

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE
MAGISTRADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E PODER JUDICIÁRIO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

LEONARDO RESENDE MARTINS

***LEGAL DESIGN* E PROCESSOS ESTRUTURAIS: APLICAÇÕES
PRÁTICAS EM UNIDADE JURISDICIONAL E SEUS BENEFÍCIOS
PARA A EFETIVIDADE NO TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE
COMPLEXA**

Brasília-DF
2022

LEONARDO RESENDE MARTINS

LEGAL DESIGN E PROCESSOS ESTRUTURAIS: APLICAÇÕES PRÁTICAS EM
UNIDADE JURISDICIONAL E SEUS BENEFÍCIOS PARA A EFETIVIDADE NO
TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE COMPLEXA

Trabalho de conclusão de curso (versão preliminar para fins de qualificação), na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador: Professor Doutor José Marcos Lunardelli

Brasília-DF
2022
LEONARDO RESENDE MARTINS

LEGAL DESIGN E PROCESSOS ESTRUTURAIS: APLICAÇÕES PRÁTICAS EM
UNIDADE JURISDICCIONAL E SEUS BENEFÍCIOS PARA A EFETIVIDADE NO
TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE COMPLEXA

Trabalho de conclusão de curso (versão preliminar para fins de qualificação), na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador: Professor Doutor José Marcos Lunardelli

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Marcos Lunardelli (Orientador)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Prof. Dr. Antônio César Bochenek (Examinador)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Prof.^a Ma. Priscilla Pereira da Costa Corrêa (Examinadora)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

RESUMO

Conflitos estruturais, decorrentes do funcionamento impróprio ou insuficiente da máquina burocrático-administrativa, vêm ensejando o ajuizamento perante o Poder Judiciário de ações de elevada complexidade e profundo impacto jurídico, social, político e econômico. O enfrentamento desses problemas demanda a remodelagem do funcionamento da estrutura falha, com alteração dos processos de trabalho, do modelo organizacional ou da própria cultura institucional, com vistas a garantir a efetividade dos direitos. Nesses casos, exige-se uma nova perspectiva do exercício da jurisdição, com ênfase na função articuladora, em que juízes e juízas atuam como facilitadores de um processo dialógico, em busca da construção de soluções preferencialmente consensuais com todos os envolvidos no litígio. Em outra vertente, num mundo mais cada vez mais ágil e interconectado, percebe-se crescente influência do design nas atividades jurídicas, dando ensejo ao chamado *Legal Design*, que objetiva aprimorar sistemas, organizações, serviços, produtos e informações mediante a utilização de metodologias inovadoras e com foco no usuário. A pesquisa investiga os potenciais benefícios práticos, em termos de melhoria da efetividade na prestação jurisdicional, decorrentes da aplicação de estratégias, metodologias e ferramentas de *Legal Design* para o tratamento adequado de litígios estruturais em trâmite numa unidade jurisdicional. A partir das premissas metodológicas da pesquisa-ação, desenvolve-se pesquisa empírica, de natureza qualitativa, mediante o estudo de dois casos, em curso na Justiça Federal, com características de demandas estruturais, em que foram aplicados instrumentos de *Legal Design*. Os dados colhidos na pesquisa de campo, por meio de observação participante durante os atos processuais, exame de documentos e entrevistas semiestruturadas, constituem a base para a análise sobre vantagens e desvantagens do uso dessas ferramentas no âmbito dos processos estruturais. Ao final, sistematizam-se as principais conclusões obtidas ao longo do trabalho, oferecendo-se proposições para o aperfeiçoamento da gestão de ações judiciais estruturais de alta complexidade e lançando-se ideias sobre novas pesquisas a serem desenvolvidas sobre o tema.

Palavras-chave: Processo estrutural; litigiosidade complexa; *Legal Design*; metodologias inovadoras.

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO**
- 2 METODOLOGIA**
- 3 LITIGIOSIDADE ESTRUTURAL**
 - 3.1 Litígios estruturais: definição e características**
 - 3.2 Litígios estruturais como “problemas perversos”**
 - 3.3 Judicialização dos litígios estruturais e a legitimidade do Judiciário**
 - 3.4 O papel do juiz no processo estrutural**
 - 3.5 Processo estrutural: princípios e características**
- 4 DESIGN APLICADO AO DIREITO**
 - 4.1 *Legal Design*: definição, eixos e princípios**
 - 4.2 Noções fundamentais de *Design Thinking***
 - 4.3 *Design Thinking* e políticas públicas**
 - 4.4 Aplicações do *Legal Design* na gestão do Poder Judiciário**
 - 4.5 Laboratórios de inovação no Poder Judiciário**
- 5 APLICAÇÃO DO LEGAL DESIGN EM PROCESSOS ESTRUTURAIS**
 - 5.1 Legal Design aplicado na jurisdição**
 - 5.2 Estudo de casos**
 - 5.2.1 *A escolha dos casos***
 - 5.2.2 *Caso das filas de cirurgias***
 - 5.2.3 *Caso Urbana***
 - 5.3 Discussão e análise dos dados**
- 6 CONCLUSÃO**

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Nos manuais jurídicos tradicionais, as controvérsias que ilustram explicações sobre conceitos e institutos costumam ter como personagens fictícios Caio e Tício, litigantes envolvidos em disputas de perfil individual, cujos impactos, de regra, se restringem ao âmbito pessoal.

A realidade vivenciada por juízes e juízas no Brasil, contudo, revela cenário muito diferente. A mobilização de segmentos da sociedade civil a partir do processo de redemocratização, a expansão dos direitos fundamentais pós-Constituição de 1988 e o fortalecimento de instituições do sistema de Justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, contribuíram para que questões de elevada repercussão jurídica, social, econômica e política passassem a frequentar, com crescente habitualidade, a pauta de julgamentos do Poder Judiciário.

O funcionamento impróprio ou insuficiente da máquina burocrático-administrativa, a gerar violações sistemáticas de direitos, vem sendo denunciado à Justiça. Nessas ações, para o adequado tratamento do problema, cobra-se a remodelagem do funcionamento da estrutura falha, com alteração de processos de trabalho, do modelo organizacional ou da própria cultura institucional, com vistas a garantir a efetividade dos direitos. São os chamados processos estruturais.

A gestão de demandas que envolvam conflitos com essas características reclama competências diferentes das que juízes e juízas estão habituados a empregar ordinariamente no processamento de ações. Exige-se, em verdade, uma nova perspectiva da função jurisdicional, que compreende o papel do magistrado não como mero julgador, mas como articulador, responsável por facilitar um processo dialógico com todos os envolvidos, em busca da construção de soluções preferencialmente consensuais.

Em outra vertente, num mundo mais cada vez mais ágil e interconectado, percebe-se crescente influência do design nas atividades jurídicas, dando ensejo ao que vem se convencendo chamar de *Legal Design*. É importante assinalar, desde já, que a importância do design transcende, em muito, os aspectos propriamente estéticos da apresentação de um produto ou serviço. A ideia de design é bem mais ampla e está associada ao esforço para o aperfeiçoamento da experiência do usuário. Assim, a utilização de metodologias e técnicas do design no ambiente jurídico pode contribuir para uma formatação mais adequada de sistemas de

resolução de conflitos, perpassando o correto diagnóstico do problema, o levantamento das informações necessárias para avaliação das alternativas de equalização da situação posta, o desenvolvimento de protótipos a serem submetidos a testes quanto à sua eficácia, chegando, enfim, à entrega da solução mais amoldada ao caso, tudo isso tendo em mente, a todo instante, o foco no usuário e a perspectiva inovadora.

As ferramentas do *Legal Design* são vastas. Englobam estratégias de remodelagem organizacional, metodologias de identificação e resolução de problemas (a exemplo do *Design Thinking*), aplicações tecnológicas para a extração, tratamento e utilização inteligente de dados (como o *Business Intelligence* e *Analytics*) e padrões comunicacionais de entrega de informações jurídicas em linguagem mais apropriada e visualmente mais assimilável pelos destinatários (*Visual Law*).

Embora algumas dessas novidades já venham sendo utilizadas na seara da gestão pública, inclusive do próprio Judiciário, há terreno ainda pouco explorado no âmbito da jurisdição. A presente pesquisa busca atenuar essa lacuna. Pretende-se, pois, avaliar a adoção dessas diversas ferramentas na condução de ações judiciais complexas, que tenham como objeto o resguardo de direitos fundamentais cuja concretização dependa da execução de políticas públicas.

O tema da pesquisa, portanto, situa-se na interseção dessas duas temáticas – os processos estruturais e o *Legal Design* – em que se busca examinar as possibilidades de essas novas estratégias propiciarem, na prática, resultados mais efetivos na resolução de conflitos de grande complexidade e de impacto social, que batem com frequência à porta do Poder Judiciário.

O problema central a ser investigado consiste em avaliar os potenciais benefícios práticos, em termos de melhoria da efetividade na prestação jurisdicional, decorrentes da aplicação das estratégias, metodologias e ferramentas de *Legal Design* para o tratamento adequado de litígios estruturais em trâmite numa unidade jurisdicional.

Nesse contexto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida os instrumentos de *Legal Design* podem ser utilizados pelo Poder Judiciário na prática jurisdicional, em especial no enfrentamento da litigiosidade complexa, e que vantagens podem proporcionar no aperfeiçoamento da jurisdição?

Além dessa questão primordial, há algumas indagações subsidiárias que integram o roteiro de reflexões ao longo da pesquisa:

a) Qual o design organizacional e processual mais adequado para o tratamento de conflitos estruturais?

b) Que metodologias podem auxiliar os juízes e juízas na correta identificação dos reais problemas geradores dos conflitos estruturais sujeitos a sua jurisdição, bem como na formulação, prototipagem e testagem das alternativas de resolução, mediante participação efetiva de todos os envolvidos e com foco no usuário?

c) De que forma os laboratórios de inovação do Poder Judiciário podem contribuir para facilitar o alcance, na via jurisdicional, de soluções criativas aptas a superarem os tradicionais gargalos da Administração Pública e do sistema de Justiça, respectivamente, na execução de políticas públicas e no julgamento de causas a ela relacionadas?

d) Que elementos de *Visual Law* podem ser incorporados nas estratégias de registro e comunicação de atos processuais em litígios complexos?

Dado o problema de pesquisa, levanta-se a hipótese, testada por meio da aplicação de instrumentos de *Legal Design* no tratamento de litígios estruturais em juízo, de que tais metodologias e ferramentas podem proporcionar benefícios para a resolução dos casos, tais como: maior engajamento das partes e interessados, aumento do foco no usuário dos serviços, desde a concepção das soluções até sua efetiva implementação, e maior rapidez, efetividade e sustentabilidade das soluções tomadas.

Tal hipótese comporta também uma série de argumentos contrários ao uso de tais elementos no processo judicial, como, por exemplo:

a) a aplicação dessas metodologias não teriam previsão legal, refugindo ao procedimento estabelecido no Código de Processo Civil;

b) o juiz não domina tais metodologias, sendo inapto para aplicá-las ao processo;

c) sua utilização poderia agregar custos elevados ao processo, por conta da necessidade de contratar especialistas;

d) a aplicação dessas metodologias, com suas várias fases, postergaria muito a solução do processo, indo de encontro ao princípio da duração razoável do processo.

A pesquisa realiza esse confronto, a partir dos dados extraídos do campo, o que será detalhado na próxima seção, dedicada à metodologia.

Depois da apresentação do percurso metodológico trilhado na pesquisa, as duas seções seguintes oferecem uma breve sistematização, de cunho teórico, sobre as temáticas da litigiosidade estrutural e do design aplicado ao Direito, respectivamente. O propósito aí – advirta-se – não é de realizar uma incursão profunda, um apanhado doutrinário completo. Busca-se apenas fornecer os elementos suficientes para propiciar ao leitor uma compreensão mais adequada do problema investigado e, sobretudo, uma melhor ambientação ao campo de pesquisa.

A seção dedicada à pesquisa empírica – essa sim – é onde reside a principal contribuição deste trabalho. É nela que se pretende enfrentar a pergunta de pesquisa, avaliando, a partir do estudo de dois casos concretos com características de demandas estruturais, a aplicação de estratégias, metodologias e técnicas de *Legal Design*, investigando-lhes os benefícios dessas práticas inovadoras em termos de aumento da efetividade da jurisdição. O relato da experiência colhida no campo e os dados dali extraídos constituem a matéria-prima para a análise sobre vantagens e desvantagens, possibilidades e obstáculos, oportunidades e riscos do uso dessas ferramentas no âmbito dos processos estruturais.

Ao final, sistematizam-se as principais conclusões obtidas ao longo do trabalho, oferecendo-se proposições para o aperfeiçoamento da gestão de ações judiciais estruturais de alta complexidade e lançando-se ideias sobre novas pesquisas a serem desenvolvidas sobre o tema.

2. METODOLOGIA

Descrever a metodologia é apresentar o percurso metodológico vivenciado desde a escolha do tema e ao longo da realização da pesquisa. Adota-se aqui o conceito de metodologia no sentido exposto por Queiroz, isto é, uma “reflexão sobre o caminho [...] seguido pelo cientista em seu trabalho, nas diversas fases da proposição da pesquisa e sua realização [...]”.¹

Esse relato tem como objetivo permitir ao leitor que compreenda as razões que levaram à pesquisa do tema e, sobretudo, as justificativas para determinadas decisões que precisaram ser tomadas ao longo da jornada investigativa. Como adverte Schritzmeyer², o pesquisador, tal como um juiz, necessita tomar decisões e essas escolhas sempre envolvem riscos, com potenciais perdas e ganhos. Expor, com transparência, os meandros desse processo decisório e os limites dos resultados obtidos na pesquisa é, antes de tudo, um exercício de honestidade intelectual e de respeito ao leitor, porquanto escolhas diferentes poderiam conduzir a resultados também diferentes.³ Na mesma linha, esclarece Gross que o verdadeiro valor de uma pesquisa científica está “na maneira consistente, atraente, transparente, honesta e intelectualmente profunda com que ele [o pesquisador] reflete sobre o problema e apresenta o percurso argumentativo que o levou à conclusão”.⁴

A primeira decisão tomada foi a escolha do tema da pesquisa, o que se deu ainda durante o processo seletivo para o Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Em atenção aos propósitos do programa, a pesquisa haveria de ter foco eminentemente prático,

¹ QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variações sobre a técnica do uso de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1983, p. 12, Apud DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.8.2011.tde-13062012-164151. Acesso em: 2022-01-21, p. 30.

² SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore. **Jogo, ritual e teatro: um estudo antropológico do Tribunal de Júri**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

³ DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.8.2011.tde-13062012-164151. Acesso em: 2022-01-21, p. 30.

⁴ Como respondo cientificamente a uma questão jurídica controvertida?, in QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.), **Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**, 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

conduzida com vistas à solução inovadora de problemas concretos vivenciados na experiência judicante dos alunos, com elevado impacto social.

O exercício da jurisdição em vara federal de competência cível lançava ao juiz-pesquisador, há alguns anos, o desafio de conduzir ações estruturais na área da saúde. Um campo de pesquisa bastante rico, seja pela complexidade dos problemas ali enfrentados, seja pelas impactantes repercussões sociais que se poderia extrair.

Paralelamente à vivência cotidiana com os processos estruturais no exercício da jurisdição, também foi decisivo para a escolha da temática a ser pesquisada o desempenho de funções de natureza gerencial na Justiça Federal, como a direção do foro (nos biênios 2011-2013 e 2013-2015) e o auxílio à Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (no biênio 2015-2017), além da participação, desde 2016, da comissão da Associação dos Juizes Federal do Brasil (Ajufe) responsável pela organização do Fórum Nacional de Administração e Gestão Estratégica (Fonage), evento que tem o objetivo de disseminar boas práticas de gestão e a cultura de inovação e eficiência no âmbito do Poder Judiciário.

Emergiu daí a ideia de tentar aplicar metodologias inovadoras, como o *Design Thinking*, até então utilizadas apenas no âmbito da gestão propriamente administrativa, para auxiliar na resolução de problemas na esfera jurisdicional, notadamente nos processos estruturais relacionados à efetivação de políticas públicas. Definiu-se, assim, como problema central a ser investigado na pesquisa avaliar os potenciais benefícios práticos, em termos de melhoria da efetividade na prestação jurisdicional, decorrentes da aplicação das estratégias, metodologias e ferramentas inseridas dentro do que se convencionou chamar de *Legal Design* para o tratamento adequado de litígios estruturais em trâmite numa unidade jurisdicional.

Delimitados o tema, o enfoque e o problema de pesquisa, duas decisões essenciais foram tomadas. Em primeiro lugar, a pesquisa teria que ir além da mera compilação de doutrina e jurisprudência, devendo ser fundamentalmente uma pesquisa empírica, de natureza qualitativa. Ademais, a metodologia adotada seria a da pesquisa-ação, em que o pesquisador assume uma postura comprometida com uma ação transformadora da realidade em que inserido, dentro de uma perspectiva inovadora, rompendo, assim, com enfoques tradicionais e abandonando pretensões de neutralidade.

De início, para promover a contextualização teórica sobre as temáticas dos processos estruturais e do *Legal Design*, foi desenvolvida pesquisa dogmática na doutrina nacional e estrangeira, bem como na jurisprudência.

Já para a coleta de dados na pesquisa empírica, foram utilizadas as técnicas de (a) observação participante, com o acompanhamento ativo do pesquisador durante todas as atividades da pesquisa, (b) diário de campo, para registro dos achados mais relevantes no decorrer da pesquisa, (c) análise de documentos, sobretudo das peças constantes nos autos processuais e (d) entrevistas individuais semiestruturadas com as pessoas que participarem mais diretamente das ações judiciais objeto da pesquisa.

Dentro da proposta de realizar uma pesquisa empírica, uma decisão metodológica crucial consistiu em definir qual o campo mais adequado para obter os dados necessários para viabilizar a análise e respaldar as conclusões acerca da hipótese.

Para tanto, elegeram-se dois casos, envolvendo litígios estruturais, passíveis de aplicação de instrumentos de *Legal Design*.

A ideia central consistiu em comparar, no contexto específico de cada ação, dois cenários – o anterior e o posterior à aplicação das ferramentas de *Legal Design* –, avaliando os resultados gerados em termos de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no tratamento do conflito.

Já a escolha de realizar o estudo de dois casos teve o propósito de conferir maior riqueza metodológica, na medida em que permitiu traçar comparações não só entre os casos, mas também entre as técnicas de pesquisa utilizadas. As ações estruturais, conquanto apresentem elementos comuns, nunca serão completamente iguais. Dispor, portanto, de dois campos de pesquisa, com seus pontos de convergência, mas também suas peculiaridades, contribuiu para gerar mais dados e, com isso, trazer mais segurança para as conclusões.

O primeiro caso estudado é uma ação civil pública (Ação n. 0811930-91.2016.4.05.8100) proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) contra União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza, em trâmite na 6ª Vara Federal do Ceará, da qual o pesquisador é juiz titular. Tal ação tem por objeto a organização das filas para a realização de procedimentos cirúrgicos eletivos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado do Ceará, bem como o aperfeiçoamento da plataforma para tornar mais transparentes e acessíveis as informações, observadas as regras

de proteção da privacidade. Um problema relevante de política pública, de grande impacto na vida de pessoas em situação de vulnerabilidade.

O segundo caso é uma execução fiscal (Ação n. 0003973-21.2011.4.05.8400), em curso na 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, que a Fazenda Nacional move contra a Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal/RN, sociedade de economia mista municipal responsável pela regulação e fiscalização do serviço de limpeza urbana na capital norte-rio-grandense e pela execução direta de parcela desse serviço. Dado o elevado valor da dívida, a adoção dos mecanismos tradicionais da execução forçada poderia conduzir à liquidação da referida empresa pública ou ao comprometimento de percentual significativo do orçamento do Município, responsável subsidiário, com risco de impactar a continuidade de serviços públicos essenciais.

Duas ações com objetos bem distintos, mas com características semelhantes, próprias dos litígios estruturais. E, o mais importante, com juízes dispostos a aplicar instrumentos de *Legal Design* na resolução dos problemas.

No primeiro caso, como havia cumulação das funções de juiz e pesquisador, observava-se um risco maior de incidência de vieses que poderiam influenciar o resultado da pesquisa. Tal situação exigiu cuidado redobrado em termos metodológicos, a recomendar, sempre que possível, uma “estratégia de afastamento” do pesquisador, sem que isso significasse um abandono do campo.

Um fator de minoração desse risco foi o ingresso no processo como “amigo da Corte” (*amicus curiae*) do laboratório de inovação do Governo do Estado do Ceará, denominado Íris. Tal instituição conta com equipe multidisciplinar, com elevada expertise em *Design Thinking*, governança digital, experiência do usuário (UX), linguagem simples e tecnologia e gestão baseada em dados, tendo recebido premiações de âmbito nacional pelos projetos exitosos que vem desenvolvendo nos últimos anos para o setor público⁵. A participação do Íris no processo dá-se sem ônus para a Justiça Federal, em regime de colaboração.

Alguns dados para pesquisa foram extraídos a partir das etapas da própria intervenção que o Íris executou no processo, como, por exemplo, as

⁵ GURGEL, Jeritza. Iniciativa cearense ganha prêmio de inovação digital e outras novidades da semana. **Diário do Nordeste**, disponível em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opinia0/c0lunistas/sisi-por-jeritza-gurgel/iniciativa-cearense-ganha-premio-de-inovacao-digital-e-outras-novidades-da-semana-1.3106862>. Acesso em 10 jan. 2022.

entrevistas com determinadas pessoas que participam do processo representando suas instituições ou na condição de usuários do serviço público de saúde. Essa estratégia de “terceirização” da obtenção de dados decorreu do propósito de distanciar o pesquisador-juiz do contato com os entrevistados. O receio era de que o temor reverencial que a figura do juiz naturalmente impõe pudesse inibir manifestações mais espontâneas dos participantes do processo, falseando os resultados obtidos.

De todo modo, sempre que se revelou necessário, o pesquisador realizou entrevistas complementares, ao término dos trabalhos desenvolvidos pelo Íris, com o intuito de esclarecer pontos em aberto ou reforçar conclusões.

Já no tocante ao segundo caso, que se processa sob a responsabilidade de outro juiz, o pesquisador pôde assumir margem um pouco maior para atuar mais diretamente na coleta dos dados, mantendo, contudo, as cautelas que a própria condição de magistrado – e os receios que ela pudesse provocar – recomendava. Para tanto, foram acompanhadas audiências realizadas na ação (desde fevereiro de 2021) e realizadas entrevistas com os principais participantes do processo, inclusive com os juízes que conduziram a ação, em formato semiestruturado.

No mais, como a pesquisa envolve também as potencialidades de aperfeiçoamento da comunicação nos processos judiciais mediante o uso de elementos de *Visual Law*, serão utilizados, como que num exercício de coerência, alguns desses recursos visuais no próprio texto do trabalho [*na versão final da dissertação*], como, por exemplo, na explicitação de conceitos mais complexos ou elaboração de linhas do tempo para deixar mais clara a cronologia dos atos processuais nos dois casos.

Por fim, ressalta-se que os resultados parciais da pesquisa foram objeto de constante debate no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da ENFAM, seja no contato direto e permanente com o professor orientador, seja no curso das disciplinas, como também no seio dos grupos de pesquisa e dos eventos promovidos. O diálogo com outros pesquisadores foi fundamental para o amadurecimento das estratégias da pesquisa.

3. LITIGIOSIDADE ESTRUTURAL

3.1. Litígios estruturais: definição e características

A presente seção ainda está em desenvolvimento. Cumpre aqui tecer algumas considerações apenas para situar a banca examinadora acerca do enfoque que a pesquisa pretende dar à temática.

Saliente-se, de início, o que não se pretende fazer. Não se insere no escopo desta pesquisa realizar um amplo estudo sobre a teoria do processo estrutural, tampouco um apanhado histórico que contemple sua evolução, desde as origens na experiência norte-americana até os tempos atuais. Existem obras que já desempenham bem esse mister, merecendo registro, dentre vários, os trabalhos de Arenhart e Jobim⁶, de Didier Jr. e Zaneti Jr.⁷ e de Dantas⁸.

O objetivo aqui é mais modesto: apresentar ao leitor não familiarizado com o tema os elementos teóricos basilares para a compreensão da litigiosidade estrutural e, desse modo, facilitar a caracterização dos dois casos que compõe a pesquisa de campo como demandas estruturais.

Para tanto, este primeiro tópico cuidará da conceituação de litígios estruturais. Serão apresentados alguns conceitos, como o fornecido por Vitorelli⁹, para quem litígios estruturais são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, que exigem a reorganização de uma instituição, pública ou privada, com alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e de mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir adequadamente sua função em sintonia com os valores públicos afirmados pela decisão.

Dentre as características dos litígios ou problemas estruturais, destacam-se: a) a complexidade, a exigir abordagens mais elaboradas, e não apenas soluções pontuais; b) a multipolaridade, dados os diversos polos de conflitos a serem considerados; c) a recomposição institucional, entendida como a necessidade de rearranjo ou recomposição de alguma estrutura responsável pela violação de

⁶ ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.), **Processos estruturais**, 3ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2021.

⁷ DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 15ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

⁸ DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público*. Curitiba: Juruá, 2019.

⁹ VITORELLI, Edilson, *Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual*, *In*: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.), **Processos estruturais**, 3ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 322.

direitos; e d) a prospectividade, pois as soluções devem estar focadas para o futuro.¹⁰

3.2. Litígios estruturais como “problemas perversos”

Apresentadas as noções fundamentais do tema, este tópico evoluiria para propor uma correlação entre litígios estruturais e os denominados “problemas perversos” (*wicked problems*), expressão cunhada por Rittel e Webber¹¹ para designar problemas de difícil resolução em virtude de sua complexidade, decorrentes de múltiplos fatores, com repercussão numa pluralidade de pessoas e com profundos e variados impactos, a exigirem, portanto, abordagens mais sofisticadas para seu diagnóstico e solução.¹²

Além do estudo do artigo pioneiro de Rittel e Webber, serão examinados os trabalhos que revisitam o conceito de *wicked problems*, como o de Crowley e Head¹³ e o de Coyne¹⁴.

3.3. Judicialização dos litígios estruturais e a legitimidade do Judiciário

O presente tópico trata do fenômeno do ativismo judicial e questiona a legitimidade do Poder Judiciário para realizar o enfrentamento dos litígios estruturais, à luz da crítica de que se trata de campo próprio de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. Apresenta a proposta de “ativismo dialógico” como eixo central da jurisdição estrutural e compara o modelo estrutural com outras estratégias de abordagem judicial desses litígios.

¹⁰ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 39-94.

¹¹ RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin, Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences** 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Dilemmas-in-a-general-theory-of-planning-Rittel-Webber/3667a56bd911445a6c0fc9447771d964e6831146>. Acesso em: 25 jun. 2021

¹² EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO, Emiliano Zapata de Miranda; PRADO, Eunice Maria Batista; MARTINS, Leonardo Resende; DINIZ, Michele Amorim Sancho Souza; FONTE, Rodrigo Maia da. **O desequilíbrio entre capacidade de trabalho e demanda processual como wicked problem: Design Thinking aplicado a uma proposta de redesign organizacional no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região**. [artigo ainda não publicado]

¹³ CROWLEY, Kate; HEAD, Brian W. The enduring challenge of ‘wicked problems’: revisiting Rittel and Webber. **Policy Sciences**, v. 50, n. 4, p. 539-547, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320883976_The_enduring_challenge_of_‘wicked_problems’_revisiting_Rittel_and_Webber/link/5a6174154585158bca4a0790/download. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁴ COYNE, Richard. Wicked problems revisited. **Design Studies**, Vol 26 No. 1 January 2005, Elsevier, 2004.

3.4. O papel do juiz no processo estrutural

Este tópico examina a postura do juiz na condução de processos estruturais, propondo uma reformulação de suas funções tradicionais. Em vez do clássico julgador, responsável por centralizar a identificação do problema e a elaboração das soluções para o caso, o juiz passaria a desempenhar um novo papel centrado no tripé articulação-desbloqueio-supervisão.

3.5. Processo estrutural: princípios e características

Para encerrar a seção, este tópico trataria dos princípios que inspiram o modelo de processo estrutural e suas principais características, com destaque para o caráter dialógico e negocial, a flexibilidade procedimental, a inexistência de divisão rígida entre as fases de conhecimento e execução, o caráter não preclusivo dos provimentos, o experimentalismo na execução etc.

4. DESIGN APLICADO AO DIREITO

4.1. Legal Design: definição, eixos e princípios

A presente seção ainda está em desenvolvimento. Cumpre aqui tecer algumas considerações apenas para situar a banca examinadora acerca do enfoque que a pesquisa pretende dar à temática.

Este tópico tem o objetivo de apresentar a definição de Legal Design, seus eixos e princípios. Reforça a importância de uma abordagem inovadora no campo jurídico, por meio de metodologias que estimulem a produção cocriativa de conhecimento, com foco na melhoria da experiência do usuário/ser humano.

O marco teórico em relação ao *Legal Design* é a obra de Hagan¹⁵, professora e diretora executiva do laboratório de Legal Design da Universidade de Stanford.

4.2. Noções fundamentais de Design Thinking

Este tópico destina-se a tratar do Design Thinking como metodologia inovadora e apresenta os elementos fundamentais para sua compreensão, suas etapas e principiologia.

4.3. Design Thinking e políticas públicas

O tópico correlaciona o design thinking e o desenvolvimento e efetivação de políticas públicas.

4.4. Aplicações do Legal Design na gestão do Poder Judiciário

O tópico pretende investigar as aplicações do Legal Design no âmbito gerencial do Poder Judiciário, no contexto do cenário atual da inovação.

4.5. Laboratórios de inovação no Poder Judiciário

¹⁵ HAGAN, Margaret. **Law by Design**. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>, acesso em: 30 mar. 2021.

Este tópico apresenta o panorama da implantação dos laboratórios de inovação no Poder Judiciário e investiga o potencial de sua utilização para o desenvolvimento de projetos inovadores.

5. APLICAÇÃO DO *LEGAL DESIGN* EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

5.1. *Legal Design* aplicado na jurisdição

Estabelecidas as premissas teóricas que embasam as duas temáticas centrais desta pesquisa – a litigiosidade estrutural e o design aplicado ao Direito –, passa-se à apresentação da pesquisa empírica propriamente dita. Com base no estudo de dois casos, investigam-se aqui as possibilidades de aplicação das metodologias e ferramentas de *Legal Design* na atividade propriamente jurisdicional, notadamente na abordagem de litígios estruturais em juízo, como forma de obter-se mais efetividade na solução dos conflitos.

A hipótese, sujeita a confirmação (ou a refutação) na pesquisa, é a de que a aplicação da perspectiva do *Legal Design* e de seu farto instrumental pode significar um inestimável avanço na reformulação das bases para o tratamento desses conflitos, que possuem imensa repercussão social. Como os processos estruturais, por sua própria definição, pressupõem uma reorganização da máquina pública e de seus processos de trabalho e frequentemente envolvem a efetivação de políticas públicas, o uso de metodologias inovadoras, como o *Design Thinking*, pelos magistrados pode servir para remodelar fluxos, desenhos organizacionais, sistemas e produtos e aperfeiçoar tais políticas, de forma dialógica e participativa, gerando envolvimento de todos os participantes do processo, diminuindo o risco de atritos interinstitucionais e destravando os costumeiros impasses que atrapalham a consecução de melhores resultados.

Os laboratórios de inovação do Judiciário, por sua vez, podem servir de *locus* para o desenvolvimento dessas atividades, funcionando como “salas de audiência qualificadas”, estimulando o trabalho cocriativo e inovador. O uso dos laboratórios para finalidades jurisdicionais pode conferir importante utilidade a esses equipamentos públicos, evitando que sua estrutura fique subaproveitada, restrita a projetos de natureza administrativo-gerencial.

Ainda nessa perspectiva, o aperfeiçoamento da comunicação mediante a incorporação de elementos de *Visual Law* pode contribuir com um duplo benefício aos serviços jurisdicionais, seja para melhor documentar os atos do processo (termos de audiência ou de acordo, por exemplo), seja para comunicar mais adequadamente, às pessoas envolvidas na ação e à comunidade em geral, o

andamento dos processos e os resultados das medidas ali adotada, gerando maior credibilidade e satisfação aos usuários.

É preciso, contudo, confrontar tais hipóteses com argumentos contrários. Afinal, “o compromisso do pesquisador não é com a hipótese, mas com a honestidade das suas próprias convicções, uma vez que elas são progressivamente amadurecidas no confronto com diversos argumentos”.¹⁶

As objeções mais frequentemente lançadas contra o uso das ferramentas de *Legal Design* em processos judiciais questionam: (a) a ausência de previsão legal no Código de Processo Civil; (b) a inaptidão técnica do juiz para aplicá-las; (c) o custo para a contratação de especialistas; (d) a demora adicional na tramitação do processo.

Essas são algumas questões que a pesquisa busca responder, a partir da aplicação, na prática, de ferramentas de *Legal Design* em dois casos concretos, em trâmite na Justiça Federal, os quais serão apresentados em seguir.

5.2. Estudo de casos

5.2.1. A escolha dos casos

Antes de tratar especificamente dos casos, convém explicar, de forma mais detalhada, as razões metodológicas pelas quais eles foram escolhidos como campo da pesquisa empírica.

Como esclarecido na Seção 2 (Metodologia), a estratégia central adotada na pesquisa foi a de estabelecer uma comparação, em termos de obtenção de resultados no tratamento do conflito, entre o momento anterior e o momento posterior à adoção dos instrumentos de *Legal Design* em cada processo. Ou seja, buscou-se identificar o impacto que essas ferramentas causaram na ação para a efetividade das soluções para os problemas ali enfrentados. É uma comparação interna a cada caso.

A decisão de estudar dois casos na pesquisa não teve, portanto, o intuito de realizar uma comparação entre eles, pelo menos não um intuito primordial. Ações

¹⁶ GROSS, Clarissa Piterman, Como respondo cientificamente a uma questão jurídica controvertida?, in QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.), **Metodologia da pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses, 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

estruturais são complexas, cada qual formada por uma combinação própria de fatos, argumentos, valores, interesses, desafios, riscos etc., que lhes dá uma específica conformação. Diferentemente das demandas individuais repetitivas, cada ação estrutural é diferente da outra, ainda que possam compartilhar algumas características em comum. Traçar uma comparação entre elas, pois, exige cuidado e consideração de suas particularidades. Isso foi feito nesta pesquisa, mas em caráter secundário.

O propósito de ter dois casos como campo de pesquisa foi o de colher mais dados, a partir de duas realidades distintas, mas tendo em comum o ponto que interessa à pesquisa: o fato de se tratar de processos estruturais. Duas experiências de aplicação de instrumentos de *Legal Design* oferecem mais oportunidades de observação do fenômeno pesquisado, proporcionando maior confiabilidade para as conclusões.

Quanto à escolha de quais seriam esses dois casos, a decisão levou em consideração a disposição dos respectivos juízes em utilizar o *Legal Design* em ações estruturais sob sua responsabilidade. Tratando-se de estratégia inovadora, ainda não difundida entre os magistrados¹⁷, o universo de casos disponíveis era bem restrito.

A primeira das ações escolhidas – e essa decisão já havia sido feita desde a elaboração do projeto de pesquisa originalmente submetido à seleção pela ENFAM – era conduzida pelo próprio pesquisador. Havia outras ações na vara que também poderiam servir como campo de experimentação das ferramentas de *Legal Design*. Contudo, o diálogo com o orientador levou à percepção de que a cumulação das funções de juiz e pesquisador sujeitava a pesquisa a maiores riscos metodológicos, por conta de vieses de difícil controle. Optou-se, pois, por um segundo caso que estivesse sob a jurisdição de outro julgador. Com isso, conforme explicitado anteriormente, foi preciso amoldar a metodologia aplicada em cada um dos casos, tendo em vista essa importante variável.

¹⁷ Em artigo intitulado “Aplicações do Legal Design na atividade jurisdicional”, ainda não publicado, o autor apresenta os resultados de uma pesquisa de caráter exploratório, em que busca mapear, no âmbito do Poder Judiciário, práticas judiciais que utilizem metodologias e ferramentas relacionadas ao *Legal Design* na atividade jurisdicional. Essa pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa 2 do PPGPD/ENFAM - Gestão de Unidades, Redes Organizacionais e Design Organizacional, liderado pelo Prof. Dr. Antônio César Bochenek.

Algumas diferenças entre os dois casos também foram levadas em consideração para a escolha da segunda ação. Apesar de ambas possuírem características de processo estrutural, os problemas tratados em cada uma são bastante distintos. Como se verá adiante, enquanto a primeira ação versa sobre política pública de saúde, a outra tem como objeto a execução de dívida fiscal de uma empresa integrante da Administração Pública municipal. Os ritos procedimentais também são diversos, regidos cada um por legislação específica: de um lado, uma ação civil pública; do outro, uma execução fiscal. Outra diferença relevante é o fato de que, na primeira ação, a utilização dos instrumentos de *Legal Design* se deu por meio de uma entidade externa ao Judiciário, sob supervisão do juiz, enquanto que, na segunda, o próprio magistrado foi quem diretamente os aplicou.

Diante dessa diversidade de fatores, o campo de pesquisa tornou-se mais rico, favorecendo abordagens mais completas e variadas.

Passa-se, a seguir, ao exame de cada um dos casos.

5.2.2. Caso das filas de cirurgias

O primeiro caso estudado refere-se à Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100, em trâmite no Juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, da qual o pesquisador é juiz titular. A ação foi ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza, que figuram como réus no processo. Na petição inicial, anexada em 26 de setembro de 2016, formulam-se os seguintes pedidos contra os réus:

- a) publiquem, em seus respectivos Portais da Transparência, as listas de pacientes, por especialidades médicas, que serão submetidos a cirurgias eletivas em seu âmbito de atuação com recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, cujas informações mínimas devem ser: I – o número identificador do paciente e do responsável legal junto ao Registro Geral (RG), bem como seu órgão expedidor, como forma de identificação do paciente; II - a data de ingresso do paciente na fila de espera; III - a posição que ocupa na fila de espera da respectiva especialidade médica.
- b) atualizem semanalmente a lista de pacientes que se submeterão a cirurgias eletivas;

Em sua argumentação, o MPF reclama de “um problema generalizado quanto à falta de transparência na publicidade das listas de cirurgias eletivas com recursos públicos do SUS” e aponta que “toda essa confusão causada no âmbito

das cirurgias eletivas com recursos do SUS poderia ser minimizada se os réus estivessem a cumprir os termos do que dispõe a Lei nº 12.527/2011”.

O objeto da ação, portanto, consiste em organizar as filas para a realização de procedimentos cirúrgicos eletivos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado do Ceará, bem como em torná-las transparentes e acessíveis aos usuários.

Essa não é a primeira ação que versa sobre a gestão de filas de cirurgias no SUS no Ceará. Outra ação civil pública (n. 0002012-48.2006.4.05.8100), também proposta pelo MPF no ano de 2006, já cobrava providências dos entes públicos para organizar e acelerar o fluxo de cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) e Hospital Geral de Fortaleza (HGF), inclusive com estabelecimento de cronograma para a solução do problema. Vale registrar que essa ação segue em curso na atualidade, também na 6ª Vara Federal do Ceará, em fase de cumprimento de sentença. Houve também a Ação Civil Pública n. 0003202-94.2016.4.05.8100, proposta pelo MPF perante a 8ª Vara Federal do Ceará, especificamente voltada para a elaboração de cronograma de execução dos procedimentos cirúrgicos de catarata, para atender à demanda reprimida dos pacientes que estavam na fila de espera do SUS. Merece referência ainda a Ação Civil Pública n. 0003722-54.2016.4.05.8100, também do MPF, em curso na 3ª Vara Federal do Ceará, em que pleiteia providências para garantir celeridade na realização de consultas especializadas e exames para o diagnóstico tempestivo de doenças oncológicas.

A ação n. 0811930-91.2016.4.05.8100, objeto de estudo nesta pesquisa, possui duas diferenças fundamentais em relação às demandas que lhe antecederam. Em primeiro lugar, sua amplitude é bem maior, porque busca abranger a regulação de procedimentos cirúrgicos eletivos de todas as especialidades médicas oferecidas pelo SUS, e não apenas de uma específica especialidade. Por outro lado, seu escopo se restringe a organizar as filas e a torná-las públicas e transparentes. Diferentemente das ações anteriores, ela não tem a pretensão de dirimir o problema do acúmulo e da consequente demora na realização das cirurgias, o que envolveria uma gama extensa de causas, que variam de acordo com a especialidade médica.

Objetiva-se, assim, enfrentar o problema inicial e comum a todas as especialidades: a falta de um fluxo claro e eficiente para a organização das filas de

cirurgia e a deficiência dos meios para conferir-lhes transparência, para acompanhamento pelos pacientes e fiscalização pelos órgãos de controle. Embora tais medidas não sejam, por si, suficientes para resolver o problema do cidadão que necessita se submeter a uma cirurgia no SUS, elas são absolutamente necessárias, o primeiro e indispensável passo para assegurar maior eficiência e equidade à prestação desse serviço público de saúde.

Em virtude de o titular da vara estar convocado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região para atuar como juiz auxiliar da Presidência quando do ajuizamento da ação¹⁸, a condução inicial do caso coube à juíza federal Cíntia Menezes Brunetta¹⁹, que permaneceu à frente do processo mesmo quando do retorno do titular, tendo sido designada para auxiliar a 6ª Vara Federal do Ceará especificamente quanto às ações estruturais ali em curso²⁰. Ela continuou a presidir a ação até março de 2019, quando se afastou da jurisdição para assumir a função de Secretária-Geral da ENFAM, posição que ocupa até o momento.²¹

Desde o começo do processo, foram adotadas medidas estruturais na gestão do caso, com realização de sucessivas audiências para identificação mais precisa do problema e construção das soluções, de forma negociada entre os diversos participantes. A primeira audiência aconteceu no dia 24 de janeiro de 2017 e elas vêm ocorrendo periodicamente, salvo durante os períodos mais críticos da pandemia de Covid-19. Além das partes propriamente ditas, outras instituições acompanham regularmente o processo, como o Ministério Público do Estado do Ceará (MP/CE), a Defensoria Pública da União (DPU), a Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE/CE), a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e o Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Ceará (Cosems/CE).

A ação, em seu início, voltou-se à elaboração dos protocolos, em cada especialidade médica, com definição de critérios para a realização de cirurgias e de classificação da prioridade dos casos. Essa etapa contou com a participação de especialistas das respectivas sociedades médicas, além dos gestores de saúde.

¹⁸ Citar ato da Presidência.

¹⁹ Citar ato da Corregedoria

²⁰ Citar ato da Corregedoria

²¹ A gestão da transição de juízes nessa ação foi objeto da prática “Passando o martelo adiante: sucessão de juízes em litígios de alta complexidade e gestão de transição”, vencedora de menção honrosa da 16ª edição do Prêmio Inovare, no ano de 2019.

Paralelamente a isso, buscou-se desenvolver sistema informatizado para publicização das filas, a princípio, apenas de cirurgias ortopédicas.

Também esteve na pauta a elaboração de um sistema de telessaúde, a permitir que os médicos nas unidades básicas de saúde, responsáveis pelo primeiro atendimento ao usuário, tirassem eventuais dúvidas com especialistas, por via remota. O objetivo era de qualificar o diagnóstico, evitando encaminhamentos equivocados de pacientes para cirurgia.

As discussões na ação também versaram sobre problemas bem específicos, como, por exemplo, os pagamentos efetuados pelo Município de Fortaleza com procedimento de reconstrução mamária isolada (fora do procedimento de mastectomia), assunto debatido nas audiências dos dias 13.3.2017 e 28.6.2017.

Houve ainda atos cooperados, inclusive audiência concertada, com o juízo da 3ª Vara Federal do Ceará, relativamente à Ação Civil Pública n. 0003722-54.2016.4.05.8100, relativamente aos procedimentos para diagnóstico de neoplasias malignas.

Em audiência ocorrida no dia 6.11.2019, por provocação da Advocacia da União, restaurou-se o escopo original da ação, no sentido de focar no problema mais amplo da organização e publicização das filas de cirurgias, em vez de se deter em questões específicas de andamento das filas. Na ocasião, após um resgate histórico dos avanços obtidos, como a elaboração de protocolos por especialidade e o desenvolvimento de sistema informatizado para divulgação das filas, embora ainda pendente de aperfeiçoamentos, definiu-se retomar a atenção para os pontos trazidos pelo MPF na petição inicial.

Apesar dos resultados alcançados até o momento, que atendiam parcialmente os pedidos formulados na ação, algumas questões constantemente voltavam para discussão durante as audiências, como, por exemplo, (a) a falta de clareza no fluxo de inclusão de pacientes em fila e na delimitação da competência das centrais de regulação do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, (b) a dificuldade de localização de pacientes na hora em que convocados para a realização de exames e da própria cirurgia, (c) a indefinição sobre que informações deveriam constar no sistema, (d) a incompletude dos dados, que nem sempre eram alimentados adequadamente, gerando inconsistências.

A ideia de aplicar instrumentos de *Legal Design*, com o objetivo de otimizar as tarefas e produzir melhores resultados, foi lançada na audiência do dia

24.11.2020. Entretanto, o advento da segunda onda da pandemia de Covid-19, no primeiro semestre de 2021, retardou a adoção das medidas.

Na audiência seguinte, ocorrida em 8.7.2021, retomou-se o plano. Nessa ocasião, o escopo da ação foi delimitado da seguinte forma:

- a) Mapeamento dos fluxos de inclusão, suspensão e exclusão de pacientes das filas, com:
 - a.1. Definição das competências das centrais de regulação estadual e municipal e dos instrumentos de cooperação e compartilhamento de informações entre elas;
 - a.2. Construção de estratégias e definição de microfluxo para tornar mais eficaz a localização de pacientes aguardando convocação para realização das consultas/exames/cirurgias;
- b) Melhoria na acessibilidade das informações sobre as filas por meio do portal na Internet e aplicativo para celular, com:
 - b.1. publicização da posição dos pacientes na fila e das razões de eventuais alterações na ordem (perda de posição);
 - b.2. definição das regras definidoras dos perfis de acesso aos dados dos pacientes em fila, para fins de atendimento às normas de publicidade/transparência (LAI - Lei 12.527/2011) e de privacidade (LGPD - Lei 13.709/2018);
- c) Consolidação normativa do modelo de gestão e publicização das filas.

Também nessa audiência do dia 8.7.2021, em alinhamento com as balizas do *Legal Design*, definiu-se que o desenvolvimento dos trabalhos deveria observar os seguintes princípios:

- Inovação centrada no usuário/ser humano;
- Trabalho colaborativo/cocriativo e cooperação interinstitucional;
- Desburocratização;
- Comunicação com base em linguagem simples e direito visual;
- Gestão baseada em dados;
- Governança para prevenir judicialização.

Logo em seguida, ultimadas as tratativas para a parceria com o Íris Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará, formalizou-se a designação dessa instituição para atuar como “amiga da Corte” (*amicus curiae*). Pela importância, cumpre transcrever trecho da decisão, proferida em 30.7.2021:

Nas duas audiências anteriores (24.11.2020 e 8.7.2021), ponderei sobre a importância de avançarmos nos desafios tratados nesta ação por meio da adoção de metodologias que promovam resultados mais efetivos, inovadores e que propiciem uma melhor experiência para os usuários.

Nesse sentido, registro que mantive contato com a coordenação do ÍRIS, laboratório de inovação do Estado do Ceará, que se dispôs a contribuir na construção de oficinas e dinâmicas que favoreçam o trabalho cooperativo entre os participantes desta ação. O ÍRIS conta

com equipe multidisciplinar, com elevada expertise em design thinking, governança digital, experiência do usuário (UX), linguagem simples e tecnologia e gestão baseada em dados, tendo recebido premiações de âmbito nacional pelos projetos exitosos que vem desenvolvendo nos últimos anos para o setor público. Trata-se, portanto, de importantíssima colaboração, um verdadeiro "amigo da Corte" (*amicus curiae*), no sentido exato da expressão.

Para dar início aos trabalhos, a decisão marcou encontro com os participantes na sede do Íris, que aconteceu no dia 3.8.2021. Foi desenvolvida, nessa oportunidade, o que se denominou de “audiência de inovação”, com realização de oficina de design participativo para compreender melhor a "jornada do usuário", com os seguintes objetivos: “1. o mapeamento do serviço (conforme ele é feito hoje); 2. o mapeamento do serviço (na perspectiva de um "mundo ideal"); 3. levantamento de pontos críticos.”

A primeira dinâmica, que serviu como boas-vindas aos participantes da oficina, buscou proporcionar uma reflexão sobre a centralidade do ser humano. Um boneco articulado de madeira, com formato humanoide, foi passado de pessoa a pessoa, cabendo a cada uma se apresentar, dizendo nome e função, e explicar qual utilidade daria para aquele objeto.

Figura 1 – Dinâmica de abertura



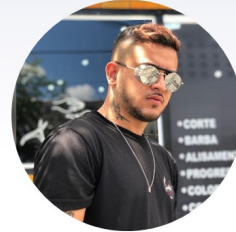
Fonte:

Em seguida, os participantes foram divididos em grupos, cabendo a cada grupo produzir o mapa de empatia de uma persona, personagem fictício criado pela equipe do Íris, representando um paciente aguardando a realização de cirurgia no SUS. Foram três grupos, cada um com uma persona distinta. Abaixo segue a descrição do perfil de cada persona elaborado para essa dinâmica:

Figura 2 – Persona 1

► Persona 1

Gabriel tem 21 anos, é casado, tem 2 filhos e mora em Quixeramobim. Ele é caixa de um comércio local e também realiza delivery via aplicativo locomovendo-se de motocicleta. Em um acidente, Gabriel caiu e teve um rompimento parcial no LCA do joelho. Ele realizou a recuperação em casa, mas não consegue realizar atividades físicas que exijam movimentos rotatórios, pois necessita de cirurgia.



16

Figura 3 – Persona 2

► Persona 2

Marta tem 32 anos, é casada, mãe de um filho e reside em Crateús. Ela trabalha como atendente em uma farmácia, no entanto está com a atividade comprometida devido à fortes dores na coluna. Marta possui indicação para realização de cirurgia de escoliose.



17

Figura 4 – Persona 3

► Persona 3

Marcos tem 45 anos, é divorciado, natural e morador da Caucaia. Ele já foi professor da rede pública de ensino, mas atualmente é motorista em aplicativo. Marcos tem uma rotina de muitas horas de trabalho, e possui uma dieta rica em açúcar e ultra processados. Também é ansioso, e acaba comendo em excesso. Ele tem indicação para bariátrica e tenta viabilizar os exames necessários.



18

A seguir, alguns registros dos mapas de empatia produzidos pelos grupos:

Figura 5 – Mapa de empatia Persona 1

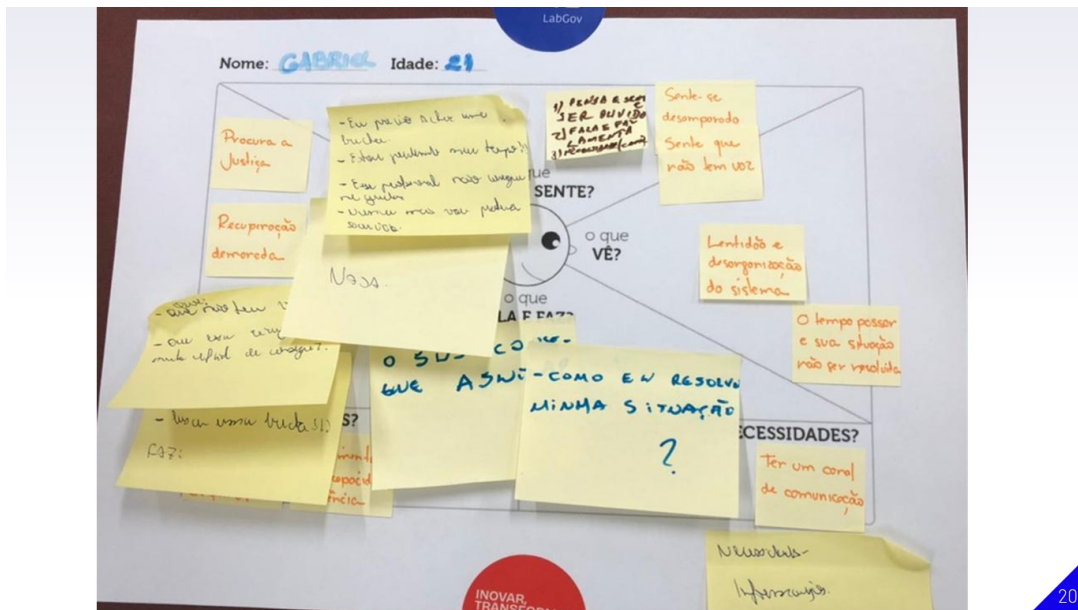


Figura 6 – Mapa de empatia Persona 2

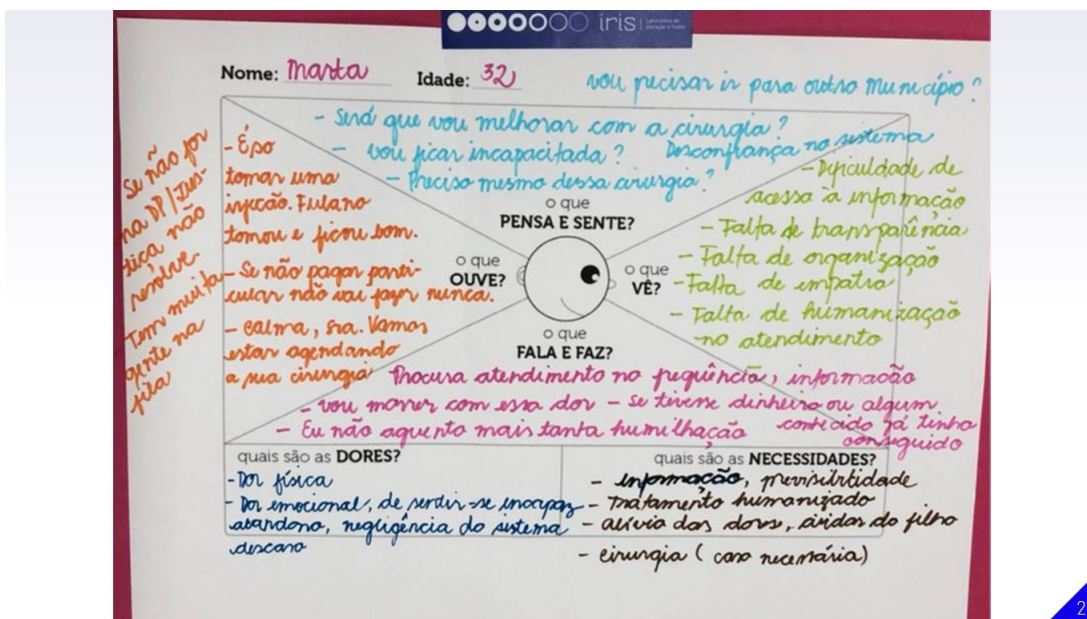


Figura 7 – Mapa de empatia Persona 3



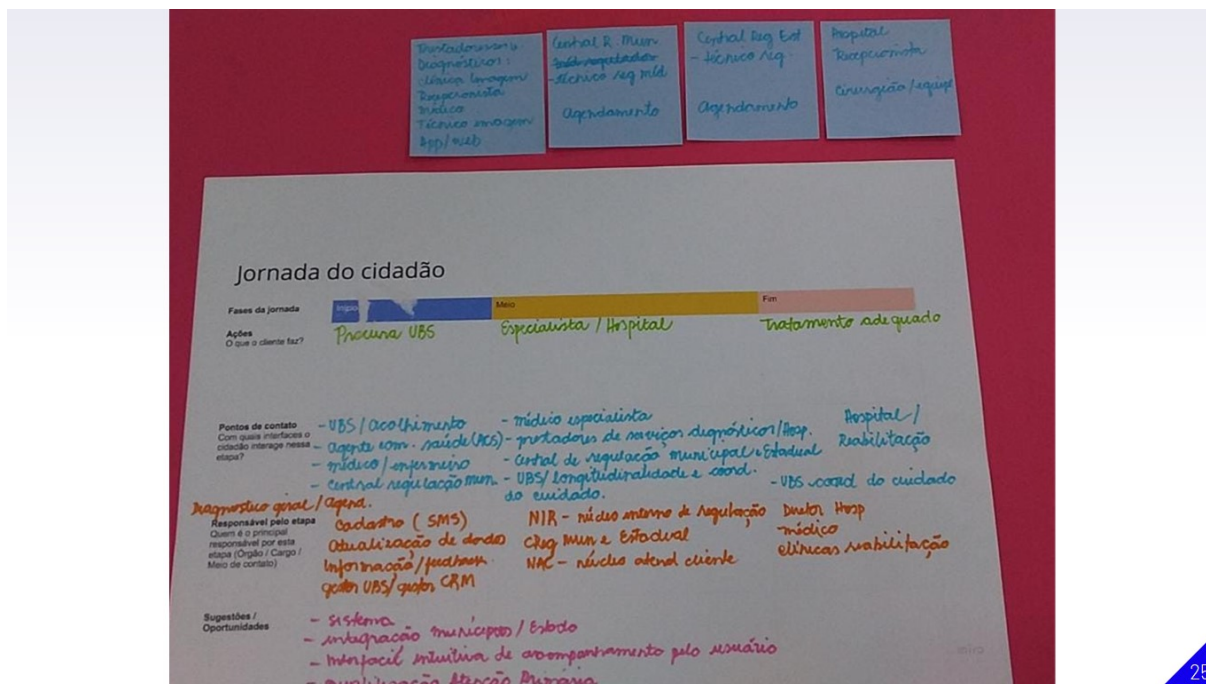
Tal atividade, nessa primeira etapa, possuía duplo objetivo: (a) proporcionar aos participantes um exercício de alteridade, para que, situando-se no local do paciente, pudessem compreender melhor sua realidade; (b) colher elementos para o mapeamento dos fluxos e a identificação dos gargalos da jornada do cidadão-usuário.

A partir das respostas elaboradas na confecção do mapa de empatia, passou-se à segunda etapa da atividade, em que os participantes foram estimulados a construir coletivamente, no âmbito de cada grupo, qual seria a jornada ideal para o cidadão-usuário do serviço de cirurgias eletivas no SUS.

Ou seja, enquanto que, na primeira parte da atividade, os participantes realizaram um diagnóstico do serviço público, para tentar identificar os problemas existentes, na segunda parte o desafio consistia em idealizar possíveis soluções, tudo isso tendo como foco a perspectiva do cidadão-usuário.

Abaixo, segue o registro fotográfico dos resultados produzidos pelos grupos:

Figura 8 – Jornada do usuário Persona 1



A partir das atividades promovidas nesse dia, o Íris produziu o documento “Compilação Oficina Design Participativo: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública”, um diagnóstico inicial sobre como as filas estão organizadas atualmente. Esse documento, além do registro das dinâmicas realizadas, traz o desenho inicial da jornada do cidadão-usuário, a identificação de alguns problemas e sugestões de encaminhamento.

Eis abaixo a primeira versão da jornada do cidadão-usuário, tal como ela ocorre na prática atualmente, descrita pela equipe do Íris a partir dos elementos fornecidos pelos participantes da oficina de design colaborativo:

Figura 11 – Jornada do usuário Íris

Fases da Jornada	Inicial	Intermediária	Final
Ações do paciente	- Procurar atendimento na UBS	- Acompanhar solicitação de consulta especializada - Acompanhar solicitação de exames - Acompanhar solicitação de cirurgia	- Realizar cirurgia - Acompanhar pós-operatório
Pontos de contato	Unidades Básicas de Saúde (Agentes de Saúde da Família)	Central de Regulação Municipal	Unidades Básicas de Saúde e Centros de Atenção Psicossocial
Responsáveis	UBS Central de Regulação Municipal	Central de Regulação Municipal Central de Regulação Estadual (NAC)	Unidade Executora CRM e CRE

Feita essa descrição, o Íris apontou três problemas nucleares na prestação do serviço:

Problema 1

Há uma necessidade de **maior clareza no mapeamento dos processos** que envolvem as diversas esferas governamentais no processo de realização de cirurgias eletivas.

- Quem são os stakeholders?
- Quais os fluxos detalhados do processo?
- Quem são os atores que o paciente deve ser reportar?

Problema 2

A fase intermediária da jornada parece ser a mais complexa e propensa a que o paciente se perca no sistema, que acreditamos ser um dos fatores cruciais para a judicialização das filas. Dois fatores parecem requerer atenção especial:

- a solicitação / realização dos exames, e
- a interação entre centrais de regulação (do Município e Estado) e o cidadão

Problema 2.1: A realização de exames

A realização dos exames necessários para o procedimento cirúrgico se mostra bastante complicada, pois envolve variáveis como:

- tipo de procedimento,
- políticas internas de unidades de saúde e equipes médicas,
- validade de exames,
- dentre outros.

Problema 2.2: A relação CRM/CRE/Cidadão

A fase intermediária ainda compreende múltiplos contatos entre a Central de Regulação do Município e a Central de Regulação do

Estado (que não possui contato direto com o paciente nem canais integrados de comunicação com os pacientes).

Nesta fase é muito comum que os pacientes não entendam:

- quem devem procurar,
- quando devem procurar e
- qual a perspectiva da realização do procedimento.

Problema 3

Há uma diversidade de sistemas informatizados sendo utilizados e até desconhecimento da totalidade desses, assim surgem alguns questionamentos:

- Quantos sistemas são utilizados?
- Quais são esses sistemas?
- Por quais stakeholders quais dos sistemas são utilizados e em que etapas do processo?

Em seguida, ofereceu sugestões e reflexões sobre como enfrentar tais problemas:

Sugestão:

Realizar **mapeamento** mais detalhado de todos os **processos** em todas as **instâncias** envolvidas, de modo a ter um retrato claro dos fluxos dos diversos pontos da cadeia e nas diversas esferas de regulação a fim de construção de um fluxo integrado.

Sugestão:

Acreditamos ser importante estabelecer **quem é o responsável por atualizar o paciente da sua solicitação**, bem como **comunicar com clareza a sua posição na fila**, explicando eventuais alterações e seus motivadores.

Reflexões:

Apesar de tratar-se de sistema de complexidade computacional relativamente simples, há diversos desafios, por exemplo a multiplicidade de **sistemas**, tais quais Fast Medic, Unisus, Saúde Digital, dentre outros. Uma interface integradora das informações poderia ser útil.

O documento apresenta, ao final, uma conclusão com indicativo do produto a ser desenvolvido para a solução do problema da falha de comunicação entre o cidadão-usuário e os prestadores do serviço:

Conclusão

Dado os problemas e sugestões levantados, acreditamos existir a necessidade de um **sistema informatizado com foco na comunicação com o paciente**. Tal sistema pode ser integrado a uma solução pré-existente (tal qual o Ceará App ou Plantão Coronavírus) e deve servir como principal referência para indicar ao paciente a sua posição na fila, e eventuais alterações na mesma.

Reflexões

É fundamental que este sistema sirva como **principal referência** para o usuário, de forma a diminuir a sensação de desorientação na rede, bem como evitar sucessivas idas presenciais à UBS, centrais de regulação do município, dentre outros.

Reflexões

Os participantes da atividade ainda sugerem a inclusão de um sistema de **prontuário eletrônico** único, que acreditamos ser funcionalidade importante, porém não fundamental para o sistema proposto (talvez possa ser utilizado o prontuário eletrônico já existente?).

Concluído o diagnóstico inicial dos problemas e apontadas as possíveis soluções, o Íris propôs um cronograma com uma sequência de ações para aprofundamento da compreensão da problemática, tanto no que tange ao fluxo para a realização da cirurgia, como do sistema informatizado de comunicação com o cidadão-usuário.

A etapa seguinte consistiu em pesquisa de campo, desenvolvida pelo Íris, dividido em duas equipes. A primeira equipe ficou responsável pelo levantamento de dados sobre os sistemas informatizados, cabendo-lhe:

- Mapear e catalogar todas as ferramentas utilizadas pelos pacientes e pelo Estado para execução e realização de fila de cirurgias;
- Criação de um roteiro de entrevista com os stakeholders da área de tecnologia;
- Agendamento e aplicação de entrevistas com os stakeholders das áreas de tecnologia;
- Compilação dos dados e criação de um documento sobre os sistemas utilizados atualmente, bem como suas funções e particularidades;
- Traçar diagnóstico baseado nos dados obtidos para sugestão de melhorias, especialmente no que tange linguagem simples, usabilidade e experiência do usuário.

Já a segunda equipe assumiu a missão de entrevistar pacientes e servidores públicos com atuação na questão das cirurgias eletivas, não só os responsáveis pela gestão e regulação das filas, como também aqueles na linha de frente do atendimento ao cidadão. O propósito era o de compreender mais a fundo o fluxo das cirurgias e propor os aprimoramentos cabíveis. Eis a especificação das tarefas previstas no cronograma:

Entrevistas com pacientes

- Elaboração de roteiro para guiar a entrevista com os pacientes que se encontram atualmente na fila de cirurgia do Estado;
- Indicação dos pacientes a serem entrevistados que já judicializaram o caso;
- A equipe 2 realizará pesquisa qualitativa com pacientes que estão na fila de espera para cirurgia;

- Os dados da cirurgia serão compilados em um fluxo traçando de forma real as etapas que os pacientes enfrentaram/enfrentam no processo da fila de cirurgias e os motivos que os levaram a judicialização do caso.

Entrevistas com servidores

- Criação de roteiro para entrevista com servidores do sistema de saúde que atuam diretamente com os pacientes que estão na fila de cirurgias;
- Identificar as pessoas a serem entrevistadas e agendar data, hora e local para realização da entrevista;
- A equipe 2 se dirigirá a cidade de Quixadá para entrevistas qualitativas sobre a realidade e utilização prática da fila de cirurgias;
- Compilação das entrevistas para completar de forma fidedigna o fluxo inicial do processo da fila de cirurgias;
- Elaboração de um novo fluxo do processo da fila de cirurgias do Estado.

Inicialmente, o Íris propôs que as entrevistas se concentrassem no Município de Quixadá, situado na região do Sertão Central do Estado do Ceará, como forma de colher a experiência do cidadão-usuário no Interior do Estado, possivelmente numa situação de maior vulnerabilidade do que na Capital, onde há maior oferta de serviços de saúde. A escolha por Quixadá fundamentou-se no fato de que já havia integrantes do Íris realizando atividades naquela cidade.

Contudo, em audiência realizada no dia 8.9.2021, designada para apresentação do diagnóstico preliminar realizado pelo Íris e validação dos encaminhamentos propostos, os participantes do processo insistiram na importância de as entrevistas também serem realizadas em Fortaleza, considerando as particularidades da gestão de saúde na Capital, bem como pelo fato de a maior parte dos pacientes em fila serem de Fortaleza. Definiu-se, portanto, que as entrevistas seriam realizadas em duas etapas: a primeira em Quixadá e a segunda em Fortaleza.

A primeira rodada de entrevistas, em Quixadá, aconteceu no dia 10.11.2021. A equipe do Íris entrevistou quatro pessoas, que assinaram termo de consentimento: uma cidadã necessitada de cirurgia, duas servidoras da Central de Regulação do Município e um Defensor Público da comarca.

As informações colhidas nas entrevistas levaram a equipe do Íris à conclusão de que o problema na organização das filas era ainda mais complexo do

que se cogitara, pois, “ao contrário do identificado anteriormente, o gargalo inicial encontra-se já na etapa inicial, quando da realização dos primeiros exames”.²²

Os dados obtidos por meio das entrevistas reforçaram a conclusão sobre a necessidade de um sistema informatizado desenvolvido com foco na comunicação com o paciente. O ponto central seria “aprimorar o primeiro contato do paciente com o sistema de regulação”, haja vista que “atualmente o único contato que ele possui é uma folha de papel e o telefone da central de regulação do município”²³. Quanto a esse ponto, a equipe do Íris formulou as seguintes sugestões²⁴:

O ideal seria que o sistema informatizado:

- pudesse ser alimentado o mais cedo possível, se possível já pelas Unidades Básicas de Saúde;
- e que o primeiro contato do cidadão fosse logo após da realização dos primeiros exames.

O Sistema precisará conter interfaces com diversas entidades, tais quais as Centrais de Regulação, Secretarias de Saúde, Justiça e Cidadãos.

Além disso, um desafio tecnológico será a integração com os sistemas pré-existentes, como o Fast Medic. Uma questão também a considerar é a multiplicidade de filas (municipais e do Estado).

A equipe do Íris responsável pelo levantamento de dados sobre os sistemas informatizados também já cumpriu com o que havia sido programado. Em visita realizada à Secretaria de Estado da Saúde do Estado do Ceará (Sesa), os pesquisadores do Íris puderam acompanhar o funcionamento na prática da área de regulação no Estado do Ceará, conversando com responsáveis pela gestão das filas, médicos reguladores e gerentes de projeto da área de tecnologia da informação da secretaria. Foi feito o mapeamento dos sistemas utilizados, identificando-se as seguintes ferramentas eletrônicas²⁵:

- Sydell: sistemas para teleconsultoria ou telerregulação, perguntas e respostas sobre casos dos pacientes;
- Whatsapp: utilizado para comunicação instantânea com os médicos reguladores sobre casos dos pacientes;
- Fastmedic: Gestão da fila, pacientes e agendamentos;
- Integra SUS: Dados, formulários e acompanhamentos do Estado;

²² ESTADO DO CEARÁ. ÍRIS LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO E DADOS. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 27.

²³ ESTADO DO CEARÁ. ÍRIS LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO E DADOS. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 62.

²⁴ ESTADO DO CEARÁ. ÍRIS LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO E DADOS. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 29-31.

²⁵ ESTADO DO CEARÁ. ÍRIS LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO E DADOS. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 34.

- Plantão Cirurgia: Aplicativo para que o cidadão possa verificar sua posição na fila.

Merece destaque o aplicativo Plantão Cirurgia, que foi desenvolvido e posto em produção pela Sesa durante o segundo semestre de 2021, já depois do ingresso no Íris na ação judicial. A ferramenta, inclusive, foi submetida prévia e espontaneamente²⁶ pela Sesa à análise do Íris, para verificação da usabilidade. O lançamento ocorreu em 20.10.2021, com o propósito de facilitar a comunicação com os pacientes em fila, no contexto do programa Plantão Cirurgia 24h, por meio do qual o Governo do Estado do Ceará pretendia reduzir o acúmulo de cirurgias eletivas, problema que havia sido agravado pela suspensão dos procedimentos durante a pandemia. A previsão era de executar 20.000 procedimentos na rede própria da Sesa e 10.000 procedimentos mediante contratação de entidades privadas.²⁷

Por meio do referido aplicativo, o cidadão, após realizar cadastro no sistema, consegue verificar sua posição na fila e as razões de eventuais alterações nessa ordem. Trata-se, pois, de uma entrega importante, que, não obstante ainda esteja sujeita a aperfeiçoamentos, serve de protótipo para a ferramenta que funcionará, em definitivo, como instrumento de comunicação e transparência das filas.

O próximo passo do Íris será a realização das entrevistas com pacientes e servidores de Fortaleza. Após, de acordo com o cronograma, será feita a compilação final dos dados, com a criação de um *backlog* de ações, isto é, uma lista de providências a serem executadas a fim de aprimorar a gestão das filas de cirurgias eletivas do SUS no Estado do Ceará, que será apresentado ao juízo e aos participantes da ação judicial. A execução dessas medidas está prevista para ocorrer ao longo do primeiro semestre de 2022 e contará com o monitoramento do Íris e do juízo.

Cumprir fazer um derradeiro registro sobre o caso. A parceria firmada com o Íris para atuar como colaborador na Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100 serviu de inspiração para a criação do Núcleo de Apoio à Gestão

²⁶ A espontaneidade da ação da Sesa significa que ela independeu de comando judicial.

²⁷ Ferramenta Plantão Cirurgias 24h disponibiliza acesso à regulação para pacientes que aguardam procedimentos eletivos, disponível em <https://www.saude.ce.gov.br/2021/10/26/ferramenta-plantao-cirurgias-24h-disponibiliza-acesso-a-regulacao-para-pacientes-que-aguardam-procedimentos-eletivos/>, acesso em 22 nov. 2021.

Estratégica de Perícias e Processos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)²⁸. Dentre os objetivos dessa unidade, está a de oferecer “suporte técnico e administrativo em processos complexos e estruturais relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas”.²⁹ Para o ano de 2021, a Corregedoria Regional indicou dois casos como pilotos, sendo um deles a ação ora em estudo.³⁰ Trata-se, portanto, de impacto concreto que a aplicação de instrumentos de *Legal Design* no caso já proporcionou em termos de política judiciária no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.

5.2.3. Caso Urbana³¹

O segundo caso examinado refere-se à Execução Fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400, em trâmite no juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. Cuida-se de execução fiscal movida pela Fazenda Nacional contra a Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal/RN, sociedade de economia mista municipal, criada pela Lei Municipal 2.659/79 e regulada pelo Decreto Municipal 2.260/79. Tais normas lhe atribuem a missão de regular e fiscalizar o serviço de limpeza urbana na capital norte-rio-grandense, bem como de executar diretamente parcela desse serviço.

Na verdade, há um bloco de execuções fiscais movidas contra a Urbana, no total de cinquenta ações, sendo 48 delas movidas pela Fazenda Nacional, uma pela Caixa Econômica Federal³² e uma pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)³³. Os autos da Execução Fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400, contudo, vêm servindo como piloto para o desenvolvimento dos atos mais relevantes referentes ao processo estrutural. Outros aspectos, sobretudo relacionados aos atos de cooperação judiciária e institucional, vêm sendo processados em incidentes autuados em apartado, conforme se verá adiante.

²⁸ Atos Conjuntos n. 1 e 2/2021, da Presidência e da Corregedoria Regional do TRF5.

²⁹ Art. 1º do Ato Conjunto n. 2/2021, da Presidência e da Corregedoria Regional do TRF5.

³⁰ Processo SEI n.º: 0008345-90.2021.4.05.7000.

³¹ Trechos desta seção foram adaptados de artigo elaborado pelo autor, intitulado “Execução fiscal estrutural: o caso Urbana”, ainda não publicado.

³² Execução fiscal n. 0007131-50.2012.4.05.8400.

³³ Execução fiscal n. 0800271-29.2014.4.05.8400.

Considerado esse conjunto de ações, a dívida em questão supera atualmente a cifra de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), o equivalente a 16% (dezesesseis por cento) do total das receitas arrecadadas pelo Município de Natal/RN no ano de 2020. O mais grave é que tal dívida continua a crescer, indicando uma situação de inadimplência crônica e de falta de sustentabilidade financeira da estrutura ora em operação. Cumpre anotar ainda que, paralelamente à dívida fiscal, há também passivo trabalhista em execução na Justiça do Trabalho.

A ação em estudo iniciou sua tramitação de forma tradicional, seguindo-se o rito previsto na Lei n. 6.830, de 22.9.1980. A tentativa de localização de bens da executada, na ocasião, foi frustrada, limitando-se ao bloqueio em conta bancária, em 9.3.2012, de quantia insignificante - R\$ 4.057,55 (quatro mil e cinquenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos) -,³⁴ cuja conversão em renda em favor da União ocorreu em 13.12.2012.³⁵

No mais, a discussão jurídica central consistia na existência, ou não, de corresponsabilidade do Município de Natal em relação à dívida da Urbana, tendo o juízo julgado procedentes embargos à execução do Município de Natal, para excluí-lo do polo passivo da execução.³⁶

Houve também pedido de penhora de faturamento da Urbana, o qual restou indeferido pelo juízo.³⁷

Diante dos óbices à satisfação dos créditos tributários em execução, uma mudança de rumos ocorreu a partir de uma petição apresentada pela Procuradoria da Fazenda Nacional, em 30.11.2015, requerendo a designação de audiência, visando ao “surgimento de uma opção política e jurídica de pagamento dos débitos titularizados”.³⁸ Esse pedido foi deferido pelo juízo³⁹, que marcou audiência para o dia 17.2.2016.

Nesta primeira audiência⁴⁰ e nas diversas outras que se seguiram, o processo se desenvolveu em torno do diagnóstico da situação administrativa e fiscal da Urbana, do plano de recuperação e do projeto de aproveitamento do potencial econômico da exploração dos resíduos do antigo “lixão” de Natal. Em relação a este

³⁴ P. 26 dos autos físicos (digitalizados no Id. 4058400.3245630).

³⁵ P. 38 dos autos físicos (digitalizados no Id. 4058400.3245630).

³⁶ P. 57-59 dos autos físicos (digitalizados no Id. 4058400.3245630).

³⁷ P. 76-77 dos autos físicos (digitalizados no Id. 4058400.3245630).

³⁸ P. 78-80 dos autos físicos (digitalizados no Id. 4058400.3245630).

³⁹ P. 87-89 dos autos físicos (digitalizados no Id. 4058400.3245630).

⁴⁰ P. 101-103 dos autos físicos (digitalizados no Id. 4058400.3245631).

último ponto, conquanto tenha havido avanços ao longo do processo, inclusive com constituição de sociedade de propósito específico para esse fim (Reusi Urbana S/A)⁴¹, o empreendimento não se viabilizou por falta de aporte suficiente de investimentos. Em decisão de 8.4.2019, o juízo decidiu revogar a autorização para a iniciativa.⁴²

A premissa que inspirou essa nova forma de processamento do caso é que, dado o elevado valor da dívida, a adoção dos mecanismos tradicionais da execução forçada poderia conduzir à liquidação desordenada da empresa ou ao comprometimento de percentual significativo do orçamento do Município, responsável subsidiário, com risco de impactar a continuidade de serviços públicos essenciais. Em face desse contexto, por iniciativa do juiz titular da vara e com a concordância das partes envolvidas, além de diversos interessados, algumas estratégias próprias dos processos estruturais passaram a ser adotadas, em caráter cooperativo e por meio de flexibilização procedimental, com vistas a realizar uma reestruturação da Urbana capaz de conferir as condições de pagamento negociado da dívida.

Tal estratégia pode ser compreendida a partir do exame de uma série de elementos que se inserem na interseção das duas temáticas da pesquisa: os processos estruturais e o *Legal Design*. Com efeito, em vez de seguir linearmente o rito legal das execuções fiscais, dirigido unicamente para a expropriação judicial do patrimônio da parte executada com o fim de satisfazer o crédito da Fazenda Pública, o juízo, em cooperação com as partes, desenharam um novo modelo de gestão de caso para o enfrentamento do problema.

Esse novo modelo foi denominado “governança judicial compartilhada” e foi acertado na audiência ocorrida no dia 4.5.2020, que contou com a presença do Prefeito do Município de Natal, do Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21) e do Juiz do Trabalho encarregado do Departamento de Inteligência do TRT-21, além dos habituais participantes do processo. Estabeleceu-se na ocasião que⁴³:

⁴¹ Id. 4058400.3582370.

⁴² Id. 4058400.5118506.

⁴³ Id. 4058400.6947197.

[...] o modelo de Governança Judicial Compartilhada será efetivamente aplicado no desenho de estratégia de caráter estrutural para solução do complexo problema referente ao passivo fiscal e trabalhista da URBANA, assim como que esta passa a se submeter a um modelo de supervisão judicial.

Já as premissas da “governança judicial compartilhada” foram fixadas na audiência realizada no dia 18.8.2020:⁴⁴

Ficou também acertado por todos que, a partir de agora, a URBANA se submete a um processo de governança judicial e seu funcionamento será acompanhado mensalmente pela 6ª Vara Federal, mediante prestação de contas, evitando-se uma desnecessária intervenção judicial. A 6ª Vara Federal supervisionará a redução progressiva da empresa e poderá determinar medidas nesse sentido, seja para auxiliar a URBANA com eventuais entraves burocráticos, seja para fazer valer o plano que será construído para esse fim.

A referência à expressão “governança judicial” indica uma modalidade de execução que, em vez de se limitar a arrecadar o máximo de patrimônio do devedor com o intuito de satisfazer o crédito exequendo, visa à reestruturação da empresa Urbana, com o objetivo de alcançar o equilíbrio de suas contas e o gradual pagamento das dívidas fiscais, de forma negociada e com o menor impacto social possível. Trata-se, pois, de uma reestruturação de uma entidade pública, em sede judicial, por meio de uma relação essencialmente dialógica mediada pelo juízo, mas que não exclui o protagonismo das partes e demais interessados.

Nas palavras do próprio magistrado titular da vara, por ocasião de audiência pública realizada na ação, o objetivo da “governança judicial” é evitar que a execução fiscal se transforme numa “metralhadora giratória”, destruindo tudo que está à frente.

Nessa perspectiva, o tratamento executivo tradicional resultaria em consideráveis riscos ao Poder Público municipal e à sociedade natalense. Uma solução possível seria a liquidação da empresa Urbana, em virtude de uma situação de insolvência irremediável. Tal medida conduziria ao imediato desemprego de todos os seus funcionários, além de por em risco a continuidade dos serviços de regulação, fiscalização e execução da coleta de resíduos na cidade desempenhados pela empresa. Por outro lado, o redirecionamento da dívida para o Município de Natal agravaria o quadro de comprometimento fiscal, com possível impacto no

⁴⁴ Id. 4058400.7535462.

pagamento da folha do funcionalismo público municipal e na prestação de serviços essenciais.

Portanto, diante dos valores públicos em jogo, a conveniência de uma solução negociada para o caso levou as partes – inclusive a própria Fazenda Nacional, entidade credora – a aceitarem a abordagem estrutural na condução da ação executiva, flexibilizando-se o procedimento e acolhendo a metodologia proposta pelo magistrado para o enfrentamento do problema.

O segundo ponto de destaque no caso é o caráter participativo e democrático do processo. Dada a multiplicidade dos interesses em jogo, houve especial atenção do juízo para com o estabelecimento de diálogo interinstitucional entre os integrantes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, assim como com mandatários dos Poderes Legislativos estadual e municipal, e ainda com representantes de entidades sindicais dos trabalhadores da empresa. A participação desses interlocutores no processo deu-se principalmente durante as audiências, nas quais se franqueava a palavra para que os participantes expresassem seus pontos de vistas, formulassem questionamentos e apontassem alternativas para a resolução do problema.

Também merece destaque, nesse contexto, a realização, em 10.3.2021, de audiência pública, no formato de *workshop*, cujo objetivo era propiciar uma imersão no problema e a sensibilização para a necessidade de diálogo com vistas a encontrar as soluções mais adequadas para tais dificuldades. Em virtude das restrições a atos presenciais decorrentes da pandemia de Covid-19, esse evento foi realizado por meio do aplicativo Zoom e transmitido pelo canal oficial da Justiça Federal no Rio Grande do Norte no YouTube⁴⁵.

Essa iniciativa revelou a disposição do juízo de permitir o acompanhamento do processo por toda a sociedade, viabilizando o legítimo exercício do controle social. Vale lembrar que a responsividade às demandas sociais é elemento chave para o êxito de ações estruturais, considerado o impacto social das medidas judiciais e a importância do apoio da população em geral e impactada.

O terceiro elemento a evidenciar o caráter estrutural do caso é a intensa utilização de mecanismos de cooperação judiciária e institucional. Com base no dever de recíproca cooperação entre os órgãos jurisdicionais, instituído pelo art. 67

⁴⁵ A íntegra da audiência está disponível em <https://youtu.be/7hHEKGagmnM>, acesso em 27.1.2022. Até essa data, o vídeo contava com 1.896 visualizações.

do CPC e pela Resolução nº 350 do CNJ, de 27 de outubro de 2020, o juízo da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte promoveu uma série de tratativas interinstitucionais visando à eficiência das medidas tomadas.

Nesse sentido, foram realizados atos concertados com a Justiça do Trabalho (Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região) para a equalização do passivo trabalhista, de forma sustentável, evitando bloqueios das contas da Urbana e do Município de Natal que vinham comprometendo o pagamento dos compromissos correntes e a continuidade dos serviços públicos municipais.⁴⁶

A cooperação não vem se limitando à seara das instituições judiciárias. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) comprometeu-se a realizar auditoria da dívida da Urbana, bem como da receita arrecadada com taxa municipal de limpeza urbana, a qual deveria ser destinada para fazer frente às despesas da Urbana. Durante as audiências, há frequentes queixas, sobretudo dos representantes dos trabalhadores da empresa, quanto à inexatidão desses valores, razão pela qual a auditoria por técnicos do TCE/RN configura relevante colaboração para a definição do montante exato da dívida.

O relatório de auditoria confeccionado pelo TCE/RN foi anexado aos autos⁴⁷ no dia 28.9.2021⁴⁸ e apresentado aos participantes na audiência do dia 28.10.2021.⁴⁹ Pela relevância, as conclusões contidas no relatório merecem ser transcritas:

74. Da análise de todos os aspectos gerenciais, de pessoal, contábeis, financeiros e econômicos da URBANA constata-se um cenário extremamente grave e preocupante, cujas consequências práticas tendem a se agravar no curto, médio e longo prazo.

75. Com efeito, no entendimento deste Corpo Instrutivo, mantido o *status quo* na URBANA, a situação econômica, patrimonial, financeira e operacional dessa Companhia é irreversível, inclusive, com tendência de agravamento no médio e longo prazo.

76. Em razão disso, há grande probabilidade de comprometimento ainda maior das finanças do município de Natal com gastos realizados nessa Companhia e, obviamente, uma diminuição na qualidade da prestação dos serviços de limpeza urbana de Natal já no curto e médio prazo.

77. Dessa forma, espera-se que as constatações dos pontos de maior fragilidade verificadas por este Corpo Técnico nesse relatório,

⁴⁶ A cooperação judiciária com o TRT-21 se processa nos autos incidentais n. 0806880-18.2020.4.05.8400.

⁴⁷ A cooperação institucional com o TCE-RN se processa nos autos incidentais n. 0806897-54.2020.4.05.8400.

⁴⁸ Relatório de Auditoria n. 001/2021-TCE-RN, Id. 4058400.9987427.

⁴⁹ Id. 4058400.10372711.

bem como as proposições ora sugeridas, possam contribuir no saneamento, pelo menos em parte, dos problemas detectados e subsidiar os gestores da URBANA e a Prefeitura Municipal de Natal na tomada de decisões aptas a corrigir os problemas ora enfrentados.

78. Por fim, destaque-se que outros pontos de controle no âmbito da URBANA podem e devem ser realizados nas próximas etapas desse acompanhamento, a exemplo da gestão de contratos da Companhia de Serviços Urbanos de Natal, cuja relevância e materialidade dos valores envolvidos requerem um olhar mais detido no decorrer desse processo de Governança Judicial.

Com base nessas conclusões, o TCE-RN propõe uma série de encaminhamentos ao Município de Natal e à Urbana, em especial, a necessidade de que elaborem plano de ação com medidas aptas a reverter o grave cenário de endividamento da empresa, visando aos seguintes resultados:

a.1) **Redução** em pelo menos 30% das despesas e custos fixos da URBANA até 31/06/2022;

a.2) **Aumento** em pelo menos 30% da eficiência nas atividades e serviços finalísticos da URBANA prestados diretamente pelos seus servidores, devidamente comprovada por meio de relatório específico que comprove a efetiva melhoria de rendimento da mão-de-obra própria; e

a.3) **Adoção de mecanismos gerenciais que atendam à Política Nacional de Resíduos Sólidos e às Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico**, especialmente os aspectos atinentes a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza pública da cidade de Natal.

O TCE-RN, no relatório de auditoria, também sugere ao juízo que determine “a suspensão de qualquer ato que importe em aumento de despesa da URBANA, sobretudo a de pessoal, sem a prévia autorização deste juízo e sem a apresentação do estudo de impacto orçamentário-financeiro”.

Atendendo à recomendação do TCE-RN, o juízo determinou ao Município de Natal e à Urbana que apresentassem, em trinta dias, plano de ação para resolução das questões apontadas no relatório de auditoria. Até o presente momento, não houve resposta quanto ao ponto.

Na mesma linha, houve tratativas com a Caixa Econômica Federal para, por meio de seu quadro de engenheiros, promover a avaliação de bens do patrimônio municipal suscetíveis de serem alienados para fins de amortização parcial da dívida.⁵⁰ Tal necessidade surgiu em virtude da escassez de profissionais

⁵⁰ As providências voltadas à avaliação do patrimônio municipal para amortização da dívida da Urbana se processa nos autos incidentais n. 0806893-17.2020.4.05.8400.

habilitados para essa atividade no âmbito do Município de Natal, bem como da necessidade de se realizar uma avaliação mais pormenorizada dos bens públicos, evitando-se, assim, desonerar os oficiais de justiça avaliadores desse encargo de maior complexidade.

Em audiência realizada no dia 18.2.2021⁵¹, a Caixa Econômica Federal manifestou concordância em cooperar com a avaliação dos bens municipais, apenas frisando a necessidade de informações detalhadas sobre os imóveis, a fim de mensurar o trabalho a ser desenvolvido. Entretanto, a parceria não evoluiu a contento, sobretudo em razão de dificuldades relacionadas às tarifas cobradas para o serviço e à demora na operacionalização.

Ao final, coube ao próprio Município de Natal, por meio de suas Secretarias de Tributação e Meio Ambiente e Urbanismo, promover as avaliações iniciais dos imóveis.⁵² O referido laudo de avaliação, que considera nove imóveis oferecidos pelo Município de Natal, foi anexado aos autos no dia 26.11.2021, indicando o valor total dos bens em R\$ 105.561.462,72.⁵³ Não houve ainda manifestação dos demais participantes, tampouco do juízo, sobre o laudo.

Por fim, também dentro do escopo cooperativo, a Secretaria Municipal de Tributação de Natal firmou compromisso de efetuar o repasse de toda arrecadação da taxa de limpeza urbana direto para conta judicial, de modo a viabilizar a amortização parcial da dívida.⁵⁴

Outro aspecto que merece destaque na condução do Caso Urbana é o uso de elementos visuais para aperfeiçoar a comunicação entre os participantes do processo e a sociedade. A iniciativa revela-se afinada com o movimento do *Visual Law*, que busca facilitar a compreensão de peças processuais e documentos jurídicos em geral, por meio de linguagem simples e de componentes visuais, como gráficos, tabelas, fluxogramas, linhas do tempo, vídeos, animações etc.

No caso, durante o *workshop* referido, o juiz titular da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte utilizou-se bastante de ícones, pictogramas e fluxogramas para apresentar aos participantes o contexto dentro do qual a ação se inseria, buscando

⁵¹ Id. 4058400.8495348.

⁵² Id. 4058400.10064255.

⁵³ Id. 4058400.10537154.

⁵⁴ A cooperação institucional com a Secretaria do Secretaria Municipal de Tributação de Natal se processa nos autos incidentais n. 0806901-91.2020.4.05.8400.

sensibilizá-los sobre como a estratégia estrutural poderia contribuir para uma melhor solução dos problemas.

Para iniciar, o juiz adotou, nos slides de sua apresentação, um padrão de identidade visual da “governança judicial”, que se valeu das cores verde e azul, que são as cores institucionais da Justiça Federal⁵⁵:

Figura 12 – Logo Governança Judicial Urbana



A ideia de instituir uma identidade visual confere um destaque especial àquela ação judicial, tratada como processo estratégico, além de gerar uma percepção de maior cuidado e profissionalismo.

Em seguida, em dois slides, o juiz utilizou elementos visuais para identificar os problemas enfrentados na ação, a partir de falas registradas em audiências anteriores, bem como para expor os aspectos do tratamento estrutural para o caso:

Figura 13 – Problematização do Caso Urbana



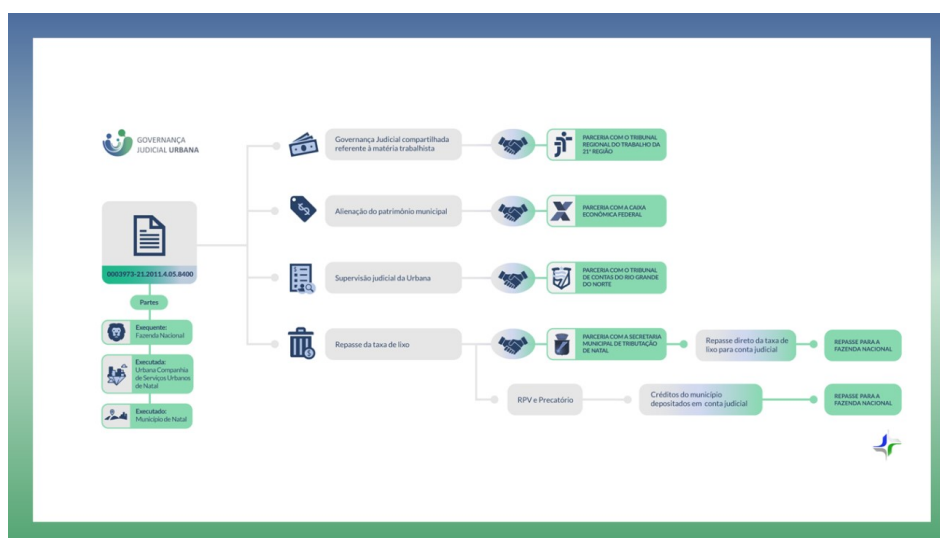
⁵⁵ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2018.

Figura 14 – Elementos de redesign do Caso Urbana



Os eixos da estratégia estrutural para a resolução do caso também foram didaticamente expostos por meio de ícones e fluxogramas:

Figura 15 – Fluxograma dos eixos do Caso Urbana



Os termos de audiência, que servem para o registro das principais discussões e encaminhamentos tomados durante as reuniões com os participantes da ação, também passaram a incorporar elementos visuais voltados à melhor organização das informações, com design gráfico mais amigável e uso de pictogramas indicativos da natureza do conteúdo documentado. Eis os exemplos de pictogramas utilizados nos termos de audiência⁵⁶:

⁵⁶ Id. 4058400.7535462.

Figura 16 – Pictogramas dos termos de audiência



Percebe-se que o recurso a componentes visuais pode favorecer uma maior compreensão de todos os envolvidos acerca dos elementos discutidos na ação. Embora não seja propriamente uma ferramenta exclusiva dos processos estruturais, o *Visual Law* ganha relevo nessas ações de maior complexidade, em que se exige uma comunicação mais fluída entre os diversos sujeitos processuais, os entres colaboradores e a sociedade como um todo.

Registra-se ainda que duas audiências do caso foram realizadas no ambiente do laboratório de inovação da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, nos dias 7.6.2018 e 16.8.2018. Trata-se de iniciativa pioneira de se utilizar um laboratório de inovação para a prática de ato processual na atividade jurisdicional. Contudo, os termos de audiência que documentaram esses atos não esclarecem se chegou a ser aplicada alguma metodologia inovadora, como o *Design Thinking*, ou outra ferramenta alinhada à principiologia do *Legal Design*. Esses dados complementares serão colhidos por meio de entrevistas, a serem realizadas no primeiro semestre de 2022.

Outra estratégia inovadora utilizada no caso foi a designação de um magistrado, lotado em outra seção judiciária, para atuar como “consultor” na ação, num exercício de “diplomacia judiciária”. O objetivo apontado seria o de que o juiz consultor oferecesse “um olhar externo ao plano a ser desenvolvido, tendo em vista a complexidade que ele implica, considerando sua experiência na área de resíduos sólidos”.⁵⁷

Com efeito, a função judicante, no primeiro grau de jurisdição, é exercida por um único juiz, o trabalho essencialmente solitário, o que, por outro lado, não impede que magistrados busquem aconselhamento informal com seus pares. A inédita solução de designar um juiz como “consultor externo” institucionaliza e dá transparência a essa prática, permitindo que um segundo magistrado, sem função

⁵⁷ Id. 4058400.7535462.

jurisdicional no caso, colabore para a construção de soluções para os desafios tratados na ação.

Ao menos três benefícios podem ser identificados com a utilização do juiz “consultor externo”.

Em primeiro lugar, um “consultor judicial externo” propicia uma visão de fora. Estando mais distanciado do problema e dos diversos interesses em jogo, é possível que esse magistrado perceba oportunidades que o juiz titular, por estar inserido no ambiente do conflito, não consiga identificar com facilidade. Esse relativo afastamento pode viabilizar uma análise mais objetiva e racional dos cenários, contribuindo para a elaboração de alternativas para a solução da lide.

Em segundo lugar, o “consultor judicial externo” pode compartilhar experiências extraídas de casos semelhantes. Em uma das audiências do Caso Urbana, o magistrado que atua nessa função revelou que conduz, em sua vara, uma ação com características de processo estrutural e explicitou as estratégias ali utilizadas para reestruturar a gestão e as finanças uma instituição filantrópica prestadora de serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), que estava impedida de renovar o convênio com o Município em virtude de elevadas dívidas fiscais e trabalhistas⁵⁸.

Por fim, uma terceira virtude do “consultor externo” é sua utilização como “juiz de contenção”. Como tratado anteriormente, a condução de ações estruturais é marcada por uma maior flexibilidade procedimental, admitindo-se ao juiz que amolde as regras processuais às necessidades específicas do conflito. Essa expansão da discricionariedade judicial, contudo, não é ilimitada⁵⁹. A participação de um “consultor externo”, acompanhando os atos processuais e dialogando permanentemente com o juiz da ação, pode servir para conter soluções arbitrárias, reforçando o caráter democrático do processo.

O último ponto a ser examinado diz respeito à adoção de técnicas de gestão de transição de juízes. No decorrer do processo, o juiz titular da 6ª Vara do Rio Grande do Norte, Marco Bruno Miranda Clementino, responsável pela condução da ação, foi convocado para atuar como juiz auxiliar da Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por um período de dois anos⁶⁰.

⁵⁸ Id. 4058400.8181268.

⁵⁹ Sobre os limites da discricionariedade judicial na tutela estrutural, confira-se DANTAS (2019).

⁶⁰ Citar ato da Presidência.

Em situações como essa, envolvendo demandas de alta complexidade, em tramitação durante alguns anos, o afastamento do magistrado por lapsos temporais mais longos pode configurar ameaça à continuidade da ação. Afinal, o sucesso do processo estrutural está profundamente atrelado à capacidade do juiz de construir soluções articuladas entre os diversos interessados no processo, algo que envolve uma relação de mútua confiança entre os participantes.⁶¹ Assim, a abrupta substituição do juiz pode comprometer esse equilíbrio e frustrar as expectativas que vinham sendo edificadas ao longo do processo.

Além disso, é natural que o magistrado que assume a condução de uma ação estrutural em curso necessite de certo tempo para se familiarizar com todas as questões fáticas e jurídicas ali discutidas e de todas as tratativas já alinhavadas pelos participantes. O problema é que nem sempre é possível esperar por esse tempo, já que comumente há temas urgentes que carecem de solução imediata.

Para amenizar essas dificuldades, convém realizar a gestão da transição. Tal como se dá na mudança de gestores dos órgãos públicos⁶², é preciso que também na atividade jurisdicional a alteração de magistrados responsáveis por ações de elevada complexidade seja planejada a partir de protocolos que garantam a estabilidade das providências adotadas no processo e acelerem a curva de aprendizado do juiz que assume o feito. Diminui-se, assim, o risco de solução de continuidade, seja pela quebra da confiança entre o juízo e as partes, seja em função da demora natural de o novo magistrado se apropriar de tudo que já foi discutido ao longo da ação.

No caso, atenta a essa necessidade, quando da convocação do juiz titular da vara para auxiliar a Presidência do TRF da 5ª Região, a Corregedoria Regional designou o juiz substituto Caio Diniz Fonseca para atuar especificamente na ação, enquanto que o restante do acervo da vara ficou a cargo de outra magistrada.⁶³ Vale salientar que o juiz designado para o caso havia participado de curso de formação inicial que contemplava, em sua programação, tópicos relativos ao estudo dos

⁶¹ Vitorelli (2020, p. 473), inclusive, assinala que uma das desvantagens do processo estrutural é que ele “é profundamente dependente, em termos de efetividade, do perfil do juiz e do seu interesse em realizar a condução do processo sob essas premissas.”

⁶² No Poder Judiciário, a matéria é regulada pela Resolução n. 95, de 29.10.2009, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece procedimentos sobre a transição de cargos de direção nos tribunais brasileiros.

⁶³ Citar atos da Corregedoria.

processos estruturais, estando, pois, devidamente familiarizado com seus princípios, metodologias e técnicas procedimentais.

Além disso, foi instituído grupo para troca de mensagens instantâneas, por meio do aplicativo WhatsApp, integrado pelo juiz titular da vara, pelo juiz designado para responder pela ação durante o período de convocação e pelo juiz “consultor externo”, servindo como canal de permanente diálogo entre os magistrados, para esclarecimento de dúvidas sobre aspectos específicos da ação e para que todos se mantenham atualizados sobre as tratativas em curso.

Atualmente, a ação segue tramitando dentro da perspectiva da governança judicial compartilhada, com o objetivo de reestruturar a organização da Urbana, visando reduzir sua situação de endividamento. Um passo importante em relação a isso foi a adesão da Urbana e do Município de Natal, como corresponsável, ao programa de transação tributária da Fazenda Nacional, conforme pactuado na audiência do dia 15.12.2021⁶⁴, a permitir substanciais descontos no volume da dívida. O termo de transação assinado foi anexado aos autos em 28.12.2021⁶⁵, já tendo sido recolhida a primeira parcela do acordo.⁶⁶

A pesquisa prosseguirá ao longo do primeiro semestre de 2022.

5.3. Discussão e análise dos dados

Esta seção destina-se à discussão e análise dos dados, com vistas a confirmar, ou não, a hipótese de pesquisa. Apesar de já terem sido colhidos vários dados durante a pesquisa de campo, a permitir conclusões parciais (algumas delas já antecipadas na seção anterior), para evitar precipitações, reserva-se para a versão final deste trabalho a sistematização desses achados e das reflexões e conclusões elaboradas a partir deles.

6. CONCLUSÃO

Esta seção conterá a sistematização das principais conclusões extraídas ao longo da pesquisa.

⁶⁴ Id. 4058400.10650419.

⁶⁵ Id. 4058400.10682426.

⁶⁶ Id. 4058400.10697903.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais**, 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021.

AZEVEDO E SOUZA, Bernardo de; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (coord.). **Visual Law**: como os elementos visuais podem transformar o direito. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021.

BROWN, Tim. **Design Thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias, edição comemorativa. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.

CALIXTO, Lucas Fernandes. **Ação civil pública colaborativa e direito à saúde**: uma proposta de instrumento alternativo à judicialização individual da saúde. Curitiba: Juruá, 2020.

COYNE, Richard. Wicked problems revisited. **Design Studies**, Vol 26 No. 1 January 2005, Elsevier, 2004.

CROWLEY, Kate; HEAD, Brian W. The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Rittel and Webber. **Policy Sciences**, v. 50, n. 4, p. 539-547, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320883976_The_enduring_challenge_of_'wicked_problems'_revisiting_Rittel_and_Webber/link/5a6174154585158bca4a0790/download. Acesso em: 25 jun. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público. Curitiba: Juruá, 2019.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.8.2011.tde-13062012-164151. Acesso em: 2022-01-21.

DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. 15ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (coord.). **Legal Design**. Indaiatuba-SP: Foco, 2021.

HAGAN, Margaret. **Law by Design**. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>, acesso em: 30 mar. 2021.

HENRIQUES, Cecília; PILAR, Denise; IGNACIO, Elizete. **UX Research com sotoque brasileiro**: ou sobre como fazer pesquisas com usuários no Brasil sem

apegos acadêmicos ou erros do mercado. Porto Alegre: Regina Beatriz Vargas, 2020.

LEITÃO, Emiliano Zapata de Miranda; PRADO, Eunice Maria Batista; MARTINS, Leonardo Resende; DINIZ, Michele Amorim Sancho Souza; FONTE, Rodrigo Maia da. **O desequilíbrio entre capacidade de trabalho e demanda processual como wicked problem**: Design Thinking aplicado a uma proposta de redesign organizacional no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região. [artigo ainda não publicado]

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: a intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variações sobre a técnica do uso de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1983, Apud DIAS, Camila Caldeira Nunes. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.8.2011.tde-13062012-164151. Acesso em: 2022-01-21.

RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin, Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences** 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Dilemmas-in-a-general-theory-of-planning-Rittel-Webber/3667a56bd911445a6c0fc9447771d964e6831146>. Acesso em: 25 jun. 2021.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021.

SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore. **Jogo, ritual e teatro**: um estudo antropológico do Tribunal de Júri. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

ZAVAGLIA Coelho, Alexandre; HOLTZ, Ana Paula Ulandowski. **Legal Design Visual Law**: comunicação entre o universo do Direito e os demais setores da sociedade. Thomson Heuters, 2020.