

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de

Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA , de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

**GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO  
PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

**GOVERNANCE AND INNOVATION: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF  
THE PILOT PROJECT OF THE DIRECTORATE OF FISCAL EXECUTIVES OF  
THE FIRST DEGREE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE STATE OF  
PERNAMBUCO**

**Michelle Oliveira Chagas Silva  
Cristiane Soares de Brito  
Luiza Figueiredo**

**Resumo**

O artigo analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

**Palavras-chave:** Governança judicial, Inovação, Design organizacional, Execuções fiscais, Projeto piloto

**Abstract/Resumen/Résumé**

The article analyzes the Pilot Project of the Directorate of Fiscal Executions of the 1st Degree of the Court of Justice of Pernambuco (TJPE), implemented to address the high procedural demand in the context of fiscal execution actions. The study examines the project from the perspectives of judicial governance, innovation, and organizational design, exploring how these elements were integrated to enhance efficiency and expedite the processing of cases. The research is descriptive in nature, with a bibliographic and documentary approach, and also includes data and information collection at the TJPE, conducted through an interview with the judge overseeing the pilot project. The results indicate a significant reduction in the case backlog, as well as improvements in productivity and service quality. Additionally, the study discusses the opportunities and challenges

encountered during implementation, particularly concerning cultural change and the need for staff adaptation to new work methods. It is concluded that the project offers a replicable model for other courts, contributing to the improvement of judicial services.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Judicial governance, Innovation, Organizational design, Fiscal executions, Pilot project

## INTRODUÇÃO

Os tribunais brasileiros têm devotado esforços para a escolha e incremento de medidas afinadas com a prestação jurisdicional. Políticas têm sido adotadas para a melhoria dos indicadores de desempenho, especialmente no campo da administração judiciária nos espaços dos cartórios judiciais. Implementação de medidas que alterem a estrutura, métodos e fluxos de trabalho no âmbito das unidades judiciárias têm se tornado comuns nos tribunais.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE), na perspectiva de otimizar a produtividade nas unidades judiciárias com competência para ações de execução fiscal, implementou a Diretoria dos Executivos Fiscais do 1º Grau, alterando, significativamente, o organograma e a forma de trabalho dos cartórios judiciais tradicionais, estabelecendo novo método e fluxo de trabalho para cumprimento da atividade-meio.

O presente artigo tem por objetivo analisar o projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais do 1º Grau do TJPE, sob o enfoque da governança judicial, da inovação judiciária e do *design* organizacional, identificando os desafios e oportunidades vivenciados.

O tema apresenta-se relevante, uma vez que investiga a alteração do *desing* organizacional de cartórios judiciais no TJPE, como uma ação de governança judicial inovadora para o aprimoramento das práticas judiciais e administrativas, com possibilidade de replicação por outros tribunais.

Para o desenvolvimento deste artigo, realizou-se pesquisa descritiva, bibliográfica e documental e, ainda, perpassou-se pelo levantamento de dados e informações no referido tribunal, por meio de entrevista realizada com a juíza gestora do projeto piloto, utilizando-se um questionário enviado e respondido através do *google forms*.

O artigo desdobra-se em duas partes. A primeira de natureza teórica, dividida em duas seções, uma trata sobre o tema governança, governança judicial, inovação na administração judiciária, e a outra sobre o *design* organizacional nos modelos de cartórios judiciais. A segunda parte de natureza empírica, disposta em uma seção, concentra-se na análise do projeto piloto adotado nas Diretorias dos Executivos Fiscais do 1º Grau do TJPE, mormente sobre a avaliação e eficiência das práticas de governança empreendidas, tomando por base construtos do modelo teórico-metodológico de governança judicial desenvolvido por Akutsu e Guimarães (2015).

## 1 GOVERNANÇA E INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

O *Relatório Justiça em Números 2024*, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), oferece uma análise detalhada da situação da justiça brasileira, destacando um aumento significativo na distribuição de processos. Em 2023, foram registrados 35,3 milhões de novos processos, um crescimento de 9,4% em comparação a 2022, marcando o maior volume nos últimos 20 anos. Esse cenário revela uma sobrecarga cada vez maior no sistema judiciário, que encerrou o ano com 83,8 milhões de processos pendentes de julgamento, 1,1% a mais do que no ano anterior.

As ações de execução fiscal, historicamente, têm representado um grande desafio para o Poder Judiciário. Em 2023, essas execuções corresponderam a 31% dos casos pendentes na justiça, constituindo 59% do total de execuções em espera. Especificamente, o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) registrou 373.758 execuções fiscais pendentes, ocupando a posição de segundo tribunal de médio porte com o maior volume de processos desse tipo, ficando atrás apenas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Mesmo diante dessa alta demanda e do elevado índice de congestionamento, o Índice de Produtividade da Magistratura (IPM) apresentou crescimento em 2023. Houve um aumento de 6,8%, resultando na baixa de mais de 2.000 processos por magistrado no ano, o que equivale a uma média de 8,6 casos resolvidos por dia útil. Esses números refletem um esforço contínuo dos (as) magistrados (as) para lidar com a crescente carga de trabalho, apesar dos desafios impostos pelo volume de execuções fiscais.

O descompasso entre juízes (as) eficientes, com alta produtividade, e um Poder Judiciário pouco resolutivo, que enfrenta dificuldades diante da alta demanda (Taylor e Da Ros, 2019), é um problema que há anos persiste na justiça e, mesmo assim, continua atual. Dessa forma, premente pensar em iniciativas voltadas à gestão do Judiciário, mais precisamente sobre governança judicial (Akutsu e Guimarães, 2012).

Nesse cenário, a governança se apresenta como um tema atual e, a despeito dos diversos significados que lhe são conferidos, por se tratar de conceito em desenvolvimento na academia, deve-se observar que primordialmente “tem a ver com gerir organizações, com a criação de estruturas que permitam que a organização seja gerida” (Hughes, 2009, p. 1).

Sendo assim, a governança se relaciona tanto com o setor privado quanto o público, e pode ser compreendida como um mecanismo de controle adotado nas organizações e instituições, aplicado à busca dos objetivos traçados (Akutsu e Guimarães, 2012). A definição de governança apresenta-se de forma multifacetada e plural ao englobar práticas e métodos de gestão, bem ainda o controle das organizações e instituições (Akutsu e Guimarães, 2015).

A teoria sobre uma governança judicial ganhou corpo nos últimos anos, ao se defender uma abordagem interdisciplinar entre direito, economia, política e gestão (Ng, 2011). No Brasil, a interdisciplinaridade entre direito, ciência política, economia e administração, com o objetivo de estudar a eficiência, a *accountability* pública e a modernização dos tribunais, tem justificado a teoria (Akutsu e Guimarães, 2015).

Sob tal perspectiva, a governança judicial pode ser compreendida como “um conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessários ao exercício da justiça” (Akutsu e Guimarães, 2015, p. 942). Busca-se, nessa senda, conciliar decisões fulcradas em eficiência e melhor desempenho com os processos complexos relacionados à administração da justiça.

Outrossim, atualmente, quando se tratam de práticas de governança no Poder Judiciário, sobretudo relacionadas com o processo de gerenciamento das decisões e planejamento que reflitam diretamente no desempenho judicial<sup>1</sup>, priorizam-se ideias e práticas que prestigiem a inovação. Os recursos são limitados e, conforme dados apontados pelo CNJ, as demandas têm crescido.

O CNJ, cômico de tal realidade, instituiu a política de gestão da inovação no Poder Judiciário, por meio da Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021. Em seus considerandos, o ato normativo faz importante referência ao aperfeiçoamento da gestão administrativa e governança no Poder Judiciário, bem como a “necessidade de racionalização da utilização dos recursos orçamentários e financeiros pelos órgãos do Poder Judiciário, para melhoria dos índices de eficiência, eficácia e efetividade do serviço público prestado” (CNJ, 2021).

Nesse jaez, diante da necessidade de se conciliar a limitação orçamentária e a obtenção de melhores resultados na prestação jurisdicional, institucionalizou a inovação como política de governança judicial.

A inovação judicial, conceituada como uma gama de ideias que concretizem nova maneira de atuação “e geram valor para o Poder Judiciário, seja por meio de novos produtos, serviços, processos de trabalho, ou uma maneira diferente e eficaz de solucionar problemas complexos encontrados no desenvolvimento das atividades que lhe são afetas”<sup>2</sup> (CNJ, 2021), expressa uma natureza ampla e capaz de abarcar um vasto leque de incidência.

---

1 Ainda segundo o modelo teórico-metodológico adotado pelos professores Akutsu e Guimarães (2015), a governança judicial pode ser medida por seus construtos, sendo eles: acessibilidade, *accountability*, independência, recursos e estrutura, práticas de governança, desempenho e ambiente institucional. As práticas de governança se relacionam, dentre outras variáveis, com os métodos de gestão utilizados pelos tribunais para o planejamento, acompanhamento e controle das atividades de organizações e órgãos encarregados dos serviços judiciais.

2 Artigo 2º, *caput*, da Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021, do Conselho Nacional de Justiça.

No *Manual de Oslo* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, inovação também é objeto de abordagem e possui um significado amplo, compreendida como “um produto novo ou melhorado [...] que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado a potenciais utilizadores (produto) ou colocado em uso pela unidade (processo)” (OCDE, 2018).

A inovação, portanto, aplicada à gestão e à governança judicial pode ser entendida como “novos métodos e técnicas, criação de novos instrumentos ou utilização daqueles já existentes com diversa e criativa funcionalidade, ideias, pensamentos e posturas inovadoras e que sejam implementados [...] com vista à melhoria da prestação do serviço” (Brito, 2023, p. 09).

Dessa maneira, exsurge como indispensável a associação entre governança judicial e inovação. Doravante, as práticas de governança adotadas no planejamento, execução e fiscalização das atividades necessárias ao funcionamento do Poder Judiciário devem ser gestadas entremeio a um processo inovador.

Incide, à vista disso, um pressuposto de que a inovação impulse a boa governança das organizações e, sobretudo, melhore a prestação judicial à sociedade (Daniel, Gomes, Guimarães, 2021).

Nesse contexto, os tribunais têm repensado suas estruturas e começam a surgir novos *designs* para os cartórios judiciais, com o objetivo de melhorar a atividade meio e, em consequência, impactar positivamente na prestação jurisdicional.

## **2 INOVAÇÃO NO *DESIGN* ORGANIZACIONAL DOS CARTORÁRIOS JUDICIAIS. GOVERNANÇA JUDICIAL E SEUS CONSTRUTOS.**

Na administração, o *design* organizacional pode ser compreendido como o modo de se executar um trabalho, conectado à efetividade e eficiência do propósito da organização, visando a excelência da atividade desempenhada para os colaboradores e, também, para o usuário de seus serviços e/ou produtos (Stanford, 2018).

O *design* organizacional somente poderá operar de forma adequada quando a organização é compreendida sob cinco pilares: a estratégia, o trabalho, sistemas e processos desenvolvidos, pessoas e a forma de execução do trabalho. Sob tais fundamentos, e não se limitando somente ao exame das estruturas, as organizações podem ser compreendidas em sua integralidade (Stanford, 2018).

Na centralidade dos conceitos desenvolvidos por Stanford (2018), e ao que serve ao presente artigo, pode-se afirmar que o *design* deverá alinhar-se com as estratégias da

organização, ou seja, deve servir como instrumento à realização dos objetivos estratégicos, além de que a organização deverá ser flexível e adaptável às mudanças, permitindo a criação de estruturas e processos que permitam ajustes.

Pode-se afirmar, ainda, que o *design* organizacional deve ser flexível o suficiente para acompanhar e não impedir o dinamismo das estratégias adotadas para atingir os objetivos das organizações. Além disso, há uma relação evidente entre o *design* organizacional e a inovação, buscando manter as organizações alinhadas com seus propósitos e com um mercado em constante evolução.

Apesar do caráter hermético e pouco flexível conferido ao Judiciário, aliado à sua natureza de poder estatal e, portanto, submetido à observância de regras, tem-se vivenciado paulatinas mudanças na gestão judiciária, na tentativa de melhorar a estrutura de trabalho e, em consequência, obter ganhos de produtividade e eficiência na prestação jurisdicional<sup>3</sup>. Não é suficiente o tramitar do processo e o seu julgamento conforme as regras processuais, mas também fazê-lo sob objetivos e mecanismos de gestão processual, pois “julgar é importante, gerir é preciso” (Haddad e Pedrosa, 2017, P. 29).

Nessa perspectiva, os tribunais de justiça dos Estados têm adotado práticas inovadoras na seara dos cartórios judiciais, em particular no *design* organizacional desses microespaços<sup>4</sup>.

A adoção e a implementação de estratégias inovadoras de governança judiciária, sem onerar o orçamento público, visam transformar os modelos de organização dos cartórios judiciais para melhorar os indicadores de produtividade e, conseqüentemente, aprimorar a eficiência na prestação jurisdicional, que é a missão constitucional e o propósito fundamental do Poder Judiciário.

O trâmite processual demanda estrutura e pessoal empenhados nos encaminhamentos necessários ao processo. Assim, ao conjunto de equipes que atuam nos escritórios e nos gabinetes dos(as) magistrados(as) denomina-se “unidade judicial” (Dias, 2023).

Os cartórios judiciais, também denominados escritórios judiciais, serventias judiciais, secretarias ou diretorias, são espaços operacionais responsáveis pela tramitação do processo

---

3 A Resolução n. 325, de 29/06/2020, do CNJ, ao dispor sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, estabelece o aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária como um macrodesafio sob a perspectiva dos processos internos.

4 Corroborando essa informação, confirmam-se duas pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2020, intituladas “Pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais” e “Formas alternativas de gestão processual: especialização de varas e a unificação de serventias”. Referidas pesquisas se debruçaram sobre determinados tribunais, a fim de examinar a organização adotada de cartórios judiciais, mormente a especialização de matérias e a unificação de serventias.

entre suas diversas etapas (Dias, 2023). Nesses microespaços, ocorre desde a distribuição da petição inicial e sua triagem, até o arquivamento do processo, após prolação de sentença e decisão em recursos interpostos, ou seja, praticam-se atos próprios de atividade meio, porém, essenciais à atividade fim prestada pelo Poder Judiciário.

As atividades desenvolvidas pelos cartórios judiciais e pelos gabinetes encontram-se interligadas e são desenvolvidas de forma concatenada e dependente, “como se fossem engrenagens de um relógio” (Dias, 2023, 291). O mau funcionamento de uma das atividades impactará o processo judicial, faltando-lhe a estrutura necessária para que tramite de forma apropriada (Dias, 2023).

O trabalho desempenhado pelos cartórios judiciais, ao refletir diretamente na missão constitucional do Poder Judiciário, agrega-lhe valor e, portanto, a eficiência e melhor produtividade impactarão positivamente na imagem da justiça perante a sociedade, ao passo que a ineficiência implicará a insatisfação e gerará efeitos deletérios à imagem do Judiciário (Grangeia, 2011).

Assim, é recomendável a correlação entre a organização dos cartórios judiciais à necessidade de inovação e, mediante adoção de novos *designs*, incrementar o desempenho institucional. É viável, ainda, analisar as inovações nos modelos organizacionais dos cartórios judiciais sob a ótica da governança judicial, especialmente considerando os construtos que lhe são correlatos.

O modelo teórico-metodológico de governança judicial é desenvolvido por Akutsu e Guimarães (2015), podendo ser compreendido como um conjunto sistematizado de construtos teóricos e variáveis cuja finalidade é descrever e avaliar a eficiência das práticas de governança no âmbito do Poder Judiciário, abrangendo sete construtos teóricos, quais sejam, *accountability*, acessibilidade, independência, recursos e estrutura, práticas de governança, ambiente institucional e desempenho. O modelo funda-se nas teorias da agência e de custos de transação - aplicadas inicialmente ao setor privado - mas cujas premissas foram transpostas para aplicação no contexto judicial.

A teoria da agência examina a relação entre quem delega (o principal) e quem executa o trabalho (o agente), utilizando a metáfora de um contrato entre as partes (Jensen e Meckling, 1976). Exemplos de principais, dentre outros, juízes (as), servidores (as) de tribunais, jurisdicionados (as) e membros do Ministério Público (Dixit, 2002).

Segundo Eisenhardt (1989), a teoria da agência tem como foco precisar qual o contrato mais eficiente para regular a relação entre o principal e o agente, de modo a minorar os problemas decorrentes da relação. Ainda segundo a autora, essa teoria busca resolver dois

problemas principais da relação entre o principal e o agente: o primeiro problema ocorre quando os objetivos das partes da relação estão em conflito e é difícil ou custoso para o principal monitorar o que o agente está fazendo; o segundo problema ocorre quando as partes da relação apresentam atitudes diversas em relação ao risco, o que pode levar a ações divergentes em razão das preferências individuais no que concerne ao trabalho pactuado.

No âmbito da governança judicial, Akutsu e Guimarães (2015) aplicam a teoria da agência centrada no primeiro problema, na medida em que a análise do risco entre as partes da relação mostra-se mais adequado ao contexto empresarial, cujo objetivo é a maximização do lucro por meio de estratégias e atitudes diferenciadas em relação aos riscos de cada operação.

A teoria de custos de transação estuda as organizações com base na análise das transações realizadas (Williamson, 1981), buscando compreender como essas interações podem ser organizadas de maneira mais eficiente. No contexto da governança judicial, a teoria é aplicada para avaliar como as práticas de governança influenciam nos custos das transações e, por consequência, na eficiência do serviço prestado pelo Poder Judiciário.

Com base na teoria de custos de transação, a avaliação da eficiência das práticas de governança judicial parte das seguintes proposições, quais sejam: a de que as práticas de governança impactam diretamente nos custos de transação e, portanto, na eficiência dos serviços prestados pelo Poder Judiciário; a de que não existe, previamente, uma estrutura de governança que seja superior a outra, de forma que a eficiência das transações depende, dentre outras perspectivas, da conformação das práticas de governança ao ambiente institucional em que se encontram; a de que os custos de transação podem ser diminuídos por meio da adequação dessas transações com práticas de governança que conduzam as ações entre principais e agentes. (Akutsu e Guimarães, 2015 apud Williamson, 1981, 1991, 1996).

Nesta oportunidade, importante traçar considerações acerca dos construtos teóricos escolhidos - recursos e estrutura, desempenho e ambiente institucional - para análise das práticas de governança no âmbito projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais do 1º Grau do TJPE.

O construto de recursos e estrutura trata dos elementos essenciais para o funcionamento eficiente do Judiciário, afetos à disponibilidade de servidores (as), magistrados (as), instalações, equipamentos, sistemas de informação e o conhecimento acumulado dentro das organizações judiciais.

O construto desempenho representa a eficiência com que os recursos e a estrutura são utilizados para cumprir os objetivos institucionais, avaliando os resultados alcançados pelos

tribunais e magistrados (as), medidos por indicadores, dentre os quais, a adoção de boas práticas de governança, tempo de julgamento, custo dos processos judiciais e a qualidade das decisões.

O construto ambiente institucional versa sobre o “conjunto de práticas, princípios e regras constitucionais, leis, regulamentos, costumes, valores, políticas, processos e instituições” que definem e repercutem nas interações entre os órgãos do Judiciário e entre o Judiciário e demais atores do Sistema de Justiça (Akutsu e Guimarães, 2015, p. 948). Logo, esse construto estabelece as “regras do jogo”, tendo um papel crucial na configuração das práticas de governança e na determinação da eficácia das ações judiciais dentro do contexto específico em que estão inseridas.

Nesse jaez, partindo da compreensão do que foi esposado acerca de governança judicial, inovação e *design* organizacional, será realizada uma análise do projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais do 1º Grau do TJPE, sob o enfoque de construtos do modelo teórico-metodológico de governança judicial.

### **3 O PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DO 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Conforme já exposto na introdução, os dados utilizados na presente pesquisa foram obtidos por meio de fontes documentais e bibliográficas, incluindo o *Relatório Justiça em Números 2024*, leis, instruções normativas e resoluções citados ao longo do texto, bem como dados e informações coletados por meio de questionário respondido pela juíza que participou da idealização, implementação e execução do projeto piloto objeto de estudo, permitindo uma análise abrangente sobre práticas de governança, recursos e estrutura, desempenho e ambiente institucional.

A Constituição Federal (CF), em seu artigo 5º, LXXVIII, assegura a todos os cidadãos o direito a uma razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Desse modo, é imperativo que o Poder Judiciário adote medidas que promovam a eficiência na gestão processual. Esse princípio, fundamental para a Administração Pública, é reforçado pelo artigo 37, CF, ao estabelecer a eficiência como um dos pilares da atuação estatal. No âmbito judicial, essa diretriz ganha especial importância diante do alto volume de processos, particularmente no Primeiro Grau de Jurisdição, alvo da Política Nacional de Atenção Prioritária instituída pela Resolução 194/2014, CNJ.

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, em 2022, enfrentava um volume expressivo de ações de execução fiscal em tramitação, totalizando 518.986 processos no

primeiro grau, com maior concentração na Vara de Executivos Fiscais Municipais do Recife/PE e na Vara de Fazenda Pública do Cabo de Santo Agostinho/PE (IN 08, 2022). Esse estoque de ações de execução fiscal repercutia no aumento da taxa de congestionamento e no processamento dos feitos. Diante disso, motivado pela implementação do Sistema PJe, pela possibilidade de unificação de secretarias (COJE, 2007) e, na exitosa experiência da Diretoria Cível de 1º Grau (que serão enfrentadas abaixo), o TJPE instituiu o projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Estado de Pernambuco.

A diretoria foi instituída para a prática de atos cartorários dos processos eletrônicos da classe processual execução fiscal e ações conexas. Tratando de projeto piloto, abarcou apenas 02 (dois) cartórios de processos judiciais, o da Vara de Executivos Fiscais Municipais do Recife/PE e o da Vara de Fazenda Pública do Cabo de Santo Agostinho/PE, ambas totalizando 256.278 processos da classe Execução Fiscal (IN 08, 2022).

Os objetivos do projeto piloto são abrangentes, abarcando o aumento do volume de confecção e cumprimento de expedientes dos processos, a redução do tempo necessário para o cumprimento dos atos cartorários e a melhoria na tramitação dos processos, visando à celeridade e eficiência na prestação jurisdicional; visam, ainda, à padronização dos expedientes e à melhoria da qualidade dos serviços que também figuram como metas centrais do projeto.

Para atingir esses objetivos, foram adotados como referência o modelo de gestão e os métodos utilizados com sucesso na Diretoria Cível da Capital pernambucana, destacando-se o planejamento detalhado, o acompanhamento rigoroso das atividades e o controle eficaz de todo o processo, garantindo a replicação dos resultados positivos anteriormente alcançados.

O contexto apresentado reflete o ambiente institucional em que foi implementado o projeto piloto em prol de uma gestão eficiente do acervo desses processos e aprimoramento da prestação jurisdicional.

No que se refere aos recursos e à estrutura, a implementação do projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais do 1º Grau do TJPE contou com a alocação estratégica de pessoal e a otimização das instalações existentes. Inicialmente, foram designados 18 servidores provenientes da Vara de Executivos Fiscais Municipais da Capital, garantindo a força de trabalho necessária para o projeto. Ademais, uma magistrada foi destacada para supervisionar e coordenar as atividades, assegurando a integração entre as práticas judiciárias e administrativas.

As instalações e equipamentos já existentes na Vara de Executivos Fiscais Municipais da Capital foram adequadamente ajustados para atender as necessidades do projeto, o que

eliminou a demanda por novos investimentos em infraestrutura ou aquisição de equipamentos adicionais.

No âmbito tecnológico, o projeto foi beneficiado com a utilização de sistemas de informação judicial já em operação, como o PJe, juntamente com ferramentas de relatórios como o Sicor e o Tjpe Reports, que permitiram o monitoramento eficaz da produtividade de servidores (as) e magistrados (as).

No que diz respeito ao desempenho do projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do TJPE, foram utilizados diversos indicadores para mensurar a eficácia das iniciativas implementadas. Entre os principais, destacam-se o acervo geral das unidades que integram o projeto, a criticidade no cumprimento dos atos cartorários, a redução do acervo geral de processos de executivos fiscais, o número de expedientes realizados por servidor (a) e por setor, a proporção de processos por servidor e as metas de cumprimento de expedientes estabelecidas para cada setor. Esses indicadores permitiram uma análise detalhada do progresso do projeto e a identificação de áreas que necessitavam de ajustes.

Os resultados alcançados em um curto período foram expressivos. Em apenas 08 (oito) meses desde a sua instalação, o projeto conseguiu reduzir em 27% o acervo geral de processos de executivos fiscais, com uma diminuição de 57% no acervo da própria Diretoria de Execução Fiscal (DEF) e uma impressionante redução de 95,5% na criticidade<sup>5</sup> dos atos cartorários pela secretaria. Esses números refletem a eficácia das estratégias adotadas e o impacto positivo do projeto na melhoria da eficiência do serviço judiciário.

A despeito dos resultados positivos, o projeto também enfrentou desafios significativos, especialmente no que tange à mudança cultural necessária para sua implementação. A transição de um modelo de trabalho coletivo - sem metas específicas por servidor nas unidades judiciárias - para um modelo em rede, com metas predefinidas, exigiu uma readequação das práticas de trabalho e a capacitação dos servidores. Essa mudança de paradigma foi essencial para o sucesso do projeto, mas também representou uma das principais dificuldades enfrentadas ao longo do processo.

Cabe acrescentar que a inovação no âmbito do projeto é incentivada e avaliada por meio de diversas iniciativas. Reuniões de trabalho são realizadas com o objetivo de construir fluxos de trabalho mais eficientes, promovendo um ambiente colaborativo e de constante melhoria.

Outrossim, há um investimento contínuo na capacitação dos servidores, utilizando metodologias ágeis e abordagens de *design thinking*, que permitem uma adaptação rápida às

---

<sup>5</sup> Processos críticos, no âmbito do TJPE, são aqueles processos sem movimentação há mais de 100 dias.

mudanças e a criação de soluções criativas para os desafios enfrentados. Ferramentas tecnológicas também desempenham um papel crucial, auxiliando na homologação de fluxos automatizados e na construção de *dashboards* enquanto ferramenta de *Business Intelligence* (BI), que permitem um acompanhamento detalhado dos indicadores de desempenho do projeto. Essas práticas não apenas promovem a inovação, mas também asseguram que as inovações implementadas sejam eficazes e estejam alinhadas com os objetivos do projeto.

No mais, restou demonstrado que, ao adotar um novo *design* organizacional e ao promover uma readequação das práticas de trabalho, o projeto piloto serviu como um mecanismo de controle e alinhamento das ações entre os principais (administração judicial) e agentes (servidores).

Além disso, a capacitação, a implementação de metas claras e a utilização de ferramentas tecnológicas para monitoramento e avaliação contínua do desempenho permitiram um melhor acompanhamento do trabalho realizado pelos (as) servidores (as), reduzindo o risco de desvios de objetivos e garantindo que as ações estivessem alinhadas com as metas de eficiência e celeridade processual estabelecidas pela governança judicial. Infere-se, portanto, que o projeto piloto se encontra em consonância com as premissas da teoria da agência.

Na mesma perspectiva, depreende-se que o projeto piloto está em conformidade com a teoria de custos de transação. Ao centralizar e padronizar atividades cartorárias em uma única diretoria, o TJPE conseguiu reduzir o acervo dos processos de execução fiscal e aprimorar a alocação de recursos humanos e tecnológicos, que antes estavam dispersos em diferentes unidades, permitindo uma gestão mais eficiente. O projeto piloto exemplifica, portanto, como as práticas de governança, ao serem ajustadas ao ambiente institucional, podem diminuir custos associados à administração dos processos judiciais e melhorar o desempenho do Judiciário.

## CONCLUSÃO

O presente estudo analisou os desafios e oportunidades associados ao projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, à luz das teorias de governança judicial e da inovação.

Tomando por base os construtos do modelo teórico-metodológico de governança judicial, desenvolvido por Akutsu e Guimarães (2015), - recursos e estrutura, desempenho e ambiente institucional - há que se reconhecer que projeto piloto promoveu redução significativa do acervo e da criticidade processuais, em um curto período, demonstrando a eficácia das estratégias adotadas e a importância de alinhar as práticas de governança às especificidades do

ambiente institucional. As iniciativas resultaram em uma maior celeridade e aprimoramento da prestação jurisdicional, contribuindo para o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo.

No que tange aos recursos e à estrutura, o projeto realocou servidores (as), otimizou as instalações já existentes e integrou uma magistrada para coordenar as atividades. Essa estratégia garantiu a disponibilidade dos recursos humanos e tecnológicos necessários, sem a necessidade de novos investimentos em infraestrutura, mostrando um uso eficiente dos recursos disponíveis. Com relação ao desempenho, o projeto adotou diversos indicadores para medir sua eficácia, como a redução do acervo processual, a criticidade dos atos cartorários e a produtividade dos (as) servidores (as).

No tocante ao ambiente institucional, a transição para um modelo de trabalho em rede, a instituição de metas predefinidas e regularmente monitoradas, o uso *design thinking* e de metodologias ágeis, bem como a utilização de ferramentas tecnológicas para acompanhamento processual, foram essenciais para adaptar o ambiente de trabalho às novas práticas de governança. Assim, o projeto piloto não só otimizou o uso de recursos e melhorou o desempenho, como também adaptou o ambiente institucional para sustentar as inovações introduzidas.

A despeito dos resultados positivos, a implementação do projeto não esteve isenta de desafios, particularmente no que se refere à mudança cultural necessária para a adaptação ao novo modelo de trabalho. A transição para um modelo com foco na inovação, com metas predefinidas e monitoramento constante, exigiu um esforço significativo na capacitação dos (as) servidores (as) e na readequação das práticas de trabalho. Tais desafios reforçam a necessidade de um investimento contínuo em capacitação e no estabelecimento de um ambiente institucional que favoreça a inovação.

Diante dos resultados positivos alcançados, aponta-se que o modelo de governança, adotado pelo projeto piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais do 1º Grau do TJPE, tem potencial para ser replicado por outros Tribunais, contribuindo para a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Outrossim, a experiência acumulada com a implementação do projeto pode servir de base para futuras pesquisas que busquem explorar a repercussão da inovação na governança judicial, ampliando o entendimento sobre como essas práticas podem ser utilizadas para enfrentar os desafios do congestionamento processual e melhorar a prestação jurisdicional em todo o país.

## REFERÊNCIAS

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

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da Governança Judicial e sua Aplicação ao Sistema Judicial Brasileiro. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 1, p. 183-202, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/T8NnXhBMmTqRqkB5dhLtdhb/>. Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução 194/2014, de 26/05/2014**. Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. Disponível em: [BRITO, Cristiane Soares. \*\*Uma Gestão Inovadora para as Unidades Judiciárias\*\*. Disponível em: \[https://www.researchgate.net/publication/371001145\\\_Uma\\\_Gestao\\\_Inovadora\\\_para\\\_as\\\_Unidades\\\_Judiciarias\]\(https://www.researchgate.net/publication/371001145\_Uma\_Gestao\_Inovadora\_para\_as\_Unidades\_Judiciarias\). Acesso em: 21 jul. 2024.](https://www.cjf.jus.br/observatorio2/normas/normas/cnj/resolucao-do-cnj-no-194-de-26-de-maio-de-2014/view#:~:text=Institui%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Aten%C3%A7%C3%A3o,Jurisdic%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancia s. Acesso em: 09 ago. 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-doscartorios\\_2020-08-25\\_3.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-doscartorios_2020-08-25_3.pdf). Acesso em: 05 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Formas alternativas de gestão processual: especialização de varas e a unificação de serventias**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/just-presquisa-formas-alternativas-gestao2020.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução 325, de 29/06/2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; SALDANHA, Cristina Camila Teles. **Organização do Trabalho nas Dinâmicas de Inovação: Evidências na Administração Pública**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/357816107\\_Organizacao\\_do\\_trabalho\\_nas\\_dinamicas\\_de\\_inovacao\\_Evidencias\\_na\\_Administracao\\_Publica](https://www.researchgate.net/publication/357816107_Organizacao_do_trabalho_nas_dinamicas_de_inovacao_Evidencias_na_Administracao_Publica). Acesso em: 21 jul. 2024.

DANIEL, Gilson Ricardo; GOMES, Anderson da Silva; GUIMARÃES, Tomas de Aquino. Boas Práticas de Gestão e Inovação na Governança de Tribunais. **Inovação, Novas Tecnologias e O Futuro do Direito**, v. 8, n. 48 (2021), p. 220/235. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5687>. Acesso em: 21 jul. 2024.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew MacLeod. Juízes Eficientes, Judiciário Ineficiente no Brasil pós-1988. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 89, 1-31. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/478>. Acesso em: 21 jul. 2024.

DIAS, Maria Rita Rebello Pinho. **Novas Perspectivas de Gerenciamento Judiciário**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

DIXIT, Avinash. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, v. 37, n. 4. Autumn, 2002.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **Administração judiciária: gestão cartorária**. Brasília: ENFAM, 2011.

HADDAD, Carlos; PEDROSA, Luís Antônio Capanema. **Manual de administração judicial: enfoque conceitual**. vol. 1. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

HUGHES, Owen. **Does Governance Exist**. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203861684-13/governance-exist-owen-hughes>. Acesso em: 15 abr. 2024.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360. 1976.

NG, Gar Y. A discipline of judicial governance? **Utrecht Law Review**, v. 7, n. 1, p. 102-116, 2011.

OCDE. **Manual de Oslo: Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação**. 4. ed. Paris: OECD Publishing, 2018.

STANFORD, Naomi. **Organization Design: The Practitioner's Guide**. 3 ed. Inglaterra: Routledge, 2018. E-book.

TJPE. **Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco (COJE)**. Disponível em: <https://portal.tjpe.jus.br/publicacoes/codigo-de-organizacao-judiciaria>. Acesso em: 09 ago. 2024.

TJPE. **Instrução Normativa 08 de 03/05/2022**. Institui, como Projeto Piloto, a Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Estado de Pernambuco. Disponível em: [https://portal.tjpe.jus.br/documents/101861/2416949/IN+08\\_2022+Diretoriadados+Executivos+Fiscais.pdf/791384d4-ec9f-1d6a-8196-17e12074418e](https://portal.tjpe.jus.br/documents/101861/2416949/IN+08_2022+Diretoriadados+Executivos+Fiscais.pdf/791384d4-ec9f-1d6a-8196-17e12074418e). Acesso em: 09 ago. 2024.

WILLIAMSON, Oliver E. The economics of organization: the transaction cost approach. **The American Journal of Sociology**, v. 87. n. 3. 1981.