemas, desafios e oportunidades. 6.2.1. Medição de resultados. 6.2.2. Centralização e padronização de dados. 6.2.3. Novas tecnologias. 6.2.4. Compreensão da prestação de contas. 6.2.5. Gigantismo da estrutura controlada no Judiciário. 6.2.6. Inovação, tentativas e erros. 6.2.7. Economicidade do controle. 6.2.8. Crise econômico-financeira. 6.2.9. Insegurança jurídica. 6.2.10. Assimetria de informações. 6.3. Princípios e boas práticas do controle da atividade financeira no Judiciário 5.0. 6.3.1. Princípio do foco no usuário. 6.3.1.1. Pesquisas, eventos e obras coletivas. 6.3.1.2. Tecnologia para mitigar a assimetria de informação. 6.3.1.3. Gestão bimodal. 6.3.1.4. Crowdsourcing. 6.3.2. Princípio da segurança. 6.3.2.1. Pesquisas pós-fiscalizações. 6.3.2.2. Serviço de divulgação de entendimentos. 6.3.2.3. Enunciados conjuntos. 6.3.2.4. Serviço de atendimento aos gestores. 6.3.3. Princípio da fiscalização por resultados e riscos. 6.3.3.1. Auditorias preditivas, prescritivas e contínuas. 6.3.3.2. Geocontrole. 6.3.3.3. Kanban. 6.3.4. Princípio da orientação. 6.3.4.1. Programa InovaTCU. 6.3.4.2. Gamificação. 6.3.5. Princípio da independência. 6.3.5.1. Comitês técnicos de auditoria com mandatos. 6.3.5.2. Afastamento de nomeações meramente políticas. 6.3.5.3. Autonomia administrativa e orçamentária com garantia da Alta Administração. 6.3.6. Princípio da harmonização. 6.3.6.1. Controle como plataforma. 6.3.6.2. Design organizacional. 6.3.7. Princípio da prestação de contas e transparência. 6.3.7.1. Comunicação visual e digital. 6.3.7.2. Auditorias temáticas. 6.3.7.3. Audiências públicas.

Completando o ciclo orçamentário, analisaremos neste capítulo o controle da atividade financeira do Poder Judiciário, seguindo a mesma forma utilizada nos capítulos anteriores envolvendo o planejamento (Capítulo 4) e a execução do orçamento (Capítulo 5).

Assim, partiremos de sua estrutura jurídica para compreendermos, em seguida, os desafios, problemas e oportunidades existentes em suas atividades atualmente, a fim de que, ao final, possamos apontar os princípios e as boas práticas que permitem, por meio da incorporação de conhecimentos da inovação e da governança, a realização de um controle capaz de contribuir para a construção do Judiciário 5.0 no Brasil.

Podemos começar definindo o controle da atividade financeira como o conjunto de atos praticados pela própria administração e por entes externos com o objetivo de garantir sua constitucionalidade, sua legalidade, sua legitimidade e sua economicidade.

O controle e a fiscalização da gestão pública decorrem diretamente do Estado de Direito (art. 1.º da CF/1988), uma vez que este, ao subordinar também os atos estatais ao império da lei, impõe a existência de mecanismos que garantem o cumprimento dessa imposição.

Portanto, o controle alcança todas as demais etapas do ciclo orçamentário, que são o planejamento e a execução, verificando se as normas aplicáveis estão sendo devidamente observadas.

O controle do planejamento orçamentário implica fiscalização sobre a es-correita elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, tal como determina a Constituição Federal e as normas gerais sobre as finanças públicas (item 4.1.1 *supra*).

Também devem ser aplicadas todas as normas expedidas pelo CNJ a respeito do planejamento, tais como a que determina a utilização da gestão estratégica em todo o Judiciário, a que estimula e garante a participação de juizes, servidores e de toda a sociedade no planejamento do Poder Judiciário, bem como a que cria a Rede de Governança Colaborativa (item 4.1.2 *supra*).

Por sua vez, o controle da execução orçamentária nas palavras de Kiyoshi Harada significa:

[...] verificar a compatibilidade entre o planejado e o que está sendo executado. Daí por que as metas anuais de receitas são desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, como determina o art. 13 da LRF, exatamente para possibilitar a elaboração da programação financeira com o respectivo cronograma de execução mensal de reembolso¹.

¹ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 86.

Para melhor compreensão do que é o controle da atividade financeira do Estado, podemos classificá-lo quanto ao Poder que o exerce, quanto ao momento em que é realizado e quanto ao órgão que o executa.

Quanto ao Poder que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo e judiciário, quando, respectivamente, realizado pelo Poder Executivo, pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário.

No tocante ao momento em que o controle é realizado, há os controles prévio, concomitante e subsequente, tendo como referência o momento da prática do ato controlado.

Por fim, quanto à situação do órgão que o executa, temos os controles interno e externo. O controle interno é realizado por órgãos da mesma estrutura organizacional controlada e o controle externo por órgãos que não pertencem àquela estrutura.

O controle externo, por sua vez, pode ser subdividido em controle externo do Legislativo, controle externo do Tribunal de Contas e controle externo social, e o primeiro é realizado pelo Poder Legislativo sobre toda a Administração Pública com o auxílio dos tribunais de contas, envolvendo os três Poderes; o segundo é exercido diretamente pelos tribunais de contas ao julgar a prestação de contas de agentes públicos; e o último é feito de forma direta pela sociedade.

Passemos ao estudo da estrutura jurídica atual do controle da atividade financeira do Poder Judiciário, quando poderemos aprofundar o detalhamento dessas espécies de controles.

6.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DO CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário possui autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição Federal (art. 99), que não pode ser mitigada nem mesmo pelo poder constituinte reformador (art. 60, § 4.º, III).

No entanto, essa autonomia não impede o controle, inclusive externo, de tais atividades, mas, ao revés, a própria Constituição Federal o impõe expressamente, como determinam seus arts. 70 e 71.

Ademais, de forma inovadora, a Constituição Federal de 1988 determinou que cada um dos Poderes deve manter um sistema próprio e integrado de controle interno (art. 74).

Vejamos, então, como está estruturada juridicamente essa atividade controladora para o Poder Judiciário.

6.1.1 Base constitucional e legal

A Constituição Federal de 1988 deixa claro que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, cujo poder emana totalmente de seu povo, que o exerce diretamente ou por intermédio de seus representantes devidamente eleitos (art. 1.º e seu parágrafo único).

Portanto, constatamos que todos devem sujeitar-se à Constituição e às leis do País, bem como à respectiva fiscalização e controle, incluindo, evidentemente, o próprio Estado e, assim, também o Poder Judiciário em suas atividades jurisdicionais e administrativas, mesmo, como visto, possuindo autonomia administrativa e financeira.

Afinal, como destacou o Supremo Tribunal Federal:

A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se não apenas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também às vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso à jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, n)².

A própria Constituição Federal diz que toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deverão prestar contas aos órgãos competentes (art. 70, parágrafo único), determinando a criação de controles internos e externos para tanto (art. 70, *caput*).

O controle interno é, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração”; e continua:

[...] assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado *interno*, como *interno* será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique³.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 691 MC. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, sessão de 22.04.1992, DJ 19.06.1992.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., p. 699.

A Constituição Federal determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter um sistema integrado de controle interno com as seguintes finalidades (art. 74): I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Lei 4.320/1964 também disciplina o controle interno em seus arts. 76 a 80.

Esse tipo de controle baseia-se no princípio da hierarquia, segundo o qual as autoridades superiores devem supervisionar seus subalternos, encampando ou revendo os atos destes, podendo ser realizado de maneira prévia, concomitante ou subsequente em relação ao ato fiscalizado (art. 77 da Lei 4.320/1964).

Ademais, o controle interno auxilia as atividades do controle externo, e haverá responsabilidade solidária daquele que praticou a irregularidade com o responsável pelo controle interno que não der ciência daquela ao Tribunal de Contas (art. 74, parágrafo 1.º, da CF/1988).

Determina, ainda, a Lei 4.320/1964 que, além da prestação de contas anual, poderá ser realizado, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos (art. 78).

No Poder Judiciário, como observa Conti, o controle interno tem sido efetivado de forma difusa, sendo criados órgãos de controle interno em cada um dos Tribunais Superiores e estruturados sistemas em cada um de seus ramos de justiça⁴.

Exemplificando, no âmbito da Justiça Federal, há um Sistema de Controle Interno, cujo órgão central é a Secretaria de Auditoria Interna do Conselho da Justiça Federal, conforme estabelecido na Lei 11.798/2008 e na Resolução CJF 85/2009, o qual tem por objetivo zelar pela gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus sob os aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade, além de apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional, competindo-lhe a orientação normativa, a supervisão técnica, a fiscalização e

⁴ CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 122.

coordenação de atividades pertinentes à boa e regular aplicação dos recursos públicos alocados às unidades da Justiça Federal, realizadas por meio da atuação proativa, mediante ações de caráter preventivo, e da salvaguarda da regularidade da gestão.

Nesse sistema, cada tribunal regional federal e cada seção judiciária deverão ter seus órgãos próprios de controle, seguindo as orientações do órgão central e ficando diretamente vinculadas às suas respectivas autoridades máximas.

As Justiças Estaduais, em razão da autonomia dos Estados, seguem as normas gerais contidas na Constituição Federal, na Lei 4.320/1964 e na LRF (Lei Complementar 101/2000), mas organizam de formas diferentes seus órgãos de controle interno, sendo destacado por Conti que, “em alguns Estados, o Poder Judiciário dispõe de controle em cada um dos Tribunais que o compõem, e em outros, há um sistema de controle interno único”⁵.

Assim, observamos que o controle interno é o que permite a cada estrutura organizacional zelar diretamente pela regularidade de sua atividade administrativa e financeira.

Por seu turno, o controle externo, como visto, é aquele exercido pelo Poder Legislativo em relação ao julgamento das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mas também é o realizado diretamente pelos tribunais de contas e o controle social.

Portanto, quanto ao controle das contas do Poder Judiciário, há que se diferenciar o controle feito pelo Legislativo das contas prestadas pelo chefe do Executivo (arts. 49, IX e X, e 71, I, da CF/1988; arts. 81 e 82 da Lei 4.324/1964; art. 36 e seu parágrafo único da Lei 8.443/1992) daquele exercido diretamente pelo Tribunal de Contas ao julgar as contas de cada ordenador de despesa do Judiciário (art. 71, II, da CF/1988).

Alguns, como destaca Federighi, defendem que o Poder Judiciário presta também contas naquele primeiro modelo por meio do chefe do Executivo, cujas “contas, em verdade, são apresentadas ao Poder Legislativo de forma global, ou seja, elas abrangem *toda a Administração Pública*”⁶ e são julgadas anualmente após parecer do Tribunal de Contas.

⁵ CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário* cit., p. 123.

⁶ FEDERIGHI, Wanderley José. Notas sobre a fiscalização financeira e orçamentária e o Poder Judiciário; o controle interno, controle externo, controle social e a atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 382.

Essas contas prestadas pelo chefe do Executivo compreendem “os balanços gerais da União” e o “relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo” sobre a execução das leis orçamentárias (parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que apenas as contas do chefe do Poder Executivo é que são apreciadas pelo Legislativo⁷, restando o segundo modelo para a prestação de contas pelo Poder Judiciário.

Nesse segundo modelo, a Constituição Federal determina que compete ao Tribunal de Contas da União, entre outras coisas, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (art. 71, III), podendo, inclusive, “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (art. 71, VIII).

Assim, todos os ordenadores de despesas do Poder Judiciário, incluindo os presidentes dos tribunais, devem prestar contas anuais aos tribunais de contas, que as julgarão, podendo aplicar as punições legalmente previstas no caso de irregularidades.

Portanto, apenas os chefes do Poder Executivo é que não têm suas contas julgadas pelos tribunais de contas, os quais, apesar de divergências doutrinárias a respeito, têm sido considerados órgãos constitucionais não jurisdicionais autônomos e não pertencentes a nenhum dos Poderes da República⁸.

Na esfera estadual, deve ser adotado modelo simétrico ao estabelecido para o âmbito federal, como decidiu o Supremo Tribunal Federal:

⁷ O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 56 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que dizia: “Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”. O julgamento desta ação (ADI 2.324) foi realizado em 22 de agosto de 2019 e reconheceu que todas as contas do Poder Judiciário devem ser julgadas diretamente pelo Tribunal de Contas.

⁸ Defendendo tal posição: BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 23 out. 2018.

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da mesa da Assembleia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da CF, para submetê-las ao regime do art. 71 c/c o art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do chefe do Poder Executivo⁹.

Esses controles externos feitos pelo Legislativo e pelos tribunais de contas podem ser concomitantes ou posteriores à prática do ato fiscalizado, e o controle prévio obrigatório, tal qual existia na Constituição Federal de 1946 (art. 77, §§ 1.º e 2.º), não mais subsiste na atual.

Além dessas espécies de controle externo analisadas, há que se considerar, como dito anteriormente, o chamado controle social ou privado, aquele feito diretamente pela sociedade, com base no que preconiza o § 2.º do art. 74 da CF/1988, que dispõe: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Com efeito, autorizam-se as pessoas para, de forma individual ou coletiva, fazendo uso de seu direito à informação pública (art. 5.º, XXXIII, da CF/1988), de seu direito de petição (art. 5.º, XXXIV, da CF/1988), de seu direito de comunicação dos atos de improbidade administrativa (art. 14 e seus parágrafos da Lei 8.429/1992), bem como de sua legitimidade para o ajuizamento de ações populares (art. 5.º, LXXIII, da CF/1988), fiscalizar a atividade administrativa e financeira dos agentes públicos.

Portanto, de acordo com a Constituição Federal e as leis supramencionadas, o controle externo da atividade financeira do Poder Judiciário ocorre das seguintes formas: pela análise global da prestação de contas de governo feita pelo chefe do Executivo anualmente, pelos julgamentos de suas contas prestadas anualmente feitos pelos tribunais de contas e pelo controle social¹⁰.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 849. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, sessão de 11.02.1999, DJ 23.04.1999.

¹⁰ O Tribunal de Contas da União referenda tal entendimento ao expor em seu “Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2018” o seguinte: “Registre-se que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são efetivamente por este órgão julgadas, em consonância com decisão do Supremo Tribunal Federal publicada no *Diário da Justiça* de 21.08.2007 ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF” (Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016BFB1C-C40562E2>. Acesso em: 23 out. 2019).

Tanto o controle interno quanto o externo devem, de acordo com a Constituição Federal, realizar a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional da atividade também do Judiciário, fazendo-o com relação aos parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, *caput*).

Logo, os controles examinarão a regularidade dos registros contábeis dos órgãos públicos, os quais deverão respeitar as normas técnicas de contabilidade e escrituração e os detalhamentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 50 da Lei Complementar 101/2000)¹¹.

A contabilidade pública deve ser organizada a fim de permitir o acompanhamento de toda a execução orçamentária, a identificação do patrimônio do ente público, a determinação de custos, o levantamento dos balanços gerais, bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964).

Essas informações devem ser disponibilizadas, inclusive pelo Poder Judiciário, conforme periodicidade, formato e sistemas estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União e com divulgação pública por meios eletrônicos (§§ 2.º e 6.º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000).

Assim, os controles verificarão o montante de recursos que entrou e saiu de determinado órgão e examinarão se as despesas públicas foram realizadas dentro dos limites autorizados no orçamento.

Também fiscalizarão a regularidade formal das despesas públicas e analisarão o aumento ou a diminuição do patrimônio público no período.

Quanto aos parâmetros, os controles identificarão se a atividade financeira observou toda a legislação aplicável (exame de legalidade), mas também se houve um real atendimento ao interesse público em cada despesa realizada (exame de legitimidade) e se esta era justificável numa análise da relação existente entre seu custo e o benefício proporcionado (exame da economicidade).

Ricardo Lobo Torres, destacando a novidade da Constituição de 1988 quanto ao controle da legalidade, economicidade e legitimidade, explica mais detalhadamente tais conceitos da seguinte forma¹²:

¹¹ O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) veicula as normas gerais a serem seguidas pelos gestores dos três níveis de governo a respeito, dentre outros temas, de conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação das receitas e despesas orçamentárias, estando disponível no endereço http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documentos/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6. Acesso em: 23 out. 2019.

¹² TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 31, n. 121, p. 265-271, 1994.

O controle da legalidade implica, em uma primeira acepção, o exame da adequação da gestão financeira ao orçamento e às leis materiais dos tributos e da despesa pública, o que compreende inclusive o controle dos atos normativos da administração. Abrange, também, o exame formal das contas, seus aspectos de certeza, exatidão e correção de números e cálculos. O controle da legalidade implica ainda o da *superlegalidade*, ou seja, o da *constitucionalidade* das leis e atos administrativos.

O controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no *princípio do custo/benefício*, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos. Com efeito, o princípio do custo/benefício significa que deve haver adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço; as correntes teóricas americanas da *new public finance* e da *public choice* vêm desenvolvendo esses aspectos, que se projetaram para o tema do controle de contas.

O controle da *legitimidade* é o que se exerce sobre a *legalidade* e a *economicidade* da execução financeira e orçamentária. As finanças públicas no Estado social de direito, que, ao contrário do Estado guarda-noturno ou do Estado liberal do século passado, têm a sua dimensão intervencionista e assistencialista, não se abrem apenas para a tomada de contas ou para o exame formal da legalidade, senão que exigem também o controle de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo/benefício, a ver se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico.

Todo esse controle é feito não apenas para as despesas públicas comuns, mas também para as subvenções e para as renúncias de receitas (art. 70, *caput*, da CF/1988).

No mais, para garantir o controle adequado da atividade financeira do Estado, a LRF determina, entre outras formas, que seja dada divulgação ampla, inclusive por meios eletrônicos, de todos os planos, leis orçamentárias, prestações de contas e respectivos pareceres, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, bem como de versões simplificadas desses documentos (art. 48).

A transparência para o controle da atividade financeira do Estado é também objeto da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que deixou claro ser a publicidade regra e o sigilo exceção, no que diz respeito aos dados, processados ou não, da Administração Pública.

A Lei de Acesso à Informação determinou que os dados públicos fossem divulgados por iniciativa do próprio Estado, independentemente de requerimento, utilizando principalmente a *internet*, o que se denomina transparência ativa.

Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 out. 2018.

O Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão publicar o seguinte rol mínimo de informações nos seus sítios eletrônicos: a) estrutura organizacional e competências dos órgãos, além dos endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público; b) programas, projetos, ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores (se existirem); c) repasses ou transferências de recursos financeiros; d) execução orçamentária e financeira detalhada; e) procedimentos licitatórios, com os contratos celebrados e notas de empenho emitidas; f) remuneração recebida por servidores e empregados públicos de maneira individualizada; g) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; h) contato da autoridade de monitoramento da Lei de Acesso à Informação na instituição e informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão; e i) informações classificadas e desclassificadas, nos termos do art. 45, I e II, desse mesmo Decreto.

Ademais, o acesso às informações públicas deverá ser assegurado por meio de um serviço específico de informações aos cidadãos, em local adequado para atender e orientar as pessoas sobre a tramitação de documentos, requerimentos de informações e com relação ao próprio acesso aos dados.

Trata-se, portanto, de mais uma importante ferramenta utilizada para o controle das atividades administrativas e financeiras do Estado, sobretudo para o controle social.

Há, portanto, nos âmbitos constitucional e legal, uma forte base normativa para o controle das atividades administrativas e financeiras do Judiciário atualmente.

Por fim, relembremos que a Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, determinou que essa atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário também passaria a ser controlada pelo então criado CNJ (item 1.1.3.5 *supra*), o qual passou a editar atos normativos a respeito, ampliando a estrutura jurídica desse controle.

Vejamos seus detalhes.

6.1.2 Atos normativos do CNJ

O CNJ, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (§ 4.º do art. 103-B da CF/1988), tem como uma de suas atribuições a de zelar pela observância dos princípios da administração pública e,

em especial, pela legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos desse Poder, excetuado o Supremo Tribunal Federal, podendo, inclusive, “desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União” (art. 103-B, § 4.º, II, da CF/1988).

Apesar das polêmicas a respeito¹³, o Supremo Tribunal Federal pacificou a questão, entendendo ser constitucional sua criação pela Emenda 45/2004¹⁴.

Assim, no exercício pleno dessas atribuições, o CNJ tem editado diversos atos normativos.

Em 8 de setembro de 2009, foi publicada a Resolução CNJ 86, que, buscando efetivar a integração entre os controles internos dos tribunais, dispôs sobre a organização e funcionamento dessas unidades, disciplinando as diretrizes, os princípios, conceitos e normas técnicas necessárias.

Por meio dessa norma, o CNJ determinou que os tribunais deveriam criar unidades ou núcleos de controle interno vinculados diretamente às respectivas presidências, atuando com os seguintes objetivos: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual respectivo; II – acompanhar e avaliar a execução orçamentária e os programas de gestão; III – verificar a observância e comprovação da legalidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, especialmente quanto à eficiência e à eficácia das ações administrativas, relativas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, nos seus vários órgãos; IV – examinar as aplicações de recursos públicos alocados por entidades de direito privado; e V – subsidiar meios e informações, bem como apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional.

Esses órgãos de controle interno deverão exercer suas atividades observando a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais aplicáveis, bem como, identificadas as peculiaridades locais, as regras do manual de controle interno, que seria editado pela Corregedoria Nacional de Justiça.

Por fim, a Resolução CNJ 86/2009 determinou aos tribunais que editassem os atos administrativos necessários para seu cumprimento, seja para implantar suas unidades ou núcleos de controle interno, seja para adaptar sua estrutura existente às novas normas.

¹³ Para maiores detalhes sobre a polêmica: CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário* cit., p. 125-133; MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 140, p. 59-64, out./dez. 1998.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.367-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, sessão de 13.04.2005, DJ 17.03.2006.

Posteriormente, a Resolução CNJ 102, de 15 de dezembro de 2009 (alterada em parte pela Resolução CNJ 151/2012), considerando a importância da publicação de informações referentes à gestão orçamentária e financeira do Judiciário para o efetivo controle social dessas atividades, determinou que todos os órgãos desse Poder sujeitos à sua atuação deveriam publicar em seus sítios na *internet* e encaminhar ao CNJ: I – os dados de sua gestão orçamentária e financeira detalhados conforme o art. 2.º; II – as informações sobre as respectivas estruturas remuneratórias, quantitativos de pessoal efetivo e comissionado, e origem funcional dos ocupantes dos cargos em comissão detalhados conforme o art. 3.º; III – a relação de membros da magistratura e demais agentes públicos; IV – a relação dos empregados de empresas contratadas em exercício nos órgãos; e V – a relação dos servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, excluídos os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança.

Quanto à Justiça Federal, os dados da primeira instância deverão ser informados pelos respectivos tribunais separados por Seção Judiciária, podendo o Conselho da Justiça Federal publicar quadros consolidados referentes aos Tribunais Regionais Federais.

Esse quadro consolidado também poderá ser apresentado pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Todas as informações deverão ser publicadas observando os prazos diversos fixados no art. 4.º da Resolução.

Por fim, a Resolução CNJ 102/2009 determina que essas informações obtidas serão utilizadas para a realização de comparação entre os órgãos judiciários e orientação, pelo CNJ, quanto ao aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão.

Em 1.º de março de 2013, diante das inovações e dos aperfeiçoamentos existentes na área de controle interno nos demais Poderes e entendendo ser necessário buscar a excelência nas atividades de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização no Poder Judiciário, o CNJ editou a Resolução 171, que disciplinou e padronizou normas técnicas a respeito.

Posteriormente, o CNJ editou as Resoluções 308 e 309, ambas de 11 de março de 2020, revogando a Resolução 171.

A Resolução 308/2020 organiza as atividades de auditoria interna do Poder Judiciário, sob a forma de sistema (Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário – SIAUD-Jud), e cria a Comissão Permanente de Auditoria.

A Resolução 309/2020 aprova as chamadas “Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud”,

que devem ser observadas pelos conselhos e tribunais sujeitos a seu controle, as quais estabelecem os princípios, os conceitos e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna.

Quanto à atuação dos auditores internos, a Resolução 309 determina que deverá pautar-se pelos seguintes princípios éticos: I – integridade; II – proficiência e zelo profissional; III – autonomia técnica e objetividade; IV – respeito, integridade e idoneidade; V – aderência às normas legais; VI – atuação objetiva e isenta; e VII – honestidade.

Determinou, ainda, que as unidades de auditoria interna devem “avaliar a adequação e a eficácia da governança, da gestão, do gerenciamento de riscos e comprovar a integridade e adequação dos controles internos administrativos, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística” (art. 23, parágrafo único, da Resolução 309).

A Resolução CNJ 309/2020 diz que as auditorias poderão ser executadas de maneira direta, indireta, integrada ou terceirizada, classificando-as, ainda, da seguinte forma:

I – Auditoria de Conformidade ou Compliance – com o objetivo de avaliar evidências para verificar se os atos e fatos da gestão obedecem às condições, às regras e aos regulamentos aplicáveis; II – Auditoria Operacional ou de Desempenho – com o objetivo de avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas, planos estratégicos e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, avaliar os resultados organizacionais e certificar o funcionamento dos controles internos, baseando-se em análises de risco; III – Auditoria Financeira ou Contábil – com o objetivo de averiguar, de acordo com normas específicas, a exatidão dos registros e das demonstrações contábeis no que se refere aos eventos que alteram o patrimônio e a representação do patrimônio do ente governamental, com a finalidade de aumentar o grau de confiança das informações por parte dos usuários; IV – Auditoria de Gestão – com o objetivo de emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes, bem como aspectos de governança, riscos e probidade na aplicação dos recursos públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens do tribunal ou conselho ou a eles confiados; e V – Auditoria Especial – com o objetivo de examinar fatos ou situações considerados relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizada para atender solicitação expressa de autoridade competente (art. 25).

Para a realização das auditorias, os órgãos do Judiciário deverão elaborar um Plano de Auditoria de Longo Prazo (PALP), com alcance de quatro anos, e planos anuais de auditoria (PAA), os quais serão apresentados para aprovação

do presidente do tribunal ou conselho até 30 de novembro de cada quadriênio quanto ao PALP e até 30 de novembro de cada ano, no tocante ao PAA.

As atividades de planejamento, execução, comunicação de resultados e monitoramento dos trabalhos de auditoria são regulamentados pelos arts. 27 a 57 da Resolução CNJ 309/2020.

A Resolução 309 também regulamenta a consultoria, definida como:

atividade de aconselhamento, assessoria, treinamento e serviços relacionados, cuja natureza, prazo e escopo são acordados com o solicitante, devendo abordar assuntos estratégicos da gestão, e se destina a adicionar valor e aperfeiçoar processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos administrativos, sem que o auditor interno pratique nenhuma atividade que se configure como ato de gestão (art. 2º, III).

Suas atividades são regidas pelos arts. 58 a 61 da Resolução CNJ 309/2020.

Além dessas específicas regulamentações ligadas à orientação e à fiscalização da gestão judiciária, às quais os tribunais devem adequar-se, destaque-se que os cidadãos poderão sempre colaborar com o controle feito pelo CNJ, denunciando ilegalidades ou irregularidades referentes às atividades administrativas e financeiras de qualquer tribunal ou outro órgão do Judiciário, ressalvado, como visto antes, o Supremo Tribunal Federal, o qual, apesar de não ser fiscalizado pelo CNJ, sujeita-se ao controle do Tribunal de Contas e ao controle social¹⁵.

Visto isso, passemos à síntese desse sistema normativo.

6.1.3 Síntese do sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário

Para melhor compreensão do funcionamento desse sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário, podemos ilustrá-lo, tal como fizemos nos capítulos anteriores, por meio de um *framework*.

Nele, veremos que, tendo a Constituição Federal em seu ápice, esse sistema também possui as normas gerais de direito financeiro no ponto alto de sua estrutura, mas coloca as normas técnicas de contabilidade e escrituração públicas como uma camada intermediária em relação aos demais atos normativos, uma vez que todos estes deverão respeitá-las.

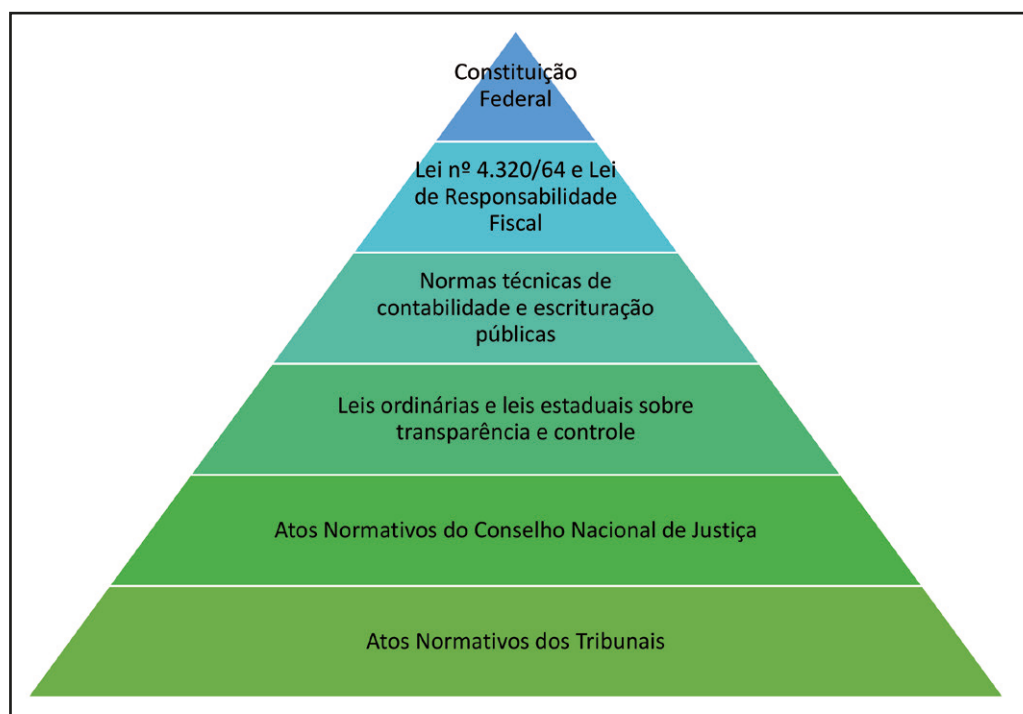
¹⁵ MARTINS, Marcelo Guerra. Fiscalização financeira e orçamentária do Poder Judiciário na era da sociedade da informação: controle interno, externo e social e a atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 415.

Logo a seguir, destacamos as demais leis federais e estaduais que devem cuidar do controle dos órgãos judiciários nas suas respectivas esferas, e também há leis nacionais que tratam, por exemplo, da transparência de dados públicos e que devem ser observadas por todos os entes federativos, como a Lei 12.527/2011.

Por fim, nesta ordem, temos os atos normativos do CNJ, que obrigam todos os órgãos do Judiciário, à exceção do Supremo Tribunal Federal, e, por fim, os atos normativos dos tribunais.

Este o *framework*:

Figura 40 – Sistema normativo do controle da atividade financeira do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Analisado seu sistema normativo, vejamos os problemas, desafios e oportunidades atualmente existentes para o controle da atividade financeira do Judiciário.

6.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Seguindo o objetivo de identificar os princípios e as boas práticas ligadas à governança e à inovação para o aprimoramento do controle da atividade

financeira no Judiciário 5.0, devemos, depois de conhecer sua atual estrutura jurídica, verificar quais os principais problemas, desafios e oportunidades existentes nessa área.

Assim, com essa visão holística, teremos condições de alcançar um resultado mais condizente com a realidade e com a necessidade do Judiciário de hoje, conduzindo-o para sua versão 5.0.

Afinal, como sintetiza o ex-presidente do Tribunal de Contas da União, Aroldo Cedraz de Oliveira, analisando os impactos da Era do Conhecimento na atividade de controle das finanças públicas:

Acima de tudo, é preciso que se entenda que a mudança esperada no funcionamento das instituições governamentais, e especialmente na sua interação com a sociedade, não é mais uma questão de escolha. O aproveitamento de novos métodos e tecnologias, em iniciativas inovadoras que proporcionem ganhos de eficiência e eficácia, é um dever do Estado. Trata-se, enfim, de resgatar o respeito à cidadania e aos direitos individuais, de forma alinhada ao presente contexto social e à premissa fundamental apresentada no início deste texto: o cidadão é o principal beneficiário e a razão de ser da transformação digital do setor público¹⁶.

Vejamos, então.

6.2.1 Medição de resultados

Uma grande dificuldade existente no controle da atividade financeira do Judiciário diz respeito à mensuração de seus resultados, o que envolve até a definição dos melhores indicadores para que a gestão seja adequadamente avaliada.

Como assinalado ao analisarmos o princípio da gestão de desempenho e riscos para a execução orçamentária (item 5.3.3 *supra*), o gerenciamento eficaz somente existirá diante de uma definição de métricas adequadas aos fins pretendidos.

Deveras, para que os controles sejam feitos de maneira útil para o aprimoramento da gestão e para evitar desvios e ilegalidades, a administração precisa ter clareza das informações realmente relevantes para tanto, sobretudo quando, como vimos, os controles não envolvem apenas análise de legalidade, mas também de legitimidade e de economicidade.

¹⁶ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apresentação. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 25.

Afinal, o controle também deve ser feito atualmente quanto à qualidade e aos resultados dos gastos.

Como explica Boechat:

Nesse sentido, o controle de resultados deve assumir o papel de verificar a aderência entre o planejamento financeiro do Estado e a execução orçamentária para, além de aferir a legalidade dos atos, atestar a conformidade da aplicação de recursos públicos com as políticas previamente planejadas, metas estabelecidas e resultados daí advindos¹⁷.

Isso não é tarefa fácil.

O Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, editado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal¹⁸, destaca que há diversos equívocos nessa atividade de mensuração de desempenho, apresentando algumas orientações para evitá-los:

Medir apenas o que é importante, o que é significativo, o que vale a pena. Medir custa tempo e dinheiro! E algumas medidas são perecíveis – só fazem sentido se puderem gerar decisões tempestivas.

A postura correta é, sempre que possível, trabalhar com aproximações, buscando construir indicadores a partir de dados já existentes e tratados dentro de padrões aceitáveis de qualidade – apostando-se que, na maioria dos casos, a disponibilidade de dados e informações não é o problema fundamental.

A medição tem que ser orientada para a melhoria do desempenho e a melhoria do desempenho tem que ser orientada pela medição.

Talvez por essa dificuldade, mas sem dispensar outras causas, como falta de cultura e de conhecimentos técnicos para tanto, o fato é que o Judiciário não possui, como regra, indicadores de desempenho de suas atividades administrativas e financeiras.

Trata-se, portanto, de um verdadeiro desafio a ser superado para o controle do Judiciário 5.0, que exige atenção e resultados para com o ser humano colocado no centro de sua política, para com a sociedade e para com a sustentabilidade de suas atividades.

¹⁷ BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por resultados e o direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 179.

¹⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

6.2.2 Centralização e padronização de dados

A centralização das informações determinada pela LRF (§§ 2.º e 6.º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000) fornece uma excelente oportunidade para que se tenha cada vez mais transparência e eficiência nos controles das atividades financeiras do Judiciário.

Afinal, estando as informações centralizadas, padronizadas e organizadas num sistema único de execução orçamentária e financeira, haverá mais facilidade para sua localização e compreensão, bem como para a realização de comparações.

Além disso, o uso da tecnologia poderá ser facilitado por essas medidas, uma vez que, como salienta Cedraz:

Quanto maiores forem as possibilidades de acesso aos inúmeros repositórios de cadastros e a sistemas mantidos por diferentes órgãos, mais sofisticados e eficientes poderão ser os algoritmos concebidos para apoiar gestores e auditores no desempenho de suas tarefas, em prol da sociedade.

Portanto, trata-se de oportunidade que verdadeiramente pode, se bem aproveitada, fornecer mais publicidade e mais ferramentas para os controles interno, externo e social.

6.2.3 Novas tecnologias

O controle da atividade financeira do Judiciário encontra, nas novas tecnologias disponíveis e ainda naquelas que rapidamente aparecerão, uma oportunidade e um desafio.

A oportunidade decorre, inicialmente, das facilidades que essas novas tecnologias proporcionam quanto ao acesso às informações da gestão judiciária ao público interno e à sociedade em geral.

Por meio delas as informações sobre a atividade financeira do Judiciário podem chegar mais facilmente aos cidadãos e aos órgãos de controle por meio de sítios eletrônicos na *internet*, inclusive de forma compilada e comparada, em *dashboards* amigáveis e de compreensão mais fácil¹⁹.

¹⁹ É o que já vem ocorrendo, por exemplo, nos seguintes sítios eletrônicos do Judiciário: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnjl/>; <https://www.tjsp.jus.br/rhf/portaltransparencia>; https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=-QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shTRP; <https://www.tjpr.jus.br/gestao-de-pessoas>; <http://www.trf3.jus.br/transparencia/>; <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/transparencia/>; <https://www.stm.jus.br/transparencia/transparenciajmu>; <https://portal.stf.jus.br/transparencia/> e <http://www.stj.jus.br/sites/portaltp/Transparencia>. Acesso em: 27 out. 2019.

Ademais, os controles interno e externo, graças a essas novas tecnologias como *Big Data*, *Business Intelligence*, *Text Mining*, *Data Mining*, *Analytics*, entre outras, terão a possibilidade de fazer uso de análises preditivas, bases de dados não estruturados, informações geoespaciais e mineração de grafos em suas atividades, alcançando resultados mais detalhados, econômicos, exatos e rápidos.

Também em virtude dessas tecnologias poderemos ter interoperabilidade entre sistemas, virtualização e descentralização de processos de trabalho, coleta e análise de dados em tempo real, orientação a serviços e modularidade.

Por outro lado, essas novas tecnologias exigirão dos órgãos de controle e dos cidadãos o desenvolvimento de distintos saberes ligados a seu uso.

Logo, as redes sociais, a facilitação da comunicação em massa entre os cidadãos e o acesso cada vez maior à informação provocam um aumento das práticas de controle social e da participação política.

Com isso, a gestão pública, incluindo, claro, a judiciária, deverá inovar permanentemente para permitir a atualização de seus quadros e de suas práticas a fim de atender a essas novas demandas.

6.2.4 Compreensão da prestação de contas

Para que o controle seja efetivo, a prestação de contas deve ser bem compreendida pelas pessoas.

Quanto ao controle externo, a falta de conhecimento de contabilidade pública e da dinâmica da atividade financeira do Judiciário por parte da sociedade em geral comprometem sua eficácia.

Essa é uma questão que deve ser tratada também com foco no usuário e com o foco do usuário.

Foco no usuário, entendendo que as informações deverão ser organizadas para permitir que os usuários leigos também consigam compreender o que significa e o que foi objeto de empenho, liquidação e pagamento pela administração judiciária.

Os cidadãos devem receber informações e relatórios claros, de fácil entendimento, muitas vezes com o uso de gráficos e imagens explicativas.

O foco do usuário significa que deve ser feito um exercício de empatia para que essa transparência seja real, ou seja, os gestores devem colocar-se na posição dos seus usuários para simular como as mensagens serão por eles recebidas e, assim, ter melhores condições de efetivar uma comunicação adequada das contas que serão fiscalizadas.

Ademais, importante destacar que, ainda quando disponibilizadas as informações sobre as contas públicas, não se tem observado a existência de meios de esclarecimento de dúvidas dos cidadãos.

Portanto, muito além das previsões constitucionais e legais a respeito antes analisadas (item 6.1 *supra*), o desafio aqui é identificar a quantidade, a qualidade e a forma mais adequadas para que as prestações de contas sejam compreendidas e analisadas por toda a sociedade.

6.2.5 Gigantismo da estrutura controlada no Judiciário

Da mesma forma como referido quanto ao planejamento (item 4.2.9 *supra*), o controle da atividade financeira do Judiciário é desafiado pelo gigantismo de sua estrutura.

Afinal, a quantidade de órgãos que o integram, os quais alcançam 91 tribunais e mais de 14.000 comarcas, zonas eleitorais, auditorias militares, seções e subseções judiciárias espalhados por todo o território nacional, que ocupa uma enorme área de aproximadamente 8,5 mil km², e com uma força de trabalho total de mais de 450 mil pessoas, entre magistrados, servidores e auxiliares, envolvendo despesas totais de mais de 93 bilhões de reais por ano, o Judiciário possui uma intensa e expressiva atividade financeira²⁰.

Além disso, as dificuldades para seu controle interno e externo são majoradas em virtude da sua estrutura federativa e da própria quantidade de órgãos de controle existentes, uma vez que cada tribunal tem seu sistema de controle interno, abrangendo órgãos de controle também da primeira instância, e há ainda os controles feitos pelo CNJ, pelo Conselho da Justiça Federal, pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, sem falar do controle realizado pelos tribunais de contas e pela sociedade.

O controle realizado pelo CNJ torna-se ainda mais complexo diante da estrutura federativa de nosso país, que garante autonomia aos estados-membros, e do caráter unitário do Poder Judiciário, que exige uma coordenação de suas políticas públicas.

É, portanto, um desafio a ser enfrentado para que tenhamos um controle eficaz e, ao mesmo tempo, fomentador do Judiciário 5.0.

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*: ano-base 2018 cit.

6.2.6 Inovação, tentativas e erros

A gestão da inovação implica a realização de atividades com riscos de erros para que seja possível alcançar os avanços pretendidos.

No entanto, os órgãos de controle precisam adaptar-se a essa nova realidade, compreendendo que inovação implica experimentação e, assim, tem-se que nem todas as ideias serão viáveis nem todas as tentativas terão sucesso.

Há que pensar em novas formas de gerir a coisa pública com responsabilidade e probidade, mas permitindo e incentivando a atividade inovadora.

Os órgãos de controle, que também atuam como indutores das posturas administrativas, têm grande relevância nessa empreitada de inovação no setor público.

O novo cenário nacional e internacional estudado antes (itens 1.2 e 1.3 *supra*) exige o Judiciário 5.0 e os órgãos de controle precisam conscientizar-se disso para atuar de forma convergente com tal exigência.

Como destacou Correa da Costa:

Como se vê, a busca pela inovação constitui elemento essencial ao funcionamento das instituições, públicas e privadas, que precisam corresponder às expectativas de uma sociedade digital que não apenas demanda serviços diferenciados, como também está disposta a participar ativamente da sua construção e operação. As instituições responsáveis pela fiscalização e pelo controle da Administração Pública não podem ficar alheias a essa nova realidade, sob pena de tornarem-se obsoletas, ou mesmo de impedirem a necessária modernização do Estado²¹.

Quanto ao Judiciário, essa afirmação significa um desafio ainda maior em virtude de sua histórica postura conservadora e de sua carência de *expertise* .

6.2.7 Economicidade do controle

O controle da atividade financeira do Judiciário deve ser realizado de forma a também observar a economicidade.

Como visto (item 6.1.1 *supra*), a economicidade diz respeito à adequação que deve sempre existir entre os custos dos serviços e atividades públicas e os benefícios que estes proporcionarão à sociedade.

²¹ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de et al. *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 126.

Quanto aos controles, economicidade significa exigir providências, registros, relatórios, prestações de contas, enfim, atividades dos gestores, apenas na medida necessária para que a fiscalização ocorra sem que isso signifique prejuízo para a própria gestão e para o atendimento do interesse público.

Esse equilíbrio é um desafio constante para os órgãos de controle, que devem tomar cuidado para que suas exigências, ao buscarem um nível de excelência em suas atividades, acabem não fazendo com que o custo destas superem seus potenciais benefícios.

Em outras palavras, os controles não são um fim em si mesmos nem podem provocar a ineficiência da administração pública, mas, ao contrário, têm a obrigação de colaborar para que esta alcance nível de excelência em seus resultados relacionados à satisfação do interesse público com o menor gasto possível de recursos do Estado.

E nessa conta também devem ser contabilizadas as atividades de controle, bem como as delas decorrentes.

6.2.8 Crise econômico-financeira

A crise econômica vivida no Brasil teve início em meados de 2014 como decorrência de uma série de fatores apontados por especialistas, tais como os reflexos da crise econômica mundial de 2008, juros subsidiados, isenções fiscais, desvalorização cambial, aumento de demanda e falta de investimento em produção.

Com isso, a retração da economia fez com que o Produto Interno Bruto (PIB) anual do Brasil reduzisse cerca de 486 bilhões de reais, o que impactou forte e negativamente a arrecadação de tributos pelo Estado²².

No ano de 2019, estima-se que somente tinham sido recuperados 30% daquela retração oriunda da crise, o que significa que o País ainda sofria seus efeitos e seguia uma recuperação lenta.

Em 2020, a pandemia da COVID-19 causada pelo novo coronavírus agravou a situação financeira do Brasil ao provocar uma retração geral na economia mundial²³.

²² EXAME. PIB do Brasil só recuperou 30% do que foi perdido na crise econômica. São Paulo, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/pib-do-brasil-so-recuperou-30-do-que-foi-perdido-na-crise-economica/>. Acesso em: 28 out. 2019.

²³ FOLHA DE SÃO PAULO. PIB do Brasil cai 9,7% no 2º trimestre com efeitos econômicos da pandemia, segundo IBGE. São Paulo, 1º set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/pib-do-brasil-cai-97-no-2o-trimestre-com-efeitos-economicos-da-pandemia-segundo-ibge.shtml>. Acesso em 21 set. 2020.

O resultado disso para os controles da administração pública é também a carência de recursos para realizar suas atividades.

Assim, falta dinheiro para pagar diárias e passagens de servidores responsáveis por auditorias *in loco*, bem como recursos para investir em novas pesquisas e tecnologias.

Em contrapartida, observamos que a falta de recursos financeiros na administração pública tem servido como oportunidade para seu aprimoramento, uma vez que os gestores têm intensificado ações para conseguir fazer mais com menos, ou seja, dedicam-se a pensar em ideias inovadoras a fim de realizar suas tarefas de maneira mais eficiente.

No âmbito dos controles, também verificamos esse fenômeno, sendo buscadas parcerias, identificados processos de trabalho para aperfeiçoamento e redução de custos, repactuados contratos e incentivadas ações inovadoras.

Deve, então, a crise econômico-financeira ser encarada como desafio e vista também como uma oportunidade para o aperfeiçoamento dos controles das atividades financeiras do Judiciário.

6.2.9 Insegurança jurídica

Observa-se um aumento da insegurança jurídica dos gestores públicos com relação à postura dos órgãos de controle.

Isso decorre da complexidade e de quantas necessidades da sociedade devem ser supridas por meio dos gastos públicos, bem como da dificuldade de conciliar os princípios da legalidade e da discricionariedade quando da efetivação dos controles.

Ademais, a inovação mandatória para os gestores gera o temor de responsabilização diante das incertezas dessa atividade.

Interpretações mais voltadas para a legalidade e sem atentar-se para esse novo quadro normativo impedem o avanço da administração pública, predominando a resistência às mudanças.

Cavalcante bem descreve essa situação:

Eis, aqui, o maior limitador da aplicação mais abrangente da lei e mais profissional da Administração Pública, barreira para a proposição de soluções gerenciais inovadoras para um melhor cuidar do bem público: uma visão engessada, em estrito teor da legalidade, não encoraja a inovação e a aplicação de soluções inéditas (tantas quantas a “Era Digital” lhe permita). Por outro lado, demandas gerenciais mais abertas, com

incremento da discricionariedade, pressupõem maior concentração de responsabilidade individual do gestor público, o que é igualmente desencorajador da inovação; ou perigoso quando se traz à baila a “corrupção”. Muitas vezes, tendo em vista o “risco” de decidir errado e diante da iminente responsabilização pelo controle, tende-se à mediocridade. A carência de controle, por outro lado, abre passos para o desvio de recursos, em idêntica (ou pior) ineficiência administrativa²⁴.

Recentemente, o advogado-geral da União, André Luiz Mendonça, levantou essa questão em audiência pública realizada na Comissão de Infraestrutura do Senado, defendendo a “criação de um marco legal que dê segurança jurídica ao gestor público para que faça ‘o que é certo, sem medo de inovar na resposta aos anseios da sociedade’”²⁵.

Trata-se, portanto, de questão importante para que os controles não impeçam ou dificultem a inovação também no Judiciário.

6.2.10 Assimetria de informações

As deficiências na obtenção de informações pelos agentes do controle junto aos gestores é fator que provoca falhas na atividade fiscalizadora porque impedem a seleção adequada dos temas, órgãos ou setores a fiscalizar e, assim, atrapalham seu planejamento.

Além disso, a falha ou inexistência de comunicação entre os diferentes órgãos de controle provocam retrabalho em alguns casos, bem como baixa ou ausência de fiscalização em outros.

Por outro lado, desconhecendo exigências já feitas por outros órgãos de controle, determinado agente controlador poderá impor novas obrigações assemelhadas e, assim, poderemos ter um excesso de demandas informacionais e de prestação de contas a um específico órgão, impondo a seu gestor excessivo gasto de tempo e de recursos em atividades meramente burocráticas.

Portanto, a assimetria de informações entre órgãos de controle, bem como entre estes e alguns órgãos gestores, pode ser causa de uma quantidade desproporcional de exigências burocráticas em detrimento da atividade-fim e do efetivo atendimento ao interesse público.

²⁴ CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da administração pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 80.

²⁵ BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. AGU pede segurança jurídica para gestores em audiência da CI. Brasília, 24 set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/24/agu-pede-seguranca-juridica-para-gestores-em-audiencia-da-ci>. Acesso em: 28 out. 2019.

Esse excesso de prestações informacionais tem sido experimentado por alguns órgãos do Poder Judiciário como decorrência de sobreposição, envolvendo controles internos, controles externos, ouvidorias, bem como, em alguns casos, como na Justiça Federal, corregedorias locais, regionais e nacionais.

Trata-se de questão relevante, que precisa ser mais bem equacionada para aprimoramento do controle das atividades financeiras do Judiciário.

Verificados os problemas, desafios e oportunidades, que mais vêm se destacando no que se refere ao controle da atividade financeira do Judiciário, devemos, seguindo a linha adotada até este momento, identificar quais os princípios e boas práticas de inovação e governança aplicáveis aos controles para seu aperfeiçoamento na busca do Judiciário 5.0.

6.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS DO CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

Os controles internos e externos da atividade financeira do Judiciário também devem ser alinhados a suas novas exigências (item 1.3.4 *supra*) de usucentrismo, pluralismo, respeito às diferenças, sustentabilidade, inovação e governança, todas decorrentes da Sociedade 5.0.

Afinal, o controle possui grande relevância para o aperfeiçoamento da gestão e da governança, sendo um propulsor da aderência das instituições aos seus objetivos, à sua eficiência e às suas tarefas de coibir desvios, fraudes e falhas.

Para tanto, além de observarem os princípios gerais da administração pública (art. 37 da CF/1988), os controles deverão obedecer ao princípio da ética (item 4.3 *supra*), bem como aos seguintes princípios específicos: princípio do foco no usuário; princípio da segurança; princípio da independência; princípio da harmonização; princípio da prestação de contas e transparência; princípio da orientação; e princípio da fiscalização por resultados e riscos.

Passemos à análise de cada um desses princípios, bem como à identificação das boas práticas que os concretizam.

6.3.1 Princípio do foco no usuário

Como indutor de posturas e de condutas da administração judiciária, o controle de sua atividade financeira deve ser norteado pelo foco no usuário, seguindo o que também deve ocorrer no planejamento e na execução orçamentária.

Com efeito, vimos que esse conjunto de atos praticados pela própria administração e por entes externos tem como objetivo garantir a constitucionalidade, a legalidade, a legitimidade e a economicidade de todas as etapas da gestão.

Nessa análise, os órgãos controladores deverão partir sempre da ideia de que todas as ações do Estado devem pautar-se pela satisfação das necessidades e interesses dos usuários de seus serviços.

Em contrapartida, deverão compreender que há também usuários de seus serviços de controle, os quais, por mais paradoxal que pareça, são os próprios controlados.

Afinal, a atividade de controle fornece também diretrizes para os gestores e o princípio em questão determina que seja ela realizada com foco nas necessidades e nos interesses dos controlados.

Claro que a fiscalização deverá identificar, coibir, corrigir e punir falhas dos controlados, mas esses não são os únicos fins da atividade controladora.

Importante que os órgãos controladores façam um exercício constante de empatia, colocando-se nas posições dos controlados a fim de melhor desempenhar suas tarefas ao compreenderem os problemas, desafios e dificuldades destes.

Vejamos as boas práticas ligadas a esse princípio.

6.3.1.1 Pesquisas, eventos e obras coletivas

A realização de pesquisas, eventos acadêmicos e obras literárias reunindo integrantes de órgãos controladores e componentes do planejamento e da execução orçamentária de diferentes unidades judiciárias é uma forma interessante de aproximação desses grupos, permitindo que tomem conhecimento das diferentes realidades de cada um.

Pode ser definida uma periodicidade para esses trabalhos a fim de permitir que sejam constantes e permanentemente reavaliados.

Nessas atividades conjuntas, os diversos pontos de vista e experiências são apresentados e avaliados conjuntamente pelos prestadores e usuários dos serviços, permitindo alcançar soluções e extrair ideias mais eficazes.

Delas poderão ainda ser extraídos conjuntos de informações e de boas práticas úteis para os dois grupos a serem divulgados pela internet, por publicações impressas, por sínteses informativas, entre outras formas.

6.3.1.2 Tecnologia para mitigar a assimetria de informação

A assimetria de informações disponíveis para gestores e para os diferentes órgãos de controle é, como vimos (item 6.2.10 *supra*), um fator que provoca dificuldades e falhas na fiscalização, bem como retrabalhos e desperdícios de tempo com excesso de atividades administrativas realizadas para cumprir determinações de órgãos controladores.

O uso das novas tecnologias é um importante aliado para superar essas dificuldades.

Com efeito, a utilização de ferramentas que fazem extração, tratamento, estruturação, armazenamento e carregamento de grandes bases de dados (*Big Data, data quality, data mining* etc.) permite realizar cruzamentos e comparações de informações entre diversos órgãos, eliminar ou reduzir tarefas de fornecimento de dados dos gestores para os controladores, bem como aumentar a quantidade de dados disponíveis para os órgãos controladores em tempo real.

Assim, as instâncias de controle terão acesso rápido e direto às informações relevantes para seus trabalhos, independentemente de ações dos administradores, podendo ainda fazer uso de robôs para o estabelecimento de monitoramentos constantes das atividades financeiras do Judiciário, mas com pleno conhecimento de seus detalhes, antes restritos ao âmbito dos gestores.

6.3.1.3 Gestão bimodal

Para que se atendam aos interesses e necessidades dos usuários, o controle deve ir além do uso de novas tecnologias, sobretudo nesta Era da Criatividade (item 1.3.4 *supra*), e buscar constante aprimoramento por meio de práticas inovadoras.

A gestão bimodal, muito utilizada na área da tecnologia da informação, preconiza que as organizações sejam conduzidas em duas frentes de trabalho distintas, mas coerentes.

Há, na verdade, a adoção de duas formas diferentes de trabalhar, que se complementam: a tradicional ou conservadora e a experimental ou inovadora.

Na frente de trabalho tradicional, a organização realiza as ações fundamentais para seu funcionamento, baseando-se em processos e resultados estáveis, conhecidos, integrados, eficientes e regulados.

Enquanto isso, na frente inovadora, haverá ações de caráter experimental, objetivando o aprimoramento constante de seus produtos, serviços e processos de trabalho, o que envolve incertezas, riscos e o uso de metodologias ágeis (item 2.2.1 *supra*).

Utilizando a gestão bimodal, as atividades de controle aproximar-se-ão dos seus usuários e dos destinatários de seus serviços, adotando a inovação como um de seus pilares, o que lhe proporcionará mais chances de superar seus desafios.

6.3.1.4 Crowdsourcing

O *crowdsourcing* (item 2.2.2.3 *supra*) permite que os órgãos de controle tenham um contato direto com usuários e destinatários de seus serviços a fim de melhor compreender suas características, necessidades e interesses.

Afinal, como um evento de competição envolvendo um grande número de pessoas, mediante pagamento ou não, e geralmente pela internet, o *crowdsourcing* é um excelente meio para obtenção de informações ou insumos para a solução de um problema ou realização de uma tarefa.

Logo, por meio dele, poderão ser encontradas soluções para os problemas da atividade controladora, bem como será possível obter ideias e conhecer oportunidades para o aprimoramento desses órgãos.

6.3.2 Princípio da segurança

O princípio da segurança, no presente contexto, preconiza que os órgãos de controle devem, em suas atividades, ter e oferecer coerência, previsibilidade, calculabilidade e autoridade por meio de seus atos²⁶.

Portanto, os órgãos controlados e a sociedade em geral terão confiança, paz e tranquilidade necessárias para o desenvolvimento de suas tarefas com a certeza de que estão atuando em conformidade com o ordenamento jurídico.

²⁶ Para mais informações sobre o princípio da segurança jurídica na gestão pública, leia: COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coord.). Tomo: *Direito administrativo e constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 20 out. 2019.

Com isso, haverá certamente mais iniciativas para o aperfeiçoamento das atividades financeiras do Judiciário, principalmente considerando as experimentações, incertezas e riscos da inovação exigida pela Sociedade 5.0, que, na ausência de segurança jurídica, impedem o gestor de realizá-las.

A segurança jurídica nas atividades de controle é preocupação que chegou ao Congresso Nacional, dando origem à Proposta de Emenda Constitucional 40/2016 (chamada “PEC do Padrão Mínimo”), que veicula normas gerais de processo para os Tribunais de Contas do País com o objetivo de viabilizar

[...] uma maior aproximação dos métodos de fiscalização financeira atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um Tribunal²⁷.

Algumas boas práticas revelam-se muito úteis para a concretização desse princípio.

6.3.2.1 Pesquisas pós-fiscalizações

Uma boa prática para o aprimoramento da segurança jurídica nas atividades de controle é a realização de pesquisas com os fiscalizados após cada procedimento de auditoria, inspeção ou fiscalização efetuado.

Trata-se de um bom momento para ouvir as opiniões daqueles que estão sujeitos aos controles a respeito da utilidade e dos eventuais problemas e dificuldades que essas atividades têm provocado na gestão²⁸.

Dessa forma, eventuais inseguranças jurídicas provocadas pela atuação dos órgãos de controle poderão ser identificadas e trabalhadas.

6.3.2.2 Serviço de divulgação de entendimentos

Normalmente, observamos que os tribunais de contas disponibilizam mecanismos de busca de suas decisões, o que facilita o acesso dos gestores a seus entendimentos.

²⁷ Para mais informações: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4331692&-ts=1567532215176&disposition=inline>. Acesso em: 20 out. 2019.

²⁸ Sobre boas práticas em atividades de auditoria, há interessante manual elaborado pela Public Expenditure Management Peer-Assisted Learning network (Pempal) e pela Internal Audit Community of Practice para Europa e Ásia Central. O documento está disponível em: https://www.pempal.org/pempal/sites/pempal/files/attachments/audit-manual_final_eng.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

Apesar dessa boa iniciativa, há que se ir além.

A divulgação desses entendimentos em formatos amigáveis, abrangendo os principais problemas e as dúvidas mais frequentes enfrentados pelos gestores e identificados pelas atividades de controle, é medida salutar para a melhor compreensão do sistema normativo da atividade financeira do Estado, o que proporcionará uma maior segurança jurídica.

A circulação de material informativo temático pode complementar essa iniciativa, permitindo alcançar um maior número de pessoas.

6.3.2.3 Enunciados conjuntos

A reunião dos tribunais de contas do País em eventos temáticos para discutirem os principais pontos de divergência em suas interpretações normativas permitiria a busca por consensos.

A divulgação de enunciados decorrentes desses encontros seria muito útil para que os gestores reduzissem o receio de atuar com base em normas ainda objeto de indefinições ou de diferentes aplicações pelos órgãos de controle.

Mesmo não se tratando de enunciados vinculantes e enquanto ainda não existentes normas gerais harmonizadoras, como a mencionada “PEC do Padrão Mínimo” (item 6.3.2 *supra*), ter-se-ia já um primeiro passo para mobilizar os órgãos de controle na busca da superação desses obstáculos para o fornecimento de segurança jurídica aos gestores.

6.3.2.4 Serviço de atendimento aos gestores

Dúvidas e consultas de gestores podem ser respondidas por um serviço organizado pelos tribunais, que, centralizando e fazendo a prospecção dos entendimentos dos órgãos de controle a respeito, proporcionará mais segurança nas tomadas de decisões administrativas.

Ademais, esse serviço poderá selecionar as perguntas frequentes, deixando as respectivas respostas organizadas no sítio eletrônico da instituição.

Poderá, ainda, confeccionar boletins periódicos, levando aos gestores essas principais informações de maneira proativa.

Uma boa experiência a respeito foi relatada pela auditoria geral do Estado do Pará em 2015, que criou um serviço específico para apresentação de “respostas tempestivas às consultas e questionamentos por meio de Manifestações

Técnicas, via internet, orientando preventivamente a Gestão Pública em situações afetas aos Atos e Fatos Administrativos”²⁹.

6.3.3 Princípio da fiscalização por resultados e riscos

No Judiciário 5.0, o controle de sua atividade financeira e administrativa deve ser realizado com base no atendimento real e adequado dos interesses e necessidades públicas, afastando-se, então, do mero controle de legalidade formal.

Há reais dificuldades, como vimos (item 6.2.1 *supra*), para a identificação de métricas e avaliação de resultados, mas não se pode, simplesmente por isso, deixar de exercer uma atividade fiscalizadora voltada para a análise dos riscos e da qualidade dos gastos públicos, tendo em conta o princípio em questão.

Como destaca Boechat:

O controle e a fiscalização financeira compõem um dos principais desafios na mudança de paradigma do controle burocrático-formal, que se direciona ao cumprimento das regras orçamentárias sob a perspectiva formal, para um controle que se enverede diretamente na qualidade do gasto público – ou seja, que se ocupe da efetividade, eficiência e economicidade do gasto, com ênfase no adequado dispêndio das verbas públicas, traduzido em resultados para a população através das políticas públicas³⁰.

Para que se alcance uma boa governança e o cumprimento efetivo das normas constitucionais aplicáveis à gestão pública, é imprescindível que a fiscalização da atividade do Estado seja direcionada para garantir transparência, eficácia e um controle de riscos inerentes a sua constante inovação.

Nas palavras de Almeida:

Naturalmente, a Administração Pública está adstrita aos limites normativos que lhe são impostos pelos legisladores, representantes do povo, que é soberano e detentor de todo o poder. Contudo, o mesmo povo está a demandar, também via diplomas legais, maior qualidade e mais eficiência e efetividade na atuação governamental, pelo que o controle não pode, como já dito, privilegiar processos e negligenciar resultados. O controle de resultados materializa em si uma nova postura do controlador, apeado de práticas que incentivam a aversão ao risco e, portanto, obstruem a solução ótima para a sociedade³¹.

²⁹ Para mais informações sobre essa e outras boas práticas de atividades de controle, acesse o “Portfólio 2015” do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci). Disponível em: <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Portf%C3%B3lio-2015-Guia-de-Boas-Pr%C3%AAticas-de-Controle-Interno.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

³⁰ BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por resultados e o direito financeiro* cit., p. 179.

³¹ ALMEIDA, Dayson Pereira de. Desempenho: eficiência, eficácia e efetividade. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 259.

Portanto, o princípio da fiscalização por resultados e riscos impõe aos órgãos controladores que realizem seus trabalhos não apenas por meio da análise do cumprimento de formalidades pelos gestores da coisa pública, mas também pela verificação dos resultados alcançados em suas atividades, de modo que a qualidade do gasto público, a gestão de riscos e a inovação estejam sempre presentes nessas atuações.

Vejamos as boas práticas a respeito.

6.3.3.1 Auditorias preditivas, prescritivas e contínuas

O uso das novas tecnologias, cada vez mais acessíveis, permite a adoção de métodos diversos de auditorias, envolvendo atividades preditivas, prescritivas e contínuas.

A abordagem preditiva das auditorias propicia aos órgãos controladores, após compreender fatos e atos, bem como fixar objetivos, identificar causas e analisar riscos futuros.

Com base nisso, a atividade prescritiva sugere condutas, em determinado contexto, que deveriam ser adotadas para que os resultados mais efetivos na gestão sejam alcançados.

Todas essas tarefas podem ser realizadas de forma contínua com acompanhamento informatizado e em tempo real pelos órgãos de controle, tendo em vista ferramentas disponíveis como *Big Data*, Inteligência Artificial e sistemas interligados.

Dessarte, alertas automáticos podem evitar desperdícios, reduzir riscos, oferecer mais segurança aos gestores e permitir o alcance de melhores resultados na gestão pública.

6.3.3.2 Geocontrole

A utilização do geoprocessamento, ou seja, de conhecimentos que utilizam técnicas matemáticas e computacionais para o tratamento de informações geográficas, é uma eficiente maneira de realizar o controle por resultados e riscos.

Nessa área, o Tribunal de Contas da União tem desenvolvido o “Projeto GeoControle” com o objetivo de identificar as melhores ferramentas a respeito para auxiliá-lo em suas tarefas.

Dentre as vantagens dessa tecnologia, citam-se: fiscalização tempestiva, aprimoramento do planejamento, aumento da capacidade de fiscalização, ampliação da abrangência espacial e temporal do controle, redução de custos, transparência e aprimoramento das informações³².

6.3.3.3 Kanban

Vimos que o Kanban é uma abordagem que organiza a gestão de processos por meio da definição da cadeia de valor, visualização dos trabalhos em andamento, delimitação do tempo de cada etapa e gerenciamento de resultados, buscando eficiência e constante aprimoramento (item 2.2.1.4 *supra*).

Logo, trata-se de uma poderosa ferramenta para a organização e planejamento das atividades de controle por resultados.

Por meio dela, podem ser identificados os valores preponderantes em determinadas atividades da gestão pública, bem como os resultados pretendidos.

Ademais, as tarefas, seus tempos e seus andamentos serão mais bem visualizados, permitindo, assim, a identificação dos problemas, necessidades e oportunidades para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho.

6.3.4 Princípio da orientação

Esse princípio determina que os órgãos de controle devem permanentemente orientar suas próprias instituições e também as entidades controladas sobre suas políticas, objetivos, valores, parâmetros, metas e resultados pretendidos.

Portanto, prestigiando a transparência e a colaboração com todos os envolvidos na gestão pública, os órgãos de controle, como observadores privilegiados que são dessas atividades, poderão prestar um verdadeiro serviço para seu aprimoramento e inovação.

Assim, define-se que os órgãos de controle assumem um papel que vai além da mera fiscalização e repressão de ilegalidades, funcionando também como agente indutor de condutas voltadas para o aperfeiçoamento da gestão pública, reunindo e transmitindo informações e boas práticas a respeito.

Trata-se de importante princípio para a busca do Judiciário 5.0, mas, como alerta Cedraz de Oliveira:

³² Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/geocontrole-tcu-desenvolve-sistema-pioneiro-de-analise-de-imagens-de-satelites.htm>. Acesso em: 8 nov. 2019.

Sem dúvida, ao assumir posições mais proativas de estímulo à adoção de práticas digitais pelas diversas instâncias da Administração Pública, há que se tomar cuidados para não usurpar a discricionariedade decisória dos respectivos gestores. Porém, tal missão torna-se relativamente simples, quando suportada por uma compreensão integral sobre a verdadeira natureza da função do auditor³³.

Diversas boas práticas contribuem para a concretização desse princípio.

6.3.4.1 Programa InovaTCU

Entendendo que os órgãos de controle da administração pública, no Brasil e no mundo, têm também o dever de contribuir para a inovação do setor público, o Tribunal de Contas da União criou o Programa InovaTCU com o objetivo de estimular e apoiar a adoção de práticas inovadoras em suas atividades, assim como nas atividades dos demais órgãos públicos de controle, gestão e governança³⁴.

O programa deu origem a diversas iniciativas voltadas para induzir ações inovadoras em órgãos públicos, tais como: inauguração do Centro de Pesquisas e Inovação, criação do coLab-i (Laboratório de Inovação e Coparticipação), bem como realização de eventos para aproximação e *networking* de agentes públicos (Semana de Inovação³⁵ e Rede InovaGov³⁶).

Todas essas iniciativas contribuem para a divulgação de informações ligadas à inovação do setor público, fomentando a adoção de programas semelhantes e a consolidação de uma cultura de inovação dentro e fora dos órgãos de controle no País.

6.3.4.2 Gamificação

O termo “gamificação” vem do inglês *gamification*, palavra utilizada pela primeira vez em 2002 pelo programador britânico Nick Pelling, que teve a ideia de usar conceitos, dinâmicas e elementos de jogos de contextos do mundo real com o objetivo de motivar pessoas a adotar determinadas condutas, alcançando seu engajamento e melhores resultados.

³³ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. Apresentação cit., p. 17-51.

³⁴ Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/innovatcu/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

³⁵ Para mais informações: <https://semanadeinovacao.enap.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

³⁶ Para mais informações: <http://inova.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

Essa prática também pode ser empregada no âmbito do controle das atividades financeiras do Estado como forma de orientar e engajar os agentes públicos na busca de determinados objetivos.

Assim, por meio da gamificação, os órgãos de controle podem obter engajamento de seus próprios agentes e dos órgãos controlados para o aperfeiçoamento da gestão pública, transmitindo informações a respeito e fomentando condutas naquele sentido³⁷.

6.3.5 Princípio da independência

De acordo com o princípio da independência, os órgãos de controle devem ser organizados, estruturados e dispor de garantias, recursos orçamentários, materiais, tecnológicos e de pessoal suficientes para o desempenho de suas atribuições sem influências externas.

O princípio aplica-se aos órgãos do controle externo e também aos do controle interno.

Assim, garante-se a efetiva fiscalização das atividades financeiras do Estado e da administração dos bens e dinheiros públicos.

Todos os órgãos de controle devem estabelecer mecanismos que assegurem uma atuação imparcial, objetiva e independente de seus integrantes quanto aos entes fiscalizados.

Para isso, preconiza-se a observância dos padrões internacionalmente firmados, por exemplo, os definidos pelas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai/Intosai)³⁸.

Dentre as várias boas práticas a respeito³⁹, destaquemos algumas.

³⁷ Interessante dissertação de mestrado foi apresentada a respeito por Aires José Rover: *Engajamento de gestores públicos e cidadãos através de uma métrica baseada em elementos da gamificação*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2014.

³⁸ Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 9 nov. 2018.

³⁹ Algumas diretrizes e boas práticas podem ser consultadas também no relatório dos trabalhos da Ação 3 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla). Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/enccla/arquivos/diretrizes-enccla-acao-3.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

6.3.5.1 Comitês técnicos de auditoria com mandatos

Para garantir a independência dos órgãos de controle, a formação de comitês de auditoria com mandatos desvinculados dos gestores das entidades controladas é medida salutar, uma vez que atuarão sem risco de ser afastados de suas funções por questões políticas.

Ademais, esses comitês devem ser formados por pessoas com conhecimentos técnicos suficientes para compreender com profundidade os atos de gestão, seus regramentos, seus riscos e as tecnologias necessárias para sua avaliação.

6.3.5.2 Afastamento de nomeações meramente políticas

Importante eliminar situações que permitam nomeações puramente políticas para os cargos em órgãos de controle, tendo em vista a redução de independência que tal prática proporciona.

Sugere-se, nesse ponto, a boa prática descrita nas “Diretrizes e Boas Práticas da Intosai Relacionadas com a Independência das EFS”: “Os membros de uma EFS colegiada (Tribunal de Contas) são recrutados por concurso público, com banca examinadora independente. As condições para os candidatos e os critérios de seleção são fixadas pela legislação”⁴⁰.

6.3.5.3 Autonomia administrativa e orçamentária com garantia da alta administração

Recomenda-se que todos os órgãos de controle, mesmo os internos, tenham autonomia para fazer sua autogestão, dispondo de recursos suficientes para não ficarem dependentes de outros órgãos em seu funcionamento.

Logo, a definição de seus recursos orçamentários deve ser feita de maneira específica e por meio de proposta fundamentada do próprio órgão, garantindo transparência e eficácia ao processo.

Ademais, as auditorias devem estar ligadas diretamente à mais alta instância da governança, fazendo com que esta seja garantidora direta de que os recursos necessários serão realmente destinados a elas.

⁴⁰ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-2561DF3F5015623294055787A>. Acesso em: 9 nov. 2018.

6.3.6 Princípio da harmonização

Esse princípio preconiza que a eficiência do controle da atividade financeira do Estado depende da harmonização, mediante integração e coordenação, dos controles externo, interno e social.

Afinal, a complexidade da gestão pública, que envolve diferentes Poderes do Estado, distintos entes federativos, variadas atribuições privativas e concorrentes, bem como diversos órgãos, exige uma atuação igualmente complexa dos órgãos de controle.

Como destaca Barros:

As instâncias de controle fazem parte da engrenagem do sistema de prestação de contas, nesse sentido, entende-se que a integração das ações de controle de diversos órgãos, de diferentes setores, de diferentes esferas de governo é a única forma de garantir abrangência e completude nas análises de políticas públicas e na identificação de desvios e desperdícios⁴¹.

Portanto, devem os órgãos de controle atuar de forma integrada, complementar e harmônica.

Analisemos as boas práticas que ajudam na concretização desse princípio.

6.3.6.1 Controle como plataforma

Os órgãos públicos gestores e os de controle devem disponibilizar à sociedade todos os dados não sigilosos referentes a suas atividades, conforme determina a Constituição Federal (art. 37, *caput* e II, de seu § 3.º; art. 5.º, XXXIII; e art. 216, § 2.º), mas poderão também oferecer uma estrutura de dados abertos com ferramentas analíticas e recursos de comunicação, permitindo que cidadãos, entes públicos e privados, bem como adversários políticos, possam desenvolver análises inovadoras a respeito, participando de maneira colaborativa das atividades fiscalizadoras.

Dessarte, mediante a disponibilização de dados publicados em formatos não proprietários, passíveis de ser lidos por máquinas e conectados entre si por meio de descritores definidos, incentiva-se a produção de aplicativos cívicos e de outras ferramentas para maior integração de pessoas nas atividades de controle.

⁴¹ BARROS, Fabio Henrique Granja e. Controles eficientes na administração pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 287.

Trata-se de iniciativa que estimula e apoia a participação da sociedade no controle da atividade financeira do Estado, dando ensejo à formação de verdadeiras auditorias sociais.

Dessa forma, as atuações dos órgãos de controle interno e externo da administração serão complementadas por iniciativas particulares criativas, permitindo a formação de um sistema de controle harmônico e mais eficaz das contas públicas em nosso país.

6.3.6.2 Design organizacional

O uso da abordagem do *Design Thinking* (item 2.2.1.1 *supra*) é um bom caminho para se efetivarem a integração e a coordenação dos controles externo, interno e social por meio de redesenhos organizacionais.

A complexidade das estruturas de controle existentes pode ser mais bem compreendida e trabalhada com foco nos usuários e utilizando-se da reunião de equipes multidisciplinares e das diferentes instituições envolvidas para encontrar soluções criativas destinadas à formação de uma rede colaborativa dos controles.

Quanto ao Poder Judiciário, essa reorganização pode ser feita nos âmbitos de cada tribunal, de cada ramo de Justiça, bem como envolvendo toda a estrutura subordinada administrativamente ao CNJ.

6.3.7 Princípio da prestação de contas e transparência

Como corolário do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/1988), as atividades de controle das finanças públicas devem ser transparentes, também devendo ser prestadas contas por aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único, da CF/1988).

Como vimos (item 6.1.1 *supra*), para garantir o controle adequado da atividade financeira do Estado, a legislação infraconstitucional (v.g.: Lei Complementar 10/2000 (LRF), Lei 4.320/1964 e Lei 12.527/2011) determina, entre outras formas, que seja dada divulgação ampla, inclusive por meios eletrônicos, de todos os planos, leis orçamentárias, prestações de contas e respectivos pareceres, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, bem como de versões simplificadas desses documentos (art. 48 da LRF).

Devem, então, os órgãos controladores prestar contas permanentemente de suas atividades, dando conhecimento à sociedade de tudo o que fizeram no desempenho de seu mister.

Assim, a boa governança dos órgãos de controle exige transparência dos atos, decisões e ações tomadas em suas atividades, o que é alcançado por meio da divulgação de informações importantes para que a sociedade possa acompanhar e avaliar o desempenho e as operações destes, compreendendo claramente seus motivos e suas consequências.

Vejamos as boas práticas a respeito.

6.3.7.1 Comunicação visual e digital

O uso da comunicação visual e digital permite o aprimoramento da transparência dos órgãos de controle na medida em que garantem melhor compreensão das informações técnicas, que muitas vezes dificultam aos leigos entender os complexos institutos da atividade financeira do Estado.

Trata-se de verdadeira tendência mundial, que vem transformando a comunicação entre as pessoas.

Na área jurídica, fala-se em *visual law*, referindo-se à técnica de converter os complicados textos legais em representações gráficas mais compreensíveis⁴².

Como destacam Vercic e Zerfass, os resultados da pesquisa do “European Communication Monitor 2017” demonstram que estamos vivendo uma transformação da comunicação estratégica em muitos domínios, especialmente quanto à visualização, automação e utilização de robôs⁴³.

O uso de robôs para extração automática e permanente de dados, bem como a aplicação de *Big Data* e da Inteligência Artificial para estruturação e comparação de dados, permitem uma organização rápida, contínua e mais didática dos resultados das atividades de controle.

Pesquisa realizada pelo Fórum Econômico Mundial com mais de 800 executivos e *experts* em tecnologia da informação apontou que cerca de 75% dos

⁴² Para mais informações: <http://www.openlawlab.com/project-topics/illustrated-law-visualizations/>. Acesso em: 9 nov. 2019.

⁴³ VERCIC, Derjan; ZERFASS, Ansgar. Digital and Visual. *Communication Director*, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.communicationmonitor.eu/wp-content/uploads/2018/03/Vercic-Zerfass-2017-Digital-and-Visual-Social-Bots-Visual-Communication-Communication-Benchmarking-Strategic-Communication-Public-Relations-PR.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2019.

entrevistados acreditam que pelo menos 30% das auditorias corporativas serão realizadas por inteligência artificial nos próximos dez anos⁴⁴.

Nessa esteira, a utilização dessas novas tecnologias aliada à chamada comunicação visual, aquela realizada pelo uso de imagens de forma preponderante, em vez de palavras, é uma forma eficaz de aprimoramento da transparência das atividades dos órgãos de controle.

6.3.7.2 Auditorias temáticas

A realização de auditorias temáticas permite um aprofundamento do controle em determinados assuntos relevantes para a sociedade, contribuindo para uma melhor compreensão do tema.

Além disso, essas atividades sinalizam o interesse maior dos órgãos do controle por determinadas áreas, que serão certamente objeto de maior atenção pelos órgãos gestores.

Teremos, então, uma melhor comunicação quanto ao interesse público sobre políticas públicas, que estão a merecer uma maior atenção dos gestores⁴⁵.

6.3.7.3 Audiências públicas

As audiências públicas podem ser realizadas após a divulgação de relatórios de fiscalização para que sejam colhidas críticas, sugestões e opiniões da sociedade sobre os trabalhos realizados.

Ademais, a oportunidade pode ser aproveitada também para sanar dúvidas e identificar dificuldades dos interessados na compreensão das informações apresentadas.

O contato direto dos agentes de controle com a sociedade e com os demais órgãos públicos revela-se importante para a majoração da transparência e para a melhoria da imagem daqueles nesse quesito.

⁴⁴ GLOBAL Agenda Council on the Future of Software & Society. *Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact*. Geneva: World Economic Forum, 2015. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

⁴⁵ Para mais informações sobre as auditorias temáticas do Tribunal de Contas da União: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/trabalhos-de-destaque/>. Acesso em: 9 nov. 2019.

Após toda a análise feita a respeito da atividade financeira do Judiciário no Brasil, passando pelo estudo evolutivo da sua estrutura, das exigências legais, sociais, econômicas e políticas de sua atuação, bem como dos princípios e técnicas de inovação e governança aplicáveis para seu aperfeiçoamento, faz-se necessária uma síntese conclusiva a respeito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Completada esta jornada pelas atividades financeiras e de gestão judiciais, bem como pelos caminhos da inovação e governança, encontramos muitas respostas, mas sem evidentemente esgotá-las, aos desafios que a realidade do mundo atual lhes impõe.

O estudo da história da administração da justiça no Brasil, como importante referência para a compreensão do seu presente e para o planejamento do seu futuro, revelou-nos que, apesar de alguns contratempos e até de retrocessos, houve uma importante evolução do Judiciário nacional quanto à sua estrutura e organização desde o seu surgimento com a colonização portuguesa no século XVI até os dias de hoje.

A inicial estrutura rudimentar e centralizada da época colonial, na qual os donatários das capitanias hereditárias concentravam funções executiva, legislativa e judiciária, foi aos poucos sendo modificada, principalmente a partir da nomeação dos governadores-gerais e das criações dos cargos de ouvidor-geral da colônia, de juizes de vintena, de juizes ordinários e de juizes de fora.

Posteriormente, foram criadas as chamadas “Relações”, que eram tribunais com competências recursais e que também possuíam estruturas burocráticas para a gestão administrativa desses órgãos.

Naquela época, o Poder Judiciário caracterizava-se pela total ausência de planejamento, por ser gerido a partir de uma estrutura administrativa pouco complexa e com baixa capacitação de seus servidores e magistrados. Na verdade, sua gestão era voltada para a manutenção do sistema colonial, apresentando pouca eficiência. Não havia autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário tampouco fiscalização estruturada de sua atividade administrativo-financeira.

Na época do Brasil Império, com a independência do País, observamos uma reestruturação política e jurídica, que afetou também o Judiciário.

O “Poder Judicial” foi reconhecido como poder político com o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Moderador, sendo que este último sobrepuja-se aos demais.

Criou-se o Supremo Tribunal de Justiça como órgão máximo do Judiciário brasileiro, sendo ainda reestruturada sua primeira instância, com a existência do juiz municipal, do juiz de paz e do juiz de direito.

Mesmo assim, havia ainda graves problemas no funcionamento do Judiciário, com relatos de falta de comparecimento dos magistrados aos fóruns, licenças indevidas, julgamentos parciais e declarações de suspeição para não participar de julgamentos envolvendo interesses políticos sensíveis.

O orçamento do Judiciário era definido pelo Poder Legislativo com sanção do Imperador, o qual decidia sobre a efetiva aplicação dos recursos. O Judiciário não participava dessas tarefas e não havia fiscalização estruturada dessas atividades financeiras.

No Brasil República, verificamos um significativo incremento da estrutura e da independência do Poder Judiciário.

Foram criados a Justiça Federal e o Supremo Tribunal Federal. Os Tribunais de Relação das Províncias foram transformados em Tribunais de Justiça dos Estados, passando a ser os órgãos de cúpula em cada um destes.

O Congresso Nacional passou a ter o poder de definir o orçamento público anual e também fiscalizava toda a atividade financeira do Estado, permanecendo, inicialmente, o Judiciário sem nenhum planejamento e alijado das decisões sobre seu orçamento.

A partir do advento da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário passa por profundas mudanças em seu papel na sociedade e também quanto à sua gestão.

A administração judiciária passou a ter um planejamento obrigatório, sendo sua estrutura ampliada para incluir tribunais regionais federais, o Superior Tribunal de Justiça, bem como, com a Emenda Constitucional 45/2004, o CNJ.

Com a preocupação de aprimorar o funcionamento do Judiciário, passou-se a dar grande ênfase para a formação e o aperfeiçoamento de seus quadros, exigindo-se, inclusive, permanente realização de cursos oficiais para preparação e promoção de magistrados.

O Poder Judiciário passou a ter autonomia financeira e administrativa, incrementando sua independência.

Por outro lado, seus gestores devem prestar contas e atuar em conformidade com os princípios da administração e das finanças públicas.

Além disso, a estrutura jurídica atual da administração judiciária no Brasil impõe condutas aos membros do Poder Judiciário na busca por uma maior eficácia e por melhor qualidade em seus serviços.

Os magistrados, quando atuam como administradores públicos, também têm os poderes-deveres ordinários dessa área, como os de agir, o poder normativo, o poder disciplinar e o poder hierárquico, uma vez que estão sujeitos ao chamado regime jurídico administrativo.

Além disso, deve-se atentar para as demais normas constitucionais e infraconstitucionais, que impõem deveres específicos aos gestores públicos, em especial as relacionadas à inovação e à governança.

A Constituição Federal de 1988 determina de maneira enfática que a inovação no setor público é obrigatória, devendo também ser estimulada, apoiada e praticada pelo Poder Judiciário.

Isso significa que toda a gestão do Poder Judiciário, que engloba o planejamento e a execução orçamentárias, deve praticar e incentivar a inovação.

Por outro lado, o legislador constituinte e infraconstitucional, reconhecendo a importância do setor público em nossa sociedade e entendendo que um sistema de governança eficaz permitirá que seja nele incentivado o uso eficiente dos recursos, reforçando a responsabilidade pela utilização destes, aprimorando a prestação de serviços à coletividade e, assim, contribuindo para a melhoria de vida das pessoas, determinou claramente que o gestor público, incluindo o do Poder Judiciário, deve seguir regras e princípios de governança.

Não bastassem as exigências normativas, o aprimoramento da gestão judiciária é objeto de exigências sociais, econômicas e políticas.

Com efeito, a sociedade não mais aceita a máquina pública pesada, auto-centrada, distante das pessoas, bem como incapaz de atender às necessidades da população e à velocidade atual da evolução das relações humanas.

No âmbito econômico, a Quarta Revolução Industrial, que conecta todas as etapas da produção sem a intervenção humana por meio do emprego de tecnologias digitais capazes de reduzir custos e falhas, economizar energia, assim como garantir maior segurança e preservação ambiental em todo o processo, faz com que o uso das novas tecnologias seja incorporado na vida das pessoas.

As profundas mudanças decorrentes dessas novas tecnologias desenvolvidas na Quarta Revolução Industrial afetam áreas como transportes, saúde, educação, segurança pública, comunicação, transparência e também a atuação do Judiciário, exigindo alterações dos setores privado e público para que o País não perca competitividade no mercado mundial.

Ainda na gestão judiciária, o processo eletrônico já vem causando mudanças significativas na rotina de trabalho dos servidores e indicando a necessidade de investimento em capacitação para o uso das novas tecnologias, como as que permitem intimações via “WhatsApp”, videoconferência para realização de audiências, pesquisas eletrônicas de jurisprudência, além dos próprios sistemas informatizados de processamento dos feitos.

Isso implica repensar fluxos de trabalho, redesenhar organizações, reestruturar a comunicação interna e externa, mudar as formas de planejamento, ou seja, inovar.

Quanto ao âmbito político, como consequência da Quarta Revolução Industrial, estamos ingressando numa fase de desenvolvimento que os japoneses têm chamado de “Sociedade 5.0”, “Sociedade da Criatividade” ou “Sociedade Superinteligente”, a qual impõe aos países a formulação de uma nova política que coloca o ser humano no centro da inovação e da transformação tecnológica.

A Sociedade 5.0 é aquela em que as pessoas interagem de forma criativa e responsável, utilizando energia, serviços e conhecimento para aumentar o desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável e para melhorar a qualidade de vida de todos.

Portanto, podemos definir essa Sociedade Superinteligente como aquela em que suas necessidades são identificadas e atendidas de forma específica, fornecendo-se às pessoas os produtos e serviços em quantidades necessárias para

utilizarem apenas quando e se precisarem. Assim, todas as pessoas poderão receber serviços de alta qualidade e viver uma vida confortável e adequada a suas várias diferenças como idade, sexo, região ou idioma.

De outra parte, a Sociedade 5.0 é uma visão política pela qual se compreende que a diversidade de nossa sociedade precisa ser utilizada em prol do próprio ser humano e de sua qualidade de vida, compreendendo que o planeta Terra, como lar de todos, precisa ser respeitado, assim como precisam ser respeitadas as diferenças de seus habitantes e atendidas suas diversas necessidades de maneira justa, eficaz e eficiente.

Para que todas essas exigências sejam satisfeitas, a inovação, o uso de novas tecnologias e a governança são essenciais, uma vez que a compreensão das complexidades das questões humanas e do planeta, a empatia, a aplicação conjunta das novidades tecnológicas e a organização dessas atividades com participação efetiva de todos os envolvidos são recursos indispensáveis para alcançarmos aqueles objetivos.

Por tudo isso, o Judiciário 4.0, ou seja, aquele que preconiza a incorporação das mais novas tecnologias à sua atuação, como *Big Data*, Inteligência Artificial, Jurimetria, *Blockchain*, IoT etc., não é mais suficiente.

A gestão judiciária deve seguir o caminho da Sociedade 5.0 e construir um Judiciário 5.0, que se caracteriza por colocar o ser humano e o meio ambiente no centro de sua política pública.

Para tanto, os usuários externos e internos de seus serviços, assim como todos os que são direta ou indiretamente impactados pela gestão judiciária, devem ser ouvidos, atendidos e respeitados. As inovações tecnológicas devem ser adotadas, estimuladas e continuamente aprimoradas a fim de proporcionar a melhoria da qualidade de vida das pessoas, mas respeitando-se, sempre, a dignidade da pessoa humana e o equilíbrio ambiental.

O Judiciário 5.0 deve ser construído com base nos pilares da inovação e da governança, tendo o ser humano, o meio ambiente e a segurança jurídica no centro de suas atenções.

Diante do exposto, examinamos o que são a inovação e a governança, bem como quais abordagens, técnicas, métodos e princípios poderiam ser aplicados para a construção do Judiciário 5.0.

Vimos que a inovação, em geral, pode ser compreendida como a implementação efetiva de mudanças em produtos, serviços, processos, organizações, métodos de *marketing* e negócios, criando-se algo novo ou aprimorando

significativamente algo existente, que possua valor para o usuário, para o mercado e para a sociedade.

No tocante a sua natureza, a inovação pode ser disruptiva ou incremental. Disruptiva é a inovação que cria algo totalmente novo ou que altera a estrutura de algo existente. Por sua vez, a inovação incremental apenas aprimora algo sem modificações significativas em sua estrutura.

Quanto a seu objeto, temos: a inovação de produtos, que implementa mudanças em bens ou serviços; a inovação de processos, que altera métodos de produção ou de distribuição; a inovação organizacional, que modifica as práticas de negócios da empresa, a organização da própria empresa ou de seu local de trabalho, ou ainda suas relações externas, visando melhorar o uso do conhecimento, a eficiência dos fluxos de trabalho ou a qualidade dos bens ou serviços; e a inovação de *marketing*, que implementa um novo método de mercadologia com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços, visando melhor responder às necessidades dos clientes, abrir novos mercados ou reposicionar o produto no mercado para incrementar as vendas.

Por fim, considerando os diversos processos que permitem o desenvolvimento da inovação, podemos falar em inovação fechada e inovação aberta. A inovação fechada é aquela realizada por meio de um processo totalmente desenvolvido dentro da própria empresa com a utilização exclusiva de seus recursos materiais e pessoais. Assim, as ideias, invenções, pesquisas e os desenvolvimentos necessários para inovar são gerados dentro da própria organização. Tudo ocorre dentro de seu funil de inovação. Por outro lado, a inovação aberta é desenvolvida por meio de parcerias e de entradas e saídas intencionais de conhecimento. Baseia-se na ideia de abrir o processo de inovação ao fluxo de ideias e conhecimentos de dentro para fora da empresa e vice-versa. Por conseguinte, a cooperação e a colaboração incrementam e reduzem custos nas atividades inovadoras.

A inovação em governo pode ser definida, então, como a implementação efetiva pelo governo de medidas que aprimorem a atividade pública por meio de alterações em serviços, produtos, processos, organizações, métodos de comunicação e políticas públicas, de forma a criar algo novo ou significativamente melhorado, que satisfaça um determinado interesse público.

Por sua vez, a inovação no Judiciário é entendida como a implementação efetiva pelos magistrados e servidores de medidas que aprimorem a atividade jurisdicional por meio de alterações em serviços, produtos, processos,

organizações, métodos de comunicação e políticas públicas, criando algo novo ou significativamente melhorado.

Essa inovação no Judiciário terá como objeto mediato sempre a atividade jurisdicional, mas, quanto a seu objeto imediato, podemos dizer que a inovação pode ser na área-meio ou na área-fim. A inovação na área-fim gera melhorias diretas na prestação jurisdicional, como ocorre, por exemplo, quando se implementam recursos novos para a realização de intimações das partes por meio de ferramentas como WhatsApp. Por sua vez, a inovação na área-meio gera melhorias indiretas na prestação jurisdicional por meio do aperfeiçoamento das atividades de apoio às unidades jurisdicionais, por exemplo, na criação de uma rede social interna reunindo magistrados e servidores para trocas de experiências, boas práticas e informações.

Tal como estudamos no primeiro capítulo, a inovação sempre esteve presente na evolução do Judiciário no Brasil, mas a novidade agora é seu conhecimento e aplicação de forma metodológica e com orientação específica ao Judiciário e pelo Judiciário.

Para isso, existem vários métodos, técnicas e abordagens examinados, os quais podem ser sintetizados sob o título “metodologia da inovação”, que abrange as chamadas metodologias ágeis, a inovação aberta e os incentivos para a inovação.

Nessa seara, estudamos as principais metodologias ágeis utilizadas na inovação em geral, que são o *Design Thinking*, o *Legal Design*, o *Scrum*, o *Lean*, o *Kanban* e o *Design Sprint*.

Na inovação aberta, vimos os programas de aceleração, o *hackathon*, o *crowdsourcing*, a cocriação e o *spin-off*.

Por fim, examinamos os principais incentivos para a inovação, dividindo-os em incentivos com impacto e incentivos sem impacto. Os incentivos com impacto são aqueles que geram algum tipo de consequência nas contas públicas, tais como: investimento em infraestrutura para a inovação; subvenções econômicas; participação societária; bônus tecnológico; encomenda tecnológica; incentivos fiscais; concessão de bolsas; uso do poder de compra do Estado; e títulos de investimento incentivados. Já os incentivos sem impacto nas contas públicas podem ser exemplificados como a criação de fundos de investimentos sem subsídios; os fundos de participação; os títulos financeiros não incentivados; os financiamentos não subsidiados; e os dados abertos.

Após, estudamos a governança, suas espécies, seus princípios e seus instrumentos.

Vimos que a palavra governança deriva de “governo”, tendo diversas acepções, mas todas voltadas a meios e processos utilizados para que uma determinada organização alcance resultados eficazes. Nessa linha, podemos falar em governança corporativa, governança pública e governança judiciária.

Governança corporativa é a organização de poder realizada nas empresas com os objetivos de maximizar seu valor, promover a harmonia entre acionistas, conselhos de administração e direção executiva, respeitar os direitos de todos os seus acionistas, bem como disponibilizar informações que permitam aos acionistas e às demais partes interessadas (*stakeholders*) acompanhar as decisões empresariais e, assim, verificar seus direitos diante destas.

Já a governança pública pode ser entendida como a organização de poder feita nos órgãos públicos com os objetivos de melhor atingir suas finalidades, promover a harmonia entre os interesses públicos e privados, respeitar os direitos de todos os cidadãos, bem como disponibilizar informações que permitam à sociedade acompanhar, fiscalizar e controlar suas atividades e, assim, verificar seus direitos diante destas.

Vimos que o papel da governança pública é o de fornecer um conjunto de princípios e boas práticas para aprimorar a organização governamental e sua relação com a sociedade a fim de alcançar, como objetivo final, o bem-estar desta, considerando as características próprias de cada país relacionadas a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência.

Por seu turno, a governança judiciária, nascida a partir dos estudos e das práticas da governança pública, pode ser compreendida como o conjunto de meios e processos utilizados para que o Poder Judiciário exerça seu autogoverno a fim de melhor atingir seus objetivos e finalidades, garantindo os direitos fundamentais e pacificando a sociedade, bem como assegurando a sustentabilidade e a transparência necessária para permitir o acompanhamento, a fiscalização e o controle interno e social de suas atividades.

Com base nos princípios e nas boas práticas de inovação e governança aplicáveis aos setores privado e público, podemos identificar aqueles que deveriam ser utilizados para a construção do Judiciário 5.0.

Para tanto, dividimos a gestão do Judiciário em suas atividades de planejamento, execução orçamentária e financeira, bem como nas de controle interno e externo. Estudamos a estrutura jurídica atual de cada atividade e identificamos seus principais problemas, desafios e oportunidades atuais.

Por fim, seguindo os métodos de estudos estruturantes utilizados na governança corporativa e na governança pública, chegamos a um modelo teórico, também com indicações de boas práticas, apto a atender às exigências normativas, sociais, econômicas e políticas do Judiciário 5.0.

Esse modelo está dividido em três partes, e em todas elas devem ser observados os princípios gerais da administração pública, ou seja, aqueles previstos expressamente no art. 37 da CF (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como os chamados princípios orçamentários (princípios da universalidade, da anualidade ou periodicidade, da exclusividade, da unicidade e o da não afetação) e o princípio da ética.

Além desses, as atividades financeiras do Judiciário 5.0 são regidas por princípios específicos de inovação e governança.

Na primeira parte, destinada ao planejamento do Judiciário 5.0, constatamos que os princípios de inovação e governança, com suas respectivas boas práticas concretizadoras, são: 1) princípio do foco no usuário (boas práticas: utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*, utilização do *Lean*, laboratórios de inovação, uso do *Crowdsourcing*, avaliações periódicas, orçamento participativo e redes de governança); 2) princípio do respeito aos *stakeholders* (boas práticas: participação dos *stakeholders* na aplicação das metodologias ágeis, cocriação, canais institucionais de comunicação, compartilhamento de dados, informações e cadastros, bem como a do orçamento participativo); 3) princípio da segurança (boas práticas: bancos de precedentes, divulgação da estratégia, estabilidade dos órgãos de planejamento e de fixação de entendimentos, bem como a da precisão, abrangência e confiabilidade dos orçamentos); 4) princípio do respeito à diversidade (boas práticas: atividades de conscientização e concursos); 5) princípio do incentivo à pluralidade (boas práticas: órgãos planejadores plurais e participação externa); 6) princípio da sustentabilidade (boas práticas: uso do poder de compra do Estado, *hackathon*, programas de aceleração, comissão temática e código de sustentabilidade institucional); e 7) princípio da transparência (boas práticas: comunicação permanente, eficiente e tecnológica e registros completos, exatos e de fácil compreensão).

Na segunda, quanto à execução orçamentária e financeira no Judiciário 5.0, foram identificados os seguintes princípios de inovação e governança: 1) princípio do foco no usuário (boas práticas: utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*, do *Scrum*, do *Kanban* e laboratórios de inovação); 2) princípio do respeito aos *stakeholders* (boas práticas: inovação aberta, incentivos à inovação

e informações claras sobre deveres e direitos dos contratados); 3) princípio da gestão de desempenho e riscos (boas práticas: controles de contratos, vencimentos e análise de resultados, comunicação e pesquisas empíricas); 4) princípio da orientação estratégica (boas práticas: capacitação 360 graus e mecanismos transversais de articulação e colaboração); 5) princípio do respeito à diversidade (boas práticas: código de ética e conduta para os membros da instituição e comissão de ética); 6) princípio da transparência (boas práticas: reuniões periódicas de acompanhamento e divulgação da gestão e divulgação rápida e eficaz de atas de reunião); e 7) princípio do incentivo à pluralidade (boas práticas: espaços de trabalho e convivência e engajamento dos líderes).

No tocante ao controle da atividade financeira no Judiciário 5.0, deverão ser observados os seguintes princípios de inovação e governança: 1) princípio do foco no usuário (boas práticas: pesquisas, eventos e obras coletivas, tecnologia para mitigar a assimetria de informação, gestão bimodal e *crowdsourcing*); 2) princípio da segurança (boas práticas: pesquisas pós-fiscalizações, serviço de divulgação de entendimentos, enunciados conjuntos e serviço de atendimento aos gestores); 3) princípio da fiscalização por resultados e riscos (boas práticas: auditorias preditivas, prescritivas e contínuas, geocontrole e Kanban); 4) princípio da orientação (boas práticas: programa InovaTCU e gamificação); 5) princípio da independência (boas práticas: comitês técnicos de auditoria com mandatos, afastamento de nomeações meramente políticas, bem como autonomia administrativa e orçamentária com garantia da alta administração); 6) princípio da harmonização (boas práticas: controle como plataforma e *design* organizacional); e 7) princípio da prestação de contas e transparência (boas práticas: comunicação visual e digital, auditorias temáticas e audiências públicas).

Todos esses princípios e boas práticas permitem ao gestor judiciário enfrentar os problemas e desafios de suas atividades, bem como aproveitar as oportunidades existentes para que o Judiciário 5.0 seja efetivado no Brasil.

Trata-se de um modelo que, tal como ordinariamente ocorre nas atividades inovadoras, não se pretende completo e concluído, encontrando-se em constante versão beta, ou seja, aprimorável.

Destaca-se, ainda, que muitas das boas práticas utilizadas servem também para o aprimoramento de atividades financeiras diversas daquelas inicialmente apontadas, haja vista a conexão entre todas.

Não se tem, portanto, com esta obra, o objetivo de esgotar os princípios e as boas práticas a respeito do planejamento, da execução orçamentária e

financeira, bem como referente ao controle da atividade financeira do Judiciário, mas se almejou contribuir para o despertar da Sociedade 5.0, para suas consequências quanto ao Poder Judiciário e para a sistematização dos princípios e boas práticas a respeito.

Portanto, acredita-se no aperfeiçoamento da atividade financeira e da gestão judiciária no Brasil como caminho para a construção do Judiciário 5.0 em nosso país.

REFERÊNCIAS

ADDINK, Henk. *Good governance: concept and context*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

AGUNE, Roberto. O governo do século XXI. *In*: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 22-33.

AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antonio. Gestão do conhecimento e inovação para a melhoria da gestão pública: o Programa de Inovação do Governo do Estado de São Paulo. *In*: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – PAINEL 20. *Anais...* Brasília/DF, 2009. Disponível em: http://www.escola-degestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_20/gestao_do_conhecimento_e_inovacao_para_a_melhoria_da_gestao_publica_o_programa_de_inovacao.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antônio. Radar da inovação: o que os governos precisam enxergar. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 143-157,

maio 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200143&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jun. 2018.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 183-202, jan./jun. 2012.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. In: XXXVII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro, set. 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1286.pdf. Acesso em: 16 jul. 2018.

ALBERNAZ, Leonardo Rodrigues; GOMES, Marcelo Barros. Governança pública e controle. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge. *Controladoria no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ALBUQUERQUE, Roberto de Araújo Chacon de. A proteção ao investidor no código de governança corporativa alemão. *Revista Direito GV* (eletrônica), v. 4-1, n. 7, p. 29-48, jan./jun. 2008.

ALBURY, David. Fostering. Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, Oxford, v. 25, n. 1, p. 51-56, Jan. 2005.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 577-599.

ALMEIDA, Dayson Pereira de. Desempenho: eficiência, eficácia e efetividade. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 239-270.

ALMEIDA, Fernando Menezes. A noção constitucional de “administração pública” aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 17-28.

ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário brasileiro e sua organização*. Curitiba: Juruá, 1992.

ALVARES, Elismar; GIACOMETTI, Celso; GUSSO, Eduardo. *Governança corporativa*. Colaboradores Edison Carmagnani *et al.* Apoio Daniela Pessoa Scarioli Soares e Renata Moreira dos Santos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ALVAREZ, Roberto dos Reis; ANTUNES JUNIOR, José Antonio Valle. Takt Time: contexto e contextualização dentro do Sistema Toyota de Produção. *Gestão & Produção*, v. 8, n. 1, p. 1-18, abr. 2001.

ANAO. Australian National Audit Office. *Public sector governance: strengthening performance through good governance*. Australian National Audit Office Barton, ACT, 2014. Disponível em: <https://nla.gov.au/nla.obj-494733346/view>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ANDERSON, David J. *Kanban: sucessful evolutionary change for your technology business*. Sequin/WA: Blue Hole Press, 2010.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. *Governança corporativa*. Fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2009.

ANDRADE, Thales Novase de. Aspectos sociais e tecnológicos das atividades de inovação. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 66, p. 139-166, 2006.

ARAUJO, Maria H. *et al.* “Spin-Off” acadêmico: criando riquezas a partir de conhecimento e pesquisa. *Química Nova*, São Paulo, v. 28, p. S26-S35, dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422005000700006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 ago. 2019.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

AZAMBUJA, Carmem Luiza Dias; LIMA, José Jerônimo de Menezes. *Judiciário: qualidade total*. Canoas: Ed. Ulbra, 1999.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. A administração pública, os contratos e as obrigações de pagamento. *Revista dos Tribunais*, Fasc. Cív., ano 86, v. 739, p. 43-52, maio 1997.

BAAR, Carl. The development and reform of court organization and administration. *Public Administration and Development*, v. 19, Issue 4, p. 339-351, 1999.

BAHSA, Mala Praveen. Understanding the Corporate Governance Quadrilateral. *Corporate Governance*, v. 4, n. 4, 2004. Disponível em: www.emeradin-sight.com. Acesso em: 12 jun. 2018.

BARBIERI, José Carlos; ÁLVARES, Antonio Carlos Teixeira; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. *Gestão de ideias para inovação contínua*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

BARROS, Fabio Henrique Granja e. Controles eficientes na administração pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 271-290.

BARTLETT, Dean; DIBBEN, Pauline. Public sector innovation and entrepreneurship: case studies from local government. *Local Government Studies*, v. 28, n. 4, p. 107-121, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4.

BAXTER, David; SCHOEMAN, Magnus; GOFFIN, Keith. *Innovation in Justice*. New delivery models and better outcomes. London: Cranfield School of Management, 2011.

BHATIA, Nina; DREW, John. Applying lean production to the public sector. *The McKinsey Quarterly*, v. 3, n. 1, p. 97-98, 2006.

BAUDIN, Michel. *Working with machines: the nuts and bolts of lean with jidoka*. New York: Productivity Press, 2007.

BECHARA, João José Bignetti. *Design Thinking: estruturantes teórico-metodológicos inspiradores da inovação escolar*. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BECHT, Marco & Bolton, Patrick & Roell, Ailsa, 2003. Corporate governance and control. In: CONSTANTINIDES, G.M.; HARRIS, M.; STULZ, R. M. (ed.). *Handbook of the Economics of Finance*, Elsevier, ed. 1, v. 1, chapter 1, p. 1-109.

BENETI, Sidnei Agostinho. *Da conduta do juiz*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BETTARELLO, Flávio Campestrin. *Governança corporativa: fundamentos jurídicos e regulação*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento em Discussão*, Senado Federal, n. 12, p. 10, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-12-2014-governanca-orcamentaria-uma-relevante-agenda-em-ascensao>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BOCHENEK, Antônio César. A governância e o princípio da coerência: considerações preambulares. *Revista de Doutrina da 4.ª Região*, Porto Alegre, n.

23, abr. 2008. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Antonio_Bochenek.html. Acesso em: 13 set. 2018.

BOCHENEK, Antônio Cesar *et al.* *Manual luso-brasileiro de gestão judicial*. São Paulo: Almedina, 2018.

BOCHENEK, Antonio César; DALAZOANA, Vinicius; RISSETTI, Vinicius Rafael. Good Governance e o Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 535-554, jul./dez. 2013.

BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por resultados e o direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2018.

BOEG, Jesper. Kanban em 10 passos – otimizando o fluxo de trabalho em sistemas de entrega de *software*. *InfoQ Brasil*. Disponível em: <https://www.infoq.com/br/minibooks/priming-kanban-jesper-boeg/>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRANSON, Douglas. The Very Uncertain Prospect of “Global” Convergence in Corporate Governance. *Cornell International Law Journal*, v. 34, p. 321, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2018*: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*: ano-base 2018. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/08/4668014df24cf825e7187383564e71a3.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Govrisk – The International Governance & Risk Institute. *UK-Brazil Cooperation: improving efficiency and performance in Brazil’s Judiciary*, 2016/17. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/d40ea5e905ca73af67977f328717374d_fa959e35d8792af96886b8e71d68e156.pdf. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de São Paulo. *A memória da Justiça Federal em São Paulo*. São Paulo: Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo, 2017.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de São Paulo. *Programa de gestão e inovação*: iNovaJusp/Diretoria do Foro da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo. São Paulo: JFSP, 2016. Disponível em: <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUID/inovajusp/inovajuspcatalogada.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: www.portalsof.planejamento.gov.br/mto/edicoesanteriores. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. AGU pede segurança jurídica para gestores em audiência da CI. Brasília, 24 set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/24/agu-pede-seguranca-juridica-para-gestores-em-audiencia-da-ci>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Governança Pública*: coletânea de legislação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529746/governanca_publica_1ed.pdf?sequence=1. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Design Thinking Toolkit para Governo*. Brasília: Tribunal de Contas da União; Instituto Serzedello Corrêa e CoLab-i – Laboratório de Inovação e Coparticipação, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/index.html. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico do programa de inovação*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inovatcu>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*. Oeiras: INA, 2000.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, ano 47, v. 120, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semiestagnada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 543-560, jan. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6760>. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 23 out. 2018.

BROWN, Tim. *Design Thinking*: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. São Paulo: Elsevier, 2010.

BUCHANAN, Richard. Wicked problems in Design Thinking. *Design Issues*, Cambridge, v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992. Disponível em: http://web.mit.edu/jrankin/www/engin_as_lib_art/Design_thinking.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

BUCHELE, Gustavo Tomaz *et al.* Métodos, técnicas e ferramentas para inovação: brainstorming no contexto da inovação. *In: VII SEMINÁRIO DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR. Anais...* 2015. Disponível em: http://www.unisul.br/wps/wcm/connect/95eb03a8-996f-4d78-89e7-e2982649e942/artigo_gt-adm_gustavo-pierry-gertrudes-joao_vii-spi.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 18 mar. 2019.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho; GOMES, Paula Lopes. Resistência à Justiça 4.0: qual é o custo do atraso? *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 maio 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/05/resistencia-a-justica-40-qual-e-o-custo-do-atraso.shtml>. Acesso em: 13 set. 2019.

CAPOVILLA, Celso *et al.* O processo de inovação na RNP. *Position paper v: 1.0*. Rede Nacional de Ensino e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: https://www.rnp.br/sites/default/files/media/rnp-position-paper-processo_de_inovacao_na_rnp-v_final2_1.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

CADBURY COMMITTEE. *The report of the committee on the financial aspects of corporate governance* (The Cadbury Report). London: Burgess Science Press, 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. *In: CONTI, José Maurício; SCAFF,*

Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 769-784.

CARLOS, José Antônio. Inovação organizacional no setor público. In: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

CASTRO, Flávia Lages de. *História do direito geral e Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CASTRO, Marilú Pereira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da inovação em organizações da justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico. *Cad. Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan./mar. 2019.

CAVALCANTE, Pedro *et al.* *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap, Ipea, 2017.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, Pedro *et al.* (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da administração pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 67-89.

CHARKHAM, Jonathan P. *Keeping better company*. Corporate Governance Ten Years On. New York: Oxford University Press, 2008.

CHAVES, Luciano Athayde. O juiz e a governança do Poder Judiciário: do modelo burocrático ao democrático. *Revista da Ejuse*, Aracaju, n. 20, p. 25-54, 2014.

CHEFFINS, Brian R. The history of corporate governance. *The Oxford Handbook of Corporate Governance*, p. 46-64, 2013.

CHESBROUGH, Henry William. *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector*. 2014. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>. Acesso em: 3 set. 2019.

CITÓ, Francisca Eulália Camurça; OLIVEIRA, Meire Divina Pereira. Desafios na elaboração e implementação do planejamento estratégico no setor público. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3.^a Região*, Belo Horizonte, v. 60, n. 91, p. 131-144, jan./jun. 2015.

COELHO, Alexandre Zavaglia. Tecnologia e *design* na justiça brasileira: o pioneirismo do iJuspLab. In: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 211-222.

COMIRAN, Giovana Cunha. O modelo anglo-americano de governança corporativa. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo, v. 17, n. 63, p. 151-169, jan./mar. 2014.

CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração. In: CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 157-160.

CONTI, José Maurício. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 17, n. 45, p. 29-40, out./dez. 2016.

CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 67-93.

COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de et al. *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 111-139.

COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coord.). Tomo: *Direito administrativo e constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 20 out. 2019.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança pública na administração contemporânea*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán. Planejamento e políticas públicas de inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, Brasília, n. 23, p. 205-232, jun. 2001.

DEMING, W. Edwards. *O método Deming de administração*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DIAS, Isabel de Meiroz. Práticas de inovação em gestão pública. In: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer*. Gestão do conhecimento e inovação em governo. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

DÍAZ, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DOURADO, Gabriela. *Design Thinking*: por que utilizar? In: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário*: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019.

DRUCKER, Peter F. *Administrando para obter resultados*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

DRUCKER, Peter F. *Inovação e espírito empreendedor*. São Paulo: Pioneira, 1986.

DRUCKER, Peter F. *Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship)*: prática e princípios. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

DRUCKER, Peter F. *The end of economic man*: the origins of totalitarianism. USA: Transaction Publishers, 1995.

EARL, Louise. Innovation and Change in the Public Sector: A Seeming Oxymoron. *Statistics Canada SIEID Working Paper Series*, n. 2002-01. Disponível em: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/88f0006x/88f0006x2002001-eng.pdf?st=dC-2m-eU>. Acesso em: 27 nov. 2018.

ELKINGTON, John. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie. *The Triple Bottom Line, does it all add up?: assessing the sustainability of business and CSR*. London: Earthscan Publications, 2004. cap. 1, p. 1-16. Disponível em: <http://kmhassociates.ca/resources/1/Triple%20Bottom%20Line%20a%20history%201961-2001.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2018.

EMIRADOS ÁRABES. Ministry of Cabinet Affairs. *UAE National Innovation Strategy*. 2015. Disponível em: <https://government.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/federal-governments-strategies-and-plans/national-innovation-strategy>. Acesso em: 10 mar. 2019.

ESHIMA, Yoshihiro; KATAYAMA, Taisuke; OHNO, Taishi. Public management innovation in Japan: its characteristics and challenges. *International Review of Administrative Sciences*, Sage Publications, v. 67, n. 4, p. 699-714, 2001.

EXAME. São Paulo, ano 53, edição 1.186, n. 10, 29 maio 2019.

EXAME. PIB do Brasil só recuperou 30% do que foi perdido na crise econômica. São Paulo, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/pib-do-brasil-so-recuperou-30-do-que-foi-perdido-na-crise-economica/>. Acesso em: 28 out. 2019.

FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FEDERIGHI, Wanderley José. Notas sobre a fiscalização financeira e orçamentária e o Poder Judiciário; o controle interno, controle externo, controle social e a atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 363-394.

FELD, William M. *Lean manufacturing: tools, techniques, and how to use them*. Boca Raton: CRC Press, 2000.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB e Enap, 1999.

FERREIRA, Cicero; BRESCIANI, Luiz Paulo; MAZZALI, Leonel. Centros de serviços compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, v. 61, n. 4, p. 387-403, out./dez. 2010.

FERREIRA, Gabriel de Deus. *O papel dos Hackathons promovidos no setor público brasileiro: um estudo na perspectiva de inovação aberta, citizen-sourcing e motivação dos participantes*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETE, Marcelo Ferreira; SILVA FILHO, Antônio Isidro da; SOUSA, Marcos de Moraes. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. *INMR – Innovation & Management Review*, v. 12, n. 4, p. 99-118, 30 dez. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. PIB do Brasil cai 9,7% no 2º trimestre com efeitos econômicos da pandemia, segundo IBGE. São Paulo, 1º set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/pib-do-brasil-cai-97-no-2o-trimestre-com-efeitos-economicos-da-pandemia-segundo-ibge.shtml>. Acesso em 21 set. 2020.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil*. 1. ed. 3. tir. Curitiba: Juruá, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. Os desafios da inteligência artificial no Poder Judiciário. *Revista Consultor Jurídico*, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-31/segunda-leitura-desafios-inteligencia-artificial-poder-judiciario>. Acesso em: 10 out. 2019.

FREITAS, Vladimir Passos de. Pouco se sabe sobre o Tribunal de Segurança Nacional. *Revista Consultor Jurídico*, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-31/tribunal-de-seguranca-nacional>.

www.conjur.com.br/2009-mai-31/brasil-sabe-tribunal-seguranca-nacional. Acesso em: 10 out. 2019.

FREITAS, Vladimir Passos de. Poder Judiciário não deve ignorar a governança pública. *Revista Consultor Jurídico*, 1.º mar. 2015. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 20 set. 2018.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 896, 16 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7715>. Acesso em: 7 out. 2019.

GAO, Shang; LOW, Sui Pheng. *Lean Construction Management: the Toyota way*. Singapore, Springer 2014.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GLOBAL Agenda Council on the Future of Software & Society. *Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact*. Geneva: World Economic Forum, 2015. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

GONÇALVES, Arlindo. O conceito de governança. In: XV CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. *Anais*. Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GREGÓRIO, Álvaro. Um laboratório de inovação no Judiciário: porque e o que. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019.

GRIZENDI, Eduardo. *Manual de orientações gerais sobre inovação*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2001. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Programas de Promoção Comercial. Disponível

em: <http://download.finep.gov.br/dcom/manualinovacao.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, v. 4, Issue 1, p. 1-25, Spring 2001.

GUILLÉN, Mauro F. Corporate Governance and globalization: is there convergence across countries? In: CLARKE, Thomas. *Theories of Corporate Governance: the philosophical foundations of corporate governance*. New York: Routledge, 2007. p. 223-240.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino *et al.* Management innovation at the Brazilian Superior Tribunal of Justice. *The American Review of Public Administration*, v. 41, n. 3, p. 297-312, 2011.

GURGEL, I. Histórico da administração judiciária brasileira. *Revista CEJ*, v. 9, n. 30 jul./set. 2005.

HAGAN, Margaret. *Law + Design Workbook*. Disponível em: <http://www.legaltechdesign.com/2017/10/law-design-workbook/#1>. Acesso em: 22 jul. 2019.

HALVORSEN, Thomas. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; RØSTE, Rannveig. *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP, 2005.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HARTLEY, Jean. Innovation in Governance and Public Services: past and present. *Public Money & Management*, Oxford, v. 25, n. 1, p. 27-34, Jan. 2005.

HATRY, Harry P. The boom in management tools: the U.S. experience. *Local Government Studies*, v. 7, n. 6, p. 59-70, 1981.

HAUKNES, Johan. Some thoughts about innovation in the public and private sector compared. In: HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; RØSTE, Rannveig. *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP, 2005.

HESS, Heliana Coutinho. O princípio da eficiência e o Poder Judiciário. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 105, p. 211-239, jan./dez. 2010.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução da 20.^a edição alemã por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

HICHAM, Moulay. E o vento levou: quase cinco anos da Primavera Árabe. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 16, n. 101, dez. 2015. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-o-vento-levou-quase-cinco-anos-da-primavera-arabe/>. Acesso em: 21 maio 2019.

HOOD, Christopher Cropper. A public management for all seasons? *Royal Institute of Public Administration*, v. 69, 1991.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 5. ed. 2015. p. 20. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2018.

IBGC. *Pratique ou explique: análise qualitativa dos informes de governança corporativa* (2018). São Paulo: IBGC, 2019. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24088/IBGC_Pesquisa_Pratique_ou_Explique_2019.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.

IBGE. Pesquisa de Inovação Tecnológica – Pintec 2008. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.pintec.ibge.gov.br/downloads/METODOLOGIA/>

Manual%20de%20Instrucoes%20para%20Preenchimento%20do%20Questio-nario/manual_de_instrucoes_pintec_2008.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

IMAI, Masaaki. *Kaizen: the key to Japan's competitive success*. New York: Random House, 1986.

ITU – International Telecommunication Union. *Measuring the Information Society Report*, 2018. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2018.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, p. 305-360, out. 1976.

KAKABADSE, Andrew; KAKABADSE, Nada. *Leading the board*. Hampshire/UK: Palgrave Macmillan, 2007.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo e a Emenda Constitucional 100/2019. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 3 jul. 2019. Blog Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/orcamento-impositivo-e-a-emenda-constitucional-100-2019/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 24. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? *Ineteconomics*, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/cxV5kL>. Acesso em: 27 maio 2019.

KNAPP, Jane; ZERATSKY, John; KOWITZ, Braden. *Sprint: o método usado no Google para testar e aplicar novas ideias em apenas 5 dias*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

KRAFT, Dan M. Governança corporativa entre convergência e originalidade. *Direito societário: análise crítica*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 186-216.

LAMEIRA, Valdir de Jesus. *Governança corporativa*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LEAL, Victor Nunes. Organização judiciária dos territórios. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], n. 1, p. 789-812, 1945.

LEMONS, Cristina. Inovação na era do conhecimento. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, p. 157-179, maio 2000.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. *Revista Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, ed. 135, 2011. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/planejamento-estrategico-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 7 jan. 2019.

LEYDESDORFF, Loet; ETZKOWITZ, Henry. The Triple Helix as a model for innovation studies. Conference Report. *Science & Public Policy*, Surrey, v. 25, n. 3, p. 195-203, 1998.

LIEDTKA, Jeanne. Why Design Thinking works. *Harvard Business Review*, p. 72-79, Sep.-Oct. 2018.

LIMA, Dagomar Henriques; VARGAS, Eduardo Raupp. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir. *RAP*, Rio de Janeiro, p. 385-401, mar./abr. 2012.

LOBO, Jorge. Princípios de governança corporativa. *Revista do Ministério Público*, n. 31, p. 67-85, jan./mar. 2009.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A flexibilidade da execução orçamentária*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and Governmental Process*. 3. ed. Chicago: Ed. University of Chicago, 1965.

LOPES, Alexsandro Broedel. Earnings management and corporate governance: legal and regulatory implications. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 50, n. 158, p. 7-25, abr./jun. 2011.

LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça; RIOS, Patricia. *Justiça no Brasil: 200 anos de História*. São Paulo: Conjur, 2009.

MACHADO, Michele; SOUSA, Marcos; ROCHA, Vicente; ISIDRO, Antonio. Innovation in judicial services. *INMR – Innovation & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 155-173, 16 out. 2018.

MANJOO, Farhad. Exposing Hidden Bias at Google. *The New York Times*, New York, section b, p. 1, 24 set. 2014. Disponível em: https://www.nytimes.com/2014/09/25/technology/exposing-hidden-biases-at-google-to-improve-diversity.html?smid=tw-share&_r=1. Acesso em: 10 out. 2018.

MARCOS, Rui de Figueiredo; MATHIAS, Fernando Carlos; NORONHA, Ibsen. *História do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MARIZ, Renato Nunes; PICCHI, Flávio Augusto. Método para aplicação do trabalho padronizado. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 7-27, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ac/v13n3/v13n3a02>. Acesso em: 25 jul. 2018.

MARRAFON, Marcos. Emenda da Inovação é diretriz para novo paradigma de governança pública. *Revista Consultor Jurídico*, 18 jan. 2016. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 27 out. 2018.

MARTINS, Marcelo Guerra. Fiscalização financeira e orçamentária do Poder Judiciário na era da sociedade da informação: controle interno, externo e social e a atuação do Conselho Nacional de Justiça. In: CONTI, José Maurício (coord.).

Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 395-421.

MARUCH, André. As principais práticas de governança corporativa adotadas no mercado brasileiro em face do mercado internacional: 1.^a parte. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 12, n. 43, p. 127-144, jan./mar. 2009.

MARUCH, André. As principais práticas de governança corporativa adotadas no mercado brasileiro em face do mercado internacional (2.^a e última parte). *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 12, n. 44, p. 126-156, abr./jun. 2009.

MATHIAS, Carlos Fernando. *Notas para uma história do judiciário no Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/535-notas_para_uma_historia_do_judiciario_no_brasil.pdf. Acesso em: 5 fev. 2019.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: RT, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENELAU, Sueli; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Inovação Organizacional no Poder Judiciário: Panorama Metodológico e Perspectivas de Pesquisas no Campo. In: XXXVII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD. *Anais*. Rio de Janeiro, set. 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1562.pdf. Acesso em: 16 jul. 2018.

MENEZES FILHO, Naercio; KOMATSU, Bruno; LUCCHESI, Andrea; FERRARIO, Marcela. Políticas de inovação no Brasil. *Policy Paper Inesper*, n. 11, ago. 2014.

MONKS, Rorber A. G.; MINOW, Nell. *Corporate Governance*. 5. ed. Oxford: Blackwell, 2011.

MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário – inconstitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 140, p. 59-64, out./dez. 1998.

MORAIS, Nelson Missias de. Orçamento da União: regras constitucionais e a proposta orçamentária do Judiciário. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, v. 16, n. 380, p. 53, nov. 2012.

MORGAN, James; LIKER, Jeffrey K. *Sistema Toyota de Desenvolvimento de Produto*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

MOURA, Adriana M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. *IPEA, Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 7, jan./jun. 2013.

MOUSSA, Mahmoud; McMURRAY, Adela; MUENJOHN, Nuttawuth. Innovation in public sector organisations. *Cogent Business & Management*, n. 5, Taylor & Francis Group. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23311975.2018.1475047>. Acesso em: 5 jun. 2018.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Innovation in the public sector*. London: The Stationery Office, 2003.

NALINI, José Renato. Desafios na gestão judicial. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 161-176.

NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da independência, I: Império*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da independência, II: República*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil: crônica dos tempos coloniais*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. v. 1 e 2.

NELSON, Richard R.; YATES, Douglas. *Innovation and implementation in public organizations*. New York: Lexington Books, 1978.

NISHIDA, Lando. Logística *Lean*: conceitos básicos. Disponível em: https://www.lean.org.br/comunidade/artigos/pdf/artigo_41.pdf. Acesso em: 24 jul. 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: “destruição criadora” ou “inovação destruidora” do direito administrativo? *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017.

OCDE/Eurostat. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. 4th ed. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>. Acesso em: 19 jun. 2019.

OECD. *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>. Acesso em: 19 jun. 2019.

OECD. *Principle of Corporate Governance*. Paris: OECD Publications Service, 2004. p. 11. Disponível em: www.oecd.org/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf. Acesso em: 16 abr. 2018.

OCDE. *Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE*. Paris: Éditions OCDE, 2016. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/principios-de-governo-das-sociedades-do-g20-ocde_9789264259195-pt#page42. Acesso em: 12 set. 2018.

OCDE. *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilianportuguese.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

OCDE. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apresentação. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da administração pública na era digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17-51.

OLIVEIRA, Jeferson Duarte. *Escritório Enxuto (Lean Office)*. Lean Institute Brasil. Disponível em: https://www.lean.org.br/comunidade/artigos/pdf/artigo_57.pdf. Acesso em: 24 jul. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 2013.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial*. Tradução Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

ORTEGA Y GASSET, José; OLIVEIRA, José F. de Almeida. *Meditação sobre a técnica*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1991.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1992.

PARENTE, Norma Jonssen. Governança corporativa. *Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem*, v. 5, n. 15, p. 81-90, jan./mar. 2002.

PEIXOTO, Pedro Ivo. Contratação de soluções inovadoras pela administração pública: desafios e caminhos. *SLC*, ano 2, n. 35, n. 17, ago. 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18641/1/PRArt214894_Contratacao%20de%20solucoes%20inovadoras%20administracao%20publica_P.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

PICORELLI, Fernanda Estevão. *A qualidade da administração judiciária e a governança como propulsores da efetividade da prestação jurisdicional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PILLER, Frank T. Open Innovation with customers: co-creation at threadless. In: SLOANE, P. (org.). *A guide to open innovation and crowdsourcing*. London: Kogan Page, 2011.

PINTO, Carlos Frederico; BATTAGLIA, Flávio. Aplicando *Lean* na saúde. Disponível em: <https://www.lean.org.br/artigos/262/aplicando-lean-na-saude.aspx>. Acesso em: 24 jul. 2018.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: Ipea/Enap, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf. Acesso em: 8 jan. 2019.

POPPENDIECK, Mary; POPPENDIECK, Tom. *Lean Software Development: an Agile Toolkit*. Crawfordsville: Addison Wesley, 2013.

PORTER, Michael E. The contributions of industrial organization to strategic management. *Academy of Management Review*, v. 6, n. 4, p. 609-620, 1981.

POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public sector innovation research: what's next? *Innovation*, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.

PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY, Venkat. *O futuro da competição: como desenvolver diferenciais inovadores em parceria com os clientes*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

REIS, Wanderlei José dos. *Diretoria de foro e administração judiciária*. Curitiba: Juruá, 2011.

RIBEIRO, Milton Nassau. Fundamentos e efeitos jurídicos da governança corporativa no Brasil. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 41, n. 127, p. 165-174, jul./set. 2002.

RIBEIRO, Milton Nassau. Aspectos jurídicos da governança corporativa no Brasil: histórico comparativo e perspectivas. *Direito societário na atualidade: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 381-402.

RIES, Eric. *A startup enxuta: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas*. Tradução dos editores. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

RIGBY, Darrell K.; SUTHERLAND, Jeff; TAKEUCHI, Hirotaka. Incorporando a agilidade. *Harvard Business Review*, Rio de Janeiro, maio 2016. Disponível em: <https://hbrbr.uol.com.br/incorporando-a-agilidade/>. Acesso em: 28 jul. 2018.

RIGBY, Darrell K.; SUTHERLAND, Jeff; TAKEUCHI, Hirotaka. The secret history of agile innovation. *Harvard Business Review online*, abr. 2016. Disponível em: <https://hbr.org/2016/04/the-secret-history-of-agile-innovation>. Acesso em: 28 jul. 2018.

RITTEL, Horst W.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973. Disponível em: www.jstor.org/stable/4531523. Acesso em: 10 jul. 2018.

ROCHA, Francisco Sergio Silva; SCAFF, Fernando Facury. O sistema constitucional de planejamento e o Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 49-66.

RODRIGUES, Leticia Francischini; JESUS, Rodrigo Aguiar de; SCHÜTZER, Klaus. Indústria 4.0: uma revisão da literatura. *Revista de Ciência & Tecnologia*, v. 19, n. 38, p. 33-45, 2016.

ROE, Mark J. A inevitável instabilidade da governança corporativa norte-americana. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 44, n. 140, p. 7-22, out./dez. 2005.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. 3. ed. New York: Free Press, 1983.

ROSMAN, Luiz Alberto Colonna. Governança corporativa. *Revista de Direito Renovar*, n. 31, p. 131-142, jan./abr. 2005.

ROSTE, Rannveig; MILES, Ian. Differences between public and private sector innovation. In: HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; ROSTE, Rannveig. *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP, 2005.

ROTHWELL, Roy; ZEGVELD, Walter. *Reindustrialization and technology*. New York: M.E. Sharpe, 1985.

ROVER, Aires José. *Engajamento de gestores públicos e cidadãos através de uma métrica baseada em elementos da gamificação*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2014.

ROWE, Peter G. *Design Thinking*. Cambridge: The MIT Press, 1987.

RUIVO, Danilo Augusto. Governança cooperativa. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 15, n. 56, p. 401-439, abr./jun. 2012.

SADEK, Maria Teresa. *A organização do Poder Judiciário no Brasil: uma introdução ao estudo da Justiça*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 13, 82-109, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222005000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 out. 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira: anotações sobre o Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 925, p. 175-201, nov. 2012.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de Rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio/ago. 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWABER, Ken. Scrum Development Process. *Business object design and implementation*, London, p. 117-134, Springer 1997. Disponível em: <https://www.thescrummaster.co.uk/wp-content/uploads/2016/09/SCRUM-Development-Process-K-Schwaber.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

SCHWABER, Ken; SUTHERLAND, Jeff. The Scrum Guide – the definitive guide to Scrum: the rules of the game. *Scrum Guides*, 2017. Disponível em: <https://www.scrumguides.org/scrum-guide.html>. Acesso em: 22 jul. 2018.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil Colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SHIMOKAWA, Koichi; FUJIMOTO, Takahiro. *O nascimento do Lean*. Porto Alegre: Bookman, 2011.

SHINGO, Shigeo. *O sistema Toyota de produção*. Porto Alegre: Bookman, 1996.

SHINGO, Shigeo. *Zero quality control: source inspection and the poka-yoke system*. Translation Andrew P. Dillon. Stamford, Conn.: Productivity Press, 1986.

SILVA FILHO, Antônio Isidro da. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período de 1999 a 2014. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO – CONSAD. *Anais*. Brasília, DF, Brasil.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1972.

SILVA, Marcus Vinicius de Miranda da. *Os principais desafios para a implantação e maturação de escritórios de projetos em organizações do governo brasileiro*. 2014. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SIMANTOB, Moyses; LIPPI, Roberta. Desmistificando a inovação inovar para competir: aula 1 - Inovação: conceitos, definições e tipologias. In: SIMANTOB, Moyses; LIPPI, Roberta. *Guia Valor Econômico de Inovação nas Empresas*. São Paulo: Globo. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/16721751/inovarparacompetirresenha>. Acesso em: 16 jun. 2019.

SIMON, Herbert A. *The sciences of the artificial*. 3. ed. Cambridge: MIT Press, 1996.

SLAIB FILHO, Nagib. *Magistratura e gestão judiciária*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUSA, Fernando Alves de. Uma sucinta análise sobre governança corporativa. *Informativo Jurídico In Consulex*, v. 21, n. 3, p. 4-6, jan. 2007.

SOUZA, Antonio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na Administração Pública. *UNICiências*, v. 8, p. 99-130, 2004.

SPEAR, Steven; BOWEN, H. Kent. Decodificando o DNA do Sistema Toyota de Produção. *Harvard Business Review*, p. 97-106, 1999.

STAL, Eva; NOHARA, Jouliana Jordan; CHAGAS JR., Milton de Freitas. Os conceitos da inovação aberta e o desempenho de empresas brasileiras inovadoras. *RAI – Revista de Administração e Inovação*, v. 11, n. 2, p. 295-320, 2014.

STEINBERG, Herber. *A dimensão humana da governança corporativa: pessoas criam as melhores e piores práticas*. São Paulo: Gente, 2003.

STUMPF, Juliano da Costa. *Poder Judiciário: morosidade e inovação*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

SUGIMORI, Y.; KUSUNOKI, K.; CHO, F.; UCHIKAWA, S. Toyota production system and Kanban system Materialization of just-in-time and respect-for-

-human system. *The International Journal of Production Research*, v. 15, n. 6, p. 553-564, 1977.

SUTHERLAND, Jeff. Agile can scale: inventing and reinventing Scrum in five companies. *Cutter IT Journal*, v. 14, p. 5-11, 2001.

SUTHERLAND, Jeff. *Scrum: a arte de fazer o dobro do trabalho na metade do tempo*. Tradução Natalie Gerhardt. São Paulo: LeYa, 2014.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. The New Product Development Game. *Harvard Business Review online*, jan. 1986. Disponível em: <https://hbr.org/1986/01/the-new-new-product-development-game>. Acesso em: 28 jul. 2018.

TAVARES, André Ramos. *Manual do Poder Judiciário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. *Gestão da inovação*. Lisboa: Monitor, 2003.

TIGRE, Paulo Bastos. *Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

TOLDO, Nino Oliveira. *O orçamento como instrumento de efetivação das políticas públicas no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TOMÁS, Mário Rui Sampaio. Métodos ágeis: características, pontos fortes e fracos e possibilidades de aplicação. *IET Working Paper Series*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, n. WPS09, 2009. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/2003/1/WPSeries_09_2009Tomas.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.

TORFING, Jacob. *Collaborative innovation in the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2016.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: RT, 2014. TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 31, n. 121, p. 265-271, 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 out. 2018.

TRÍAS DE BES, Fernando; KOTLER, Philip. *A bíblia da inovação*. São Paulo: Leya, 2011.

TURATI, Ricardo de Carvalho. *Aplicação do lean office no setor administrativo público*. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

UNGUREAN'PY, Mihaela. Models and practices of corporate governance worldwide. *CES Working Papers*, issue: 3a, p. 625-635, 2012. Disponível em: www.ceeol.com. Acesso em: 27 fev. 2019.

UN – UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is good governance. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

VARELLA, Santiago. *Percepções dos servidores sobre os desafios da gestão do Poder Judiciário*. Série temática do Censo do Poder Judiciário n.º 1. Censo do Poder Judiciário 2013. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/6924ca7487b230769b634b2d-7cef333e.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

VELASCO, Ignácio Maria Poveda. Ordenações do reino de Portugal. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 89, p. 11-67, 1994.

VERCIC, Derjan; ZERFASS, Ansgar. Digital and Visual. *Communication Director*, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.communicationmonitor.eu/wp-content/uploads/2018/03/Vercic-Zerfass-2017-Digital-and-Visual-So>

cial-Bots-Visual-Communication-Communication-Benchmarking-Strategic-Communication-Public-Relations-PR.pdf. Acesso em: 9 nov. 2019.

VERSIANI, Fernanda Valle. Governança corporativa no direito comunitário europeu: lições para o direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 64, p. 413-434, jan./jun. 2014.

VIEIRA, José Luiz Leal. *Um novo desafio para o Judiciário: o juiz líder*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

WALSH, James P.; SEWARD, James K. On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms. *Academy of Management Review*, v. 15, n. 3, p. 421-458, 1990.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. *Direito e justiça no Brasil Colonial*. O Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

WHITE HOUSE. *A strategy for American innovation: securing our economic growth and prosperity*. Washington, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

WOMACK, James P.; JONES, Daniel T. *A mentalidade enxuta nas empresas: elimine o desperdício e crie riquezas*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

WOMACK, James P.; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. *A máquina que mudou o mundo*: baseado no estudo do Massachusetts Institute of Technology sobre o futuro do automóvel. Tradução Ivo Korytowski. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: Oxford University Press, 1992.

YAMASHINA, Hajime. *Just on time*: no tempo certo, quantidade e qualidade certas, com sincronismo total. São Paulo: IMC Internacional Sistemas Educativos, 1988.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário*: orçamento, gestão e políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1, p. 95-114.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 691 MC. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, sessão de 22.04.1992, *DJ* 19.06.1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 849. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, sessão de 11.02.1999, *DJ* 23.04.1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.367-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, sessão de 13.04.2005, *DJ* 17.03.2006.

