

**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 NA ATIVIDADE JURISDICIONAL E SEUS  
RESULTADOS NO TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE COMPLEXA**

Brasília-DF  
2022

LEONARDO RESENDE MARTINS

*LEGAL DESIGN* E PROCESSOS ESTRUTURAIS:  
APLICAÇÕES PRÁTICAS NA ATIVIDADE JURISDICIONAL E SEUS RESULTADOS  
NO TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE COMPLEXA

Trabalho de conclusão de curso, 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 NA ATIVIDADE JURISDICIONAL E SEUS RESULTADOS  
NO TRATAMENTO DA LITIGIOSIDADE COMPLEXA

Trabalho de conclusão de curso, 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.<sup>a</sup> Ma. Priscilla Pereira da Costa Corrêa (Examinadora)  
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Prof. Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva (Examinador)  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo (USP)

## **AGRADECIMENTOS**

Esta jornada, percorrida durante a tenebrosa pandemia de COVID-19, não teria sido possível sem o apoio de inúmeras pessoas, a quem dedico especiais agradecimentos.

Registro, em primeiro lugar, meu muito obrigado a meu inestimável orientador, Prof. Dr. José Marcos Lunardelli, que, muito mais que um guia, foi um verdadeiro terapeuta, auxiliando-me a superar bloqueios e fazendo-me confiar no potencial do meu trabalho.

Agradeço também à colega e parceira de tantos projetos Cíntia Menezes Brunetta, que, na condição de Secretária-Geral da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), foi o motor responsável por uma verdadeira revolução da educação judicial brasileira.

Meus agradecimentos dirigem-se a todos os professores do programa de Mestrado Profissional da ENFAM, especialmente aos colegas Antônio César Bochenek e Priscilla Pereira da Costa Corrêa, cujas críticas durante as bancas de qualificação e de defesa foram fundamentais para o aperfeiçoamento da pesquisa. Agradeço ainda ao Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni, líder do grupo de pesquisa sobre “Processo coletivo e estruturante” da ENFAM, pelas oportunidades de debate e aprendizado.

Aos queridos e queridas colegas da primeira turma de Mestrado da ENFAM, que privilégio contar com a companhia de vocês durante esses dois anos, aprendendo juntos, sofrendo juntos, crescendo juntos.

Um registro especial de agradecimento ao saudoso Mestre – no sentido mais nobre da expressão – Prof. Eladio Lecey, que já havia me aberto as portas da ENFAM para colaborar como formador judicial e que tão gentilmente me acolheu no desafio de cursar o Mestrado Profissional, projeto para o qual tanto contribuí. Que agora, no plano superior, continue a nos inspirar a sermos melhores juízes e melhores humanos!

Por fim, meu agradecimento à minha querida Polyana Ribeiro, pelo incentivo a cada instante e pelo carinho que me deixou mais forte e seguro a cada passo desta jornada.

## 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 presente pesquisa investiga os resultados decorrentes da aplicação de estratégias metodológicas e ferramentas de *Legal Design* para o tratamento adequado de litígios estruturais em trâmite em uma 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.

## **ABSTRACT**

Structural conflicts, arising from the improper or insufficient functioning of the bureaucratic-administrative machine, have given rise to the filing of lawsuits of high complexity and profound legal, social, political and economic impact before the Judiciary. In order to address these problems, it is necessary to remodel the functioning of this flawed structure, by altering the work procedures, the organizational model, or the institutional culture itself, with the aim of guaranteeing the effectiveness of rights. In these cases, a new perspective of the exercise of justice is required, with emphasis on the articulating function, in which judges act as facilitators of a dialogical process, in search of the construction of solutions that are preferably consensual with all those involved in the litigation. On the other hand, in an increasingly agile and interconnected world, the growing influence of design in legal activities has been noticed, giving rise to the so-called Legal Design, which aims to improve systems, organizations, services, products and information through the use of innovative methodologies and with a focus on the user. The following research investigates the results arising from the application of Legal Design strategies, methodologies, and tools for the proper handling of structural litigation in a court unit. Based on the methodological premises of action-research, this empirical and qualitative research is developed through the study of two cases, currently at the Federal Court, with characteristics of structural reforms, in which Legal Design tools were applied. The data collected in the field research, through participant observation of legal proceedings, document examination and semi-structured interviews, constitute the basis for the analysis of the advantages and disadvantages of the use of these tools in structural cases. At the end, the main conclusions obtained throughout the work are systematized, offering propositions for the improvement of the management of high complexity structural lawsuits and launching ideas about new research to be developed on the subject.

**Keywords:** structural reform; complex litigation; Legal Design; innovative methodologies.

## SUMÁRIO

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b>   | <b>6</b>   |
| <b>2</b>     | <b>METODOLOGIA</b>  | <b>10</b>  |
| <b>3</b>     | <b>LITIGIOSIDADE ESTRUTURAL</b>                                     | <b>20</b>  |
| <b>3.1</b>   | <b>Breves considerações introdutórias</b>                           | <b>20</b>  |
| <b>3.2</b>   | <b>Litígios estruturais: definição e características</b>            | <b>22</b>  |
| <b>3.3</b>   | <b>O papel do juiz no processo estrutural</b>                       | <b>28</b>  |
| <b>3.4</b>   | <b>Processo estrutural: princípios e características</b>            | <b>33</b>  |
| <b>4</b>     | <b>DESIGN APLICADO AO DIREITO</b>                                   | <b>38</b>  |
| <b>4.1</b>   | <b>Design e inovação: noções fundamentais</b>                       | <b>38</b>  |
| <b>4.2</b>   | <b><i>Legal Design</i>: definição, eixos e princípios</b>           | <b>43</b>  |
| <b>4.3</b>   | <b>Noções fundamentais de <i>Design Thinking</i></b>                | <b>45</b>  |
| <b>4.4</b>   | <b><i>Legal Design</i> e inovação na gestão do Poder Judiciário</b> | <b>47</b>  |
| <b>4.5</b>   | <b><i>Legal Design</i> aplicado na jurisdição</b>                   | <b>49</b>  |
| <b>5</b>     | <b>APLICAÇÃO DO <i>LEGAL DESIGN</i> EM PROCESSOS ESTRUTURAIS</b>    | <b>51</b>  |
| <b>5.1</b>   | <b><i>Legal Design</i> e processos estruturais</b>                  | <b>51</b>  |
| <b>5.2</b>   | <b>Estudo de casos</b>  | <b>52</b>  |
| <b>5.2.1</b> | <b><i>A escolha dos casos</i></b>                                   | <b>52</b>  |
| <b>5.2.2</b> | <b><i>Caso das filas de cirurgias</i></b>                           | <b>54</b>  |
| <b>5.2.3</b> | <b><i>Caso Urbana</i></b>   | <b>86</b>  |
| <b>5.3</b>   | <b>Entrevistas</b>  | <b>106</b> |
| <b>5.3.1</b> | <b><i>Considerações metodológicas</i></b>                           | <b>106</b> |
| <b>5.3.2</b> | <b><i>Entrevistas do Caso Filas de cirurgia</i></b>                 | <b>108</b> |
| <b>5.3.3</b> | <b><i>Entrevistas do Caso Urbana</i></b>                            | <b>116</b> |
| <b>5.4</b>   | <b>Discussão e análise dos dados</b>                                | <b>128</b> |
| <b>6</b>     | <b>CONCLUSÃO</b>  | <b>136</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS</b>  | <b>138</b> |

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo A - Termo de acordo de cooperação entre Íris e JFCE

Anexo B - Compilação Oficina Design Participativo

Anexo C - Cronograma: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública, 2021

Anexo D - Compilação Entrevistas Fila da Saúde I

Anexo E - Relatório de entrega preliminar do projeto Redesign de Serviço Público

Anexo F - Compilação de resultados: Eixo Fluxo

Anexo G - Apresentação Workshop Urbana

Anexo H - Termo de audiência

Anexo I - Relatório de auditório TCE-RN

## 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 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 resultados práticos decorrentes da aplicação das estratégias, metodologias e ferramentas de *Legal Design* para o tratamento adequado de litígios estruturais em trâmite em unidade jurisdicional.

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

Além dessa questão primordial, há algumas indagações subsidiárias que

integram o roteiro de reflexões ao longo da pesquisa:

a) Que estratégias de design organizacional e processual podem favorecer 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) Como 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 para aperfeiçoar a documentação e a 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 impactos positivos para a resolução dos casos, tais como: maior engajamento das partes e interessados, aumento do foco no usuário dos serviços, desde o correto diagnóstico dos problemas até a concepção das soluções e 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 resultados dessas práticas inovadoras para o aprimoramento da jurisdição. O relato da experiência colhida no campo e os dados dali extraídos constituem a matéria-prima para a análise sobre eventuais 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 [...]”.<sup>1</sup>

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 Schritzmeyer<sup>2</sup>, 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.<sup>3</sup> 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”.<sup>4</sup>

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 objetivos do

---

<sup>1</sup> 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: 21 jan. 2022, p. 30.

<sup>2</sup> SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore. **Jogo, ritual e teatro: um estudo antropológico do Tribunal de Júri**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012. *E-book*.

<sup>3</sup> 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: 21 jan. 2022, p. 30.

<sup>4</sup> 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.

programa<sup>5</sup>, a pesquisa haveria de ter foco eminentemente prático, conduzida com vistas à elaboração de 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, havia 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. Essas experiências propiciaram conhecimentos teóricos e práticos na área de gestão e potencializaram a sensibilidade para importância do uso adequado de ferramentas gerenciais no enfrentamento dos desafios cotidianos na Administração da Justiça.

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

---

<sup>5</sup> Os objetivos do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da ENFAM, que compreende o curso de Mestrado Profissional em Direito, estão estabelecidos no artigo 5º da Resolução n. 6, de 2019, da ENFAM: “I - avaliar criticamente o contexto no qual exerce a atividade jurisdicional e o impacto de suas decisões, demonstrando preocupação e intenção de uma atuação pela transformação da realidade social, redução das desigualdades e proteção dos vulneráveis; II - compreender o marco estratégico do Poder Judiciário e administrar a Justiça com criatividade, organização, eficiência, sustentabilidade, adequada gestão de risco e inovação, explorando os recursos tecnológicos disponíveis; III - gerir unidades jurisdicionais e pessoas, organizar e inovar, considerando a adequada gestão de risco e de conhecimento, a partir da identificação de marcos e pontos críticos nos processos de trabalho e na comunicação interna da unidade em que atua; IV - promover a solução consensual de conflitos, identificando oportunidades de conciliação e mediação; V - atuar na prevenção de demandas e no tratamento diferenciado de litígios complexos, repetitivos e estruturais; e VI - relacionar-se adequadamente com a sociedade, as instituições, públicas e privadas, e os meios de comunicação, observando padrões de ética e integridade.”

públicas. Definiu-se, assim, como problema central a ser investigado na pesquisa avaliar os potenciais impactos práticos, em termos de melhoria 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, devendo ser fundamentalmente uma pesquisa empírica, de natureza qualitativa. Acolheu-se, portanto, uma proposta metodológica de superação da perspectiva do *law in books* para o *law in action*, com coleta e análise sistemáticas de dados da realidade, com o propósito de desenvolver um programa consciente de intervenção nessa realidade.<sup>6</sup>

Atrelado a isso, a pesquisa teve a propósito de enfrentar problemas práticos, extraídos do dia-a-dia da magistratura, lançando possíveis soluções para aperfeiçoar a prestação do serviço jurisdicional. A perspectiva de um pesquisador inerte, mero observador dos fatos, parecia não atender a essa necessidade.

Adotou-se, portanto, a metodologia da pesquisa-ação, em que o pesquisador assume postura comprometida com uma ação transformadora da realidade em que está inserido, dentro de uma perspectiva inovadora, rompendo, assim, com enfoques tradicionais e abandonando pretensões de neutralidade. A pesquisa-ação busca oferecer aos sujeitos da pesquisa os meios para responderem, de forma mais adequada, aos problemas vivenciados, propiciando soluções por parte dos participantes.<sup>7</sup>

Segundo Thiollent, “uma pesquisa pode ser qualificada de pesquisa-ação quando houver realmente uma ação por parte das pessoas ou grupos implicados no problema sob observação”, uma ação não-trivial, problemática, que mereça

---

<sup>6</sup> SILVA, Fabio de Sá. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 1, jan 2016, p. 27 e 45. DOI: 10.19092/reed.v3i1.95.

<sup>7</sup> PICHETH, S. F.; CASSANDRE, M. P.; THIOLENT, M. J. M. Analisando a pesquisa-ação à luz dos princípios intervencionistas: um olhar comparativo. **Educação**, v. 39, n. 4, 31 dez. 2016, p. s4. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2016.s.24263>

investigação.<sup>8</sup> Para ele, a pesquisa-ação é uma estratégia metodológica da pesquisa social que apresenta os seguintes aspectos:

- a) há uma ampla e explícita interação entre pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada;
- b) desta interação resulta a ordem de prioridade dos problemas a serem pesquisados e das soluções a serem encaminhadas sob forma de ação concreta;
- c) o objeto de investigação não é constituído pelas pessoas e sim pela situação social e pelos problemas de diferentes naturezas encontrados nesta situação;
- d) o objetivo da pesquisa-ação consiste em resolver ou, pelo menos, em esclarecer os problemas da situação observada;
- e) há, durante o processo, um acompanhamento das decisões, das ações e de toda a atividade intencional dos atores da situação;
- f) a pesquisa não se limita a uma forma de ação (risco de ativismo): pretende-se aumentar o conhecimento dos pesquisadores e o conhecimento ou o “nível de consciência” das pessoas e grupos considerados.<sup>9</sup>

Thiollent expressa também a necessidade de, na pesquisa-ação, equilibrarem-se dois tipos de objetivos: um objetivo de conhecimento, qual seja, a obtenção de informações que seriam de difícil acesso por meio de outros procedimentos, e um objetivo prático, consistente na contribuição para o melhor equacionamento do problema pesquisado. Alerta ainda que, embora o maior conhecimento conduza, de um modo geral, a uma melhor ação, “as exigências cotidianas da prática frequentemente limitam o tempo de dedicação ao conhecimento”.<sup>10</sup>

Tendo em vista o propósito de investigar a aplicação de estratégias, metodologias e ferramentas de design em processos estruturais, ou seja, no campo em que o pesquisador exerce seu mister de juiz, a pesquisa-ação se revelou a proposta metodológica mais adequada. Isso não significou, contudo, desprezar os riscos de enviesamento que a proximidade entre pesquisador e objeto da pesquisa acarreta, a exigir certos cuidados metodológicos tomados ao longo da pesquisa.

---

<sup>8</sup> THIOLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez-Autores associados, 1986. p. 15

<sup>9</sup> THIOLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez-Autores associados, 1986. p. 16.

<sup>10</sup> THIOLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez-Autores associados, 1986. p. 18.

Com efeito, em se tratando de investigação desenvolvida por pesquisador nativo, a condição prévia de membro da instituição estudada na pesquisa aumenta os riscos de vieses cognitivos. Além disso, as pré-compreensões sobre o fenômeno estudado podem levar o pesquisador nativo a se fechar em seus conhecimentos prévios, deixando de interagir adequadamente com os dados e informações que emergem ao longo da pesquisa.<sup>11</sup>

Para controlar esses riscos, impõe-se um exercício de permanente reflexividade, isto é, de submissão a uma autocrítica proposital e constante. A reflexividade demanda a rejeição de uma visão linear do problema estudado, cabendo ao pesquisador nativo apresentar todas as nuances de sua abordagem, inclusive suas possíveis contradições e alternativas.<sup>12</sup>

Por outro lado, a condição de pesquisador nativo também ostenta algumas vantagens em relação a pesquisadores externos. Para Cunha Filho, “o *insider* encontra-se em uma posição privilegiada para realizar um estudo aprofundado e único sobre sua instituição”, possuindo “familiaridade com os jargões, tabus, objetivos da organização, seus dados primários e personagens relevantes”.<sup>13</sup> Desse modo, o pesquisador nativo “pode ou até mesmo tem a responsabilidade de analisar o processo de produção e uso de ferramentas jurídicas de forma minuciada, de uma maneira que dificilmente é captada por observadores externos”.<sup>14</sup>

Posta assim, a pesquisa também revela um componente autoetnográfico. Lançar o olhar atento de pesquisador num campo onde habitualmente se exerce a profissão de magistrado é tarefa árdua, que exige o estranhamento daquilo que é familiar.<sup>15</sup> Esse estranhamento, próprio de uma investigação antropológica, significa

---

<sup>11</sup> CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Os desafios do pesquisador nativo: reflexividade, triangulação e questões éticas em pesquisas qualitativas que envolvem o local de trabalho do pesquisador. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 6, n. 2, ago 2019, p. 103-104.

<sup>12</sup> CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Os desafios do pesquisador nativo: reflexividade, triangulação e questões éticas em pesquisas qualitativas que envolvem o local de trabalho do pesquisador. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 6, n. 2, ago 2019, p. 105.

<sup>13</sup> CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Os desafios do pesquisador nativo: reflexividade, triangulação e questões éticas em pesquisas qualitativas que envolvem o local de trabalho do pesquisador. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 6, n. 2, ago 2019, p. 104.

<sup>14</sup> CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Os desafios do pesquisador nativo: reflexividade, triangulação e questões éticas em pesquisas qualitativas que envolvem o local de trabalho do pesquisador. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 6, n. 2, ago 2019, p. 107.

<sup>15</sup> PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes antropológicos**, ano 20, n. 42, jul./dez. 2014, Porto Alegre, p. 379.

estar sempre disposto a se expor ao imprevisível, a questionar certezas e verdades estabelecidas e se deixar vulnerar por novas surpresas.<sup>16</sup>

A abordagem etnográfica reconhece a relevância da experiência, das vivências, das memórias do pesquisador, seja na definição do objeto da pesquisa, seja no seu desenvolvimento, valorizando os fatores relacionais que surgem no curso da investigação. O ponto-chave é a importância da narrativa pessoal e das experiências do pesquisador, o seu papel político em relação ao tema e sua influência nas escolhas investigativas e seus possíveis avanços.<sup>17</sup>

Partindo-se, pois, da escolha em se realizar uma pesquisa empírica, mediante as estratégias metodológicas da pesquisa-ação, com elementos autoetnográficos, e tendo sempre em vista o escopo do programa de pós-graduação da ENFAM, centrado na pesquisa jurídica profissional, optou-se pela utilização do estudo de caso como ferramenta central de observação da realidade e de extração e análise de dados.

Sobre o ponto, vale a advertência de Pinto Jr. no sentido de que o estudo de caso busca aprofundar a compreensão da realidade e o desenvolvimento da avaliação crítica, não podendo se limitar à mera narrativa ou descrição dos fatos. É preciso que, para além do componente descritivo, o estudo apresente uma análise qualificada e uma postura propositiva, explorando adequadamente os problemas que o caso oferece e extraindo lições que se lançam para o futuro.<sup>18</sup> Para Pinto Jr., “o maior desafio da pesquisa jurídica baseada no estudo de caso consiste justamente na formulação de ensinamentos que possam ser aproveitados por outros profissionais expostos a problemas parecidos”.<sup>19</sup>

Para permitir ao leitor uma familiarização com o problema investigado e com os casos analisados, desenvolveu-se previamente uma pesquisa dogmática na doutrina nacional e estrangeira sobre as temáticas dos processos estruturais e do

---

<sup>16</sup> PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes antropológicos**, ano 20, n. 42, jul./dez. 2014, Porto Alegre, p. 389.

<sup>17</sup> SANTOS, Sílvia Matheus Alves. O método da autoetnografia na pesquisa sociológica: atores, perspectivas e desafios. **Plural - Revista do Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.24.1, 2017, p. 219.

<sup>18</sup> PINTO JR., Mário Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 1, jan.-abr. 2018, p. 42. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201802>

<sup>19</sup> PINTO JR., Mário Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 1, jan.-abr. 2018, p. 42. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201802>

*Legal Design*. Como já esclarecido, não se pretendeu realizar investigação teórica exaustiva. A finalidade foi apenas de promover breve contextualização para conduzir a uma melhor apreciação dos estudos de caso.

Uma decisão metodológica crucial consistiu em definir qual o campo mais adequado para obter os dados necessários para viabilizar a investigação 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.

Para a coleta de dados na pesquisa empírica, em ambos os casos, foram utilizadas as técnicas de (a) observação participante, com o acompanhamento ativo do pesquisador durante 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, com roteiro semiestruturado<sup>20</sup>, com algumas pessoas que participaram mais diretamente das ações judiciais objeto da pesquisa (juízes, integrantes do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, gestores públicos etc.), as quais foram realizadas e gravadas, com autorização dos entrevistados, por meio do aplicativo Zoom.

A escolha de realizar o estudo de dois casos teve o intuito 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 um nível maior de segurança para as conclusões.

O primeiro caso estudado é uma ação civil pública (Ação n. 0811930-

---

<sup>20</sup> Sobre a importância e os cuidados na realização de entrevistas em pesquisas qualitativas, confira-se XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Maíra Roga (org.), **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 119-160.

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.

Dois casos 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 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 Íris - Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Estado do Ceará, ficando responsável pela aplicação das metodologias inovadoras no caso. 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 público<sup>21</sup>. A participação do Íris no processo se dá sem ônus para a Justiça Federal, por meio de acordo de cooperação técnica<sup>22</sup>.

Alguns dados para pesquisa foram extraídos a partir das etapas da própria intervenção que o Íris executou no processo, como, por exemplo, as entrevistas com usuários do serviço público de saúde e com servidores públicos integrantes do sistema público de saúde ou do sistema de justiça, para o mapeamento da jornada do paciente. Essa estratégia de “terceirização” da obtenção de parte dos dados decorreu do propósito de distanciar, sempre que possível, o pesquisador-juíz 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, o pesquisador também realizou entrevistas com alguns dos participantes do processo, com o intuito de esclarecer pontos em aberto ou reforçar conclusões.

Nessa mesma perspectiva de manter o afastamento possível na coleta de dados, o juiz-pesquisador buscou uma postura de discrição durante as oficinas realizadas pelo Íris, nas quais foram aplicadas as metodologias inovadoras, momento-chave do processo e da pesquisa. As intervenções se limitaram a um discurso de abertura e outro de encerramento, reservando-se todo o protagonismo aos facilitadores e participantes da oficina, o que, aliás, é atitude que se alinha com as técnicas de condução de processos estruturais.

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. Além disso, o pesquisador também atuou no processo como “consultor judicial”, o que se constituiu, como se verá adiante, em uma das inovações adotadas na ação. Ainda

---

<sup>21</sup> GURGEL, Jeritza. Iniciativa cearense ganha prêmio de inovação digital e outras novidades da semana. **Diário do Nordeste**, disponível em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/sisi-por-geritza-gurgel/iniciativa-cearense-ganha-premio-de-inovacao-digital-e-outras-novidades-da-semana-1.3106862>. Acesso em 10 jan. 2022.

<sup>22</sup> O instrumento por meio do qual se formalizou a colaboração prestada pelo Laboratório Íris foi o Acordo de Cooperação Técnica entre Justiça Federal no Ceará e Governo do Estado do Ceará n. 02/2022 (JFCE)/n. 03/2022 (Casa Civil), disponível no Anexo A deste trabalho. No documento, foram utilizados elementos de linguagem simples e direito visual, visando propiciar uma comunicação mais amigável, acessível e clara.

que destituída do protagonismo e dos poderes diretivos próprios do juiz do feito, não se pode descartar a possibilidade de a figura do consultor ter incutido algum de tipo de reverência aos demais participantes do processo, comprometendo, em alguma medida, a fidedignidade das informações prestadas nas entrevistas. Faz-se esse registro por dever de transparência.

Além da análise dos autos, foram acompanhadas as audiências realizadas desde fevereiro de 2021, como observador-consultor, e feitas entrevistas com alguns dos principais participantes do processo.

É preciso esclarecer que as duas ações continuam em curso, sem perspectiva de encerramento em curto prazo. A pesquisa foi finalizada em julho de 2022, por imperativo de cumprimento dos prazos regulamentares do programa. Alerta-se, portanto, que as conclusões apresentadas ao final foram obtidas a partir de um retrato ainda inconcluso dos 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 nas discussões com colegas juízes e juízas estaduais e federais das mais diversas localidades do País no curso das disciplinas do Mestrado, como também no seio dos grupos de pesquisa<sup>23</sup> e dos eventos promovidos. O diálogo com outros pesquisadores foi fundamental para o amadurecimento das estratégias da investigação, a confirmar que pesquisa se faz em rede.

---

<sup>23</sup> O pesquisador integrou dois grupos de pesquisa ao longo do curso: o Grupo de Pesquisa 2 - Gestão de Unidades, Redes Organizacionais e Design Organizacional, liderado pelo Prof. Dr. Antônio César Bochenek, e o Grupo de Pesquisa 8 - Processo Coletivo e Estruturante, liderado pelo Prof. Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni.

### 3. LITIGIOSIDADE ESTRUTURAL

#### 3.1. Breves considerações introdutórias

Antes de ingressar na abordagem dos conflitos estruturais, das suas características e das formas como enfrentá-los, é preciso recordar o alerta feito na introdução: 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. 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 compõem o campo de pesquisa como demandas estruturais.

Convém, no entanto, tecer considerações bem breves sobre como o advento das chamadas reformas estruturais nos Estados Unidos modificou a maneira de enxergar o processo judicial e o papel do juiz e sobre como esse debate foi incorporado na experiência brasileira.

Referência obrigatória no desenvolvimento da teoria dos processos estruturais, Fiss define reforma estrutural como o meio formal pelo qual o Judiciário busca reorganizar entidades burocráticas para colocá-las em conformidade com a Constituição.<sup>24</sup> Diferentemente do modelo tradicional de resolução de disputadas, em que o juiz somente precisa dizer o direito, na reforma estrutural o juiz tem postura mais ativa, comprometida com valores públicos que determinam modificações na estrutura de funcionamento de uma organização de grande escala ou de uma política pública.<sup>25</sup>

Segundo Fiss, o destino das medidas estruturais esteve atrelado ao do movimento por direitos civis nos Estados Unidos, tendo ganhado projeção no período de vinte anos entre 1954 e 1974, em temas variados, como habitação, saúde mental, penitenciárias e, principalmente, educação, com as reformas decorrentes do caso *Brown vs. Board of Education*.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> FISS, Owen. The Allure of Individualism. **Iowa Law Review**, vol. 78, n. 5, 1993, p. 965.

<sup>25</sup> FISS, Owen. The forms of Justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, 1979. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The\\_Forms\\_of\\_Justice.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2), acesso em: 30 jan. 2022, p. 2.

<sup>26</sup> FISS, Owen. The Allure of Individualism. **Iowa Law Review**, vol. 78, n. 5, 1993, p. 965.

Easton também se refere ao papel do juiz como intérprete de valores constitucionais ao tempo em que também implementa reforma de políticas públicas em nível local. Extraem-se daí duas condições para a reforma estrutural obter sucesso: a sua legitimidade constitucional e a sua efetiva concretização.<sup>27</sup>

Fuller, por sua vez, alertava para a relativa incapacidade dos mecanismos tradicionais de adjudicação judicial para resolver o que denominou de problemas policêntricos.<sup>28</sup> Para caracterizá-los, Fuller se vale da imagem de uma teia de aranha, em que um puxão em um fio distribui a tensão na rede como um todo, em um padrão complicado, afetando todos os pontos. O problema policêntrico seria esse entrançado de fios, com distintos centros de distribuição de tensão.<sup>29</sup>

Além das decisões integracionistas relativas a *Brown vs. Board of Education*, outro caso sempre referido como marco das reformas estruturais nos Estados Unidos é o *Holt vs. Sarver*, que teve como objeto a reforma do sistema prisional no Estado americano do Arkansas.<sup>30</sup>

O debate sobre processo estrutural transpôs as fronteiras dos Estados Unidos e aportou nos ditos países em desenvolvimento, como a África do Sul<sup>31</sup>, a Colômbia<sup>32</sup> e, claro, o Brasil.<sup>33</sup> O contexto social e econômico marcado por maiores desigualdades e a incapacidade de o Poder Público garantir eficazmente as

---

<sup>27</sup> EASTON, Robert E. The dual role of the structural injunction. **The Yale Journal**, Vol. 99, 1983, p. 2002.

<sup>28</sup> FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, n. 2, 1978. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1340368>, acesso em: 22 jan. 2022, p. 371.

<sup>29</sup> FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, n. 2, 1978. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1340368>, acesso em: 22 jan. 2022, p. 395.

<sup>30</sup> Cf. VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas, in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 637-686.

<sup>31</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo**: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. 2021. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/56376>. Acesso em 2 jul. 2022.

<sup>32</sup> GARAVITO, César Rodríguez; Franco, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social**: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2010.

<sup>33</sup> O caso talvez mais citado como ação estrutural no Brasil é a chamada ACP do Carvão. Sobre ele, confira-se: ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão, in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 1.047-1.069. Para uma visão mais ampla sobre as ações estruturais no Brasil, com rica coletânea de estudos de casos, confira-se: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022.

promessas constitucionais de dignidade humana e bem-estar tornaram tais Estados o cenário propício para o desenvolvimento de experiências judiciais na implementação de medidas estruturais, como forma de assegurar a progressiva efetividade de direitos fundamentais.

A seguir, cumpre explorar um pouco mais sobre os litígios estruturais, sua caracterização e a forma como impactam o papel do juiz e o processo.

### 3.2. Litígios estruturais: definição e características

Litígios estruturais, segundo Vitorelli, 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.<sup>34</sup>

Dito de outro modo, litígios estruturais podem ser entendidos como aqueles de natureza coletiva em que se evidenciam violações sistemáticas de direitos causadas pelo funcionamento impróprio ou insuficiente da máquina burocrático-administrativa e que exigem, para o seu adequado tratamento, uma remodelagem do funcionamento dessa estrutura, com alteração de processos de trabalho e da própria cultura institucional, com vistas a garantir a efetividade dos direitos.

Arenhart, Osna e Jobim elencam as seguintes características dos litígios ou problemas estruturais: 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 direitos; e d) a prospectividade, pois as soluções devem estar focadas para o futuro.<sup>35</sup> São características que se relacionam e se complementam.

---

<sup>34</sup> 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. 332.

<sup>35</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 39-94.

Litígios estruturais decorrem de problemas complexos, que não possuem uma única causa e que comporta diversas abordagens para a solução. A noção de problemas complexos pode ser associada aos denominados “problemas perversos” (*wicked problems*), expressão cunhada por Rittel e Webber<sup>36</sup> 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.

Para caracterizar os problemas perversos, Rittel e Webber formulam dez proposições, que podem ser assim sintetizadas:<sup>37</sup>

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

Proposição 2. “Problemas perversos não têm regra de parada”: a busca de soluções nunca tem fim, sendo difícil ou impossível mensurar o sucesso de uma abordagem porque eles estão conectados a outros problemas, além de estarem inseridos em contextos dinâmicos;

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

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

Proposição 5. “Cada solução para um problema grave é uma ‘operação única’; porque não há oportunidade de aprender por tentativa e erro, cada tentativa conta significativamente”: não é

---

<sup>36</sup> 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

<sup>37</sup> 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]

possível saber de antemão o acerto ou desacerto da solução pensada a menos que seja implementada, sendo necessário ter em mente que cada solução aplicada irá causar impacto e consequências muitas vezes definitivas ou duradouras para pessoas, empresas, instituições;

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

Proposição 7. “Cada problema perverso é essencialmente único”: razão pela qual não é recomendável copiar ou importar soluções observadas em outros contextos sem a necessária reflexão das particularidades e diferenças em relação à situação concreta que se busca resolver;

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

Proposição 9. “A existência de uma discrepância que representa um problema grave pode ser explicada de várias maneiras. A escolha da explicação determina a natureza da resolução do problema”: como há sempre mais de uma causa para um problema complexo, e levando em conta suas particularidades, há sempre mais de uma maneira de defini-lo e de resolvê-lo, de modo que a abordagem para lhe fazer frente acabará estando de modo preponderante sob o prisma de quem está projetando a solução – que tem seus próprios referenciais, perspectivas e pontos de vista;

Proposição 10. “O planejador não tem o direito de estar errado”: a equipe de pessoas que busca saídas para um problema complexo precisa ter a dimensão de que é responsável pelas soluções que criar e pelas consequências por elas geradas.

Revisitando o conceito de problemas perversos de Rittel e Webber, quatro décadas depois de sua formulação, Crowley e Head apresentaram uma série de sugestões para uma abordagem mais contemporânea do tema. Dentre essas propostas, destacam-se: as variadas estratégias de argumentação, deliberação e colaboração baseadas em rede; o gerenciamento adaptativo e racionalidade colaborativa; a conexão com os princípios de inovação em governança, de desenvolvimento e execução de políticas públicas e de gerenciamento de crises;

maior cooperação entre a academia e o campo prático; maior capacitação de pesquisadores e profissionais em políticas e habilidades necessárias ao campo do design; criação de soluções centradas no local de aplicação.<sup>38</sup>

A complexidade característica dos litígios estruturais, entendidos como problemas perversos, impõe uma reinterpretação do papel desempenhado pelo juiz na prática da jurisdição estrutural, exigindo um exercício de humildade. Cumpre abandonar a aspiração de um mítico “juiz Hércules”, capaz de dominar todo o conhecimento e toda a técnica e de diagnosticar e resolver todos os problemas a partir de um modelo de comando e controle. O risco é de que intervenções desse tipo conduzam à ineficiência da decisão e indesejável backlash por parte dos Poderes Legislativo e Executivo.<sup>39</sup>

Outra característica dos litígios estruturais é a multipolaridade. Diferentemente do litígio tradicional, de estrutura bipolar, “o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado”.<sup>40</sup> Segundo Puga, nos litígios estruturais há uma interligação de múltiplos interesses em um complexo mosaico, de forma que somente é possível atender um específico interesse particular após se identificar o quadro geral dos interesses envolvidos.<sup>41</sup>

A nota multipolar ou policêntrica desses conflitos resulta em enormes desafios para o processo estrutural. A pluralidade de interesses em jogo, nem sempre visíveis ao primeiro olhar, demanda a utilização de instrumentos que ampliem as possibilidades de participação no processo para além das fórmulas tradicionais. O respeito ao contraditório e à ampla defesa, nesse contexto, assume especial relevo,

---

<sup>38</sup> 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](https://www.researchgate.net/publication/320883976_The_enduring_challenge_of_'wicked_problems'_revisiting_Rittel_and_Webber/link/5a6174154585158bca4a0790/download). Acesso em: 25 jun. 2021. Confira-se também a revisão proposta por COYNE, Richard. Wicked problems revisited. **Design Studies**, Vol 26 No. 1 January 2005, Elsevier, 2004.

<sup>39</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. O mito do “juiz Hércules” no processo estrutural. In **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/franca-serafim-mito-juiz-hercules-processo-estrutural>. Acesso em: 9 jan. 2022.

<sup>40</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes, in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 1.071-1.072.

<sup>41</sup> PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, v. 1, n. 2, p. 41-82, p. 48, 2014.

condicionando a legitimidade dos provimentos estruturantes à efetiva possibilidade de todos os potencialmente impactados pelas medidas influenciarem no processo de tomada de decisão ou de formulação de acordos. É preciso também que o juiz esteja atento a eventuais dissidências internas dentro de cada grupo, o que recomenda cuidado na aferição da representatividade adequada desses subgrupos, para evitar déficit de legitimação.

Outra característica primordial dos litígios estruturais consiste na recomposição institucional, isto é, na implementação de uma série de alterações no modo de funcionamento de uma determinada estrutura burocrática, que pode ser pública ou privada. As mudanças se destinam a corrigir as causas mais profundas de mau funcionamento dessas organizações, geradoras de sistemáticas violações de direitos ou de valores públicos.

Como explica Vitorelli, a complexidade do problema e o modo como interagem os múltiplos centros de interesse envolvidos no conflito exigem que a dinâmica que o produz seja alterada em sua raiz. Caso assim não ocorra, afirma Vitorelli, “o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido”.<sup>42</sup>

A reforma pode ocorrer no desenho organizacional de uma entidade, nos seus processos de trabalho, nos serviços que prestam ou na própria cultura enraizada em suas práticas corporativas. Identificar adequadamente aquilo que vem gerando o conflito é tarefa árdua e não pode ser subestimada. Do contrário, há risco de a atividade jurisdicional atacar pseudoproblemas e produzir soluções com pouco ou nenhum impacto na realidade social, acarretando desperdício de tempo, de recursos e de credibilidade institucional.

Realizado o diagnóstico adequado do problema, o desafio gira em torno da construção de um plano de ação, que ditará o modelo de alteração do funcionamento da estrutura a ser reformada. Nesse plano, a ser elaborado em diálogo cooperativo com todos os envolvidos e sob supervisão judicial, é preciso que se indiquem os elementos necessários à reforma estrutural: a especificação dos problemas (o quê?),

---

<sup>42</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 57.

as medidas a serem adotadas (como?), os objetivos (para quê?), a matriz de responsabilidades (por quem?) e o cronograma (quando?). Deve trazer também os indicadores e metas de desempenho, eventuais sanções por descumprimento ou atraso na execução das medidas e a previsão de instâncias de supervisão e de procedimentos de revisão contínua do plano.<sup>43</sup>

A última característica dos litígios estruturais é a prospectividade. O processo estrutural, afirma Vitorelli, se volta para o futuro: a causa da violação serve apenas como ponto de partida para a reestruturação, cujos efeitos são de longo prazo.<sup>44</sup> No mesmo sentido, ao tratar da atuação prospectiva em processos estruturais, Arenhart, Osna e Jobim explicam que “a atividade jurisdicional possuirá um enfoque em ampla dimensão direcionado ao futuro, procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamento gerais e continuadas”.<sup>45</sup>

O foco do processo estrutural, portanto, é substancialmente distinto do processo de cunho indenizatório. Chayes aponta uma diferença fundamental entre o modelo de compensação de danos (justiça reativa) e o modelo injuncional (justiça proativa).<sup>46</sup> Nesta, o objetivo não é a responsabilização dos agentes que deram causa ao problema com a finalidade de impor uma medida punitiva; ao menos, não é esse o objetivo primordial. Busca-se identificar responsáveis pelo problema apenas para cobrar-lhes a adoção de providências de recomposição institucional, visando à reforma das estruturas deficientes e a obtenção de melhorias para o futuro. No processo estrutural, enfim, o foco é a resolução do problema.

Também nessa linha, Didier Jr. e Zaneti Jr., a estratégia estrutural, por lidar com questões complexas, frequentemente associadas à aplicação de políticas públicas, força a migração de um modelo meramente responsivo e repressivo para um modelo resolutivo e participativo, que pode resultar na construção conjunta de soluções jurídicas adequadas.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 60.

<sup>44</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 201.

<sup>45</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 86.

<sup>46</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, vol. 89, n. 7, mai-1976. p. 1282.

<sup>47</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. 15ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 59.

A complexidade do problema e a prospectividade da atividade explicam também a necessidade de que a implementação das soluções estruturais ocorra de modo gradual, passo a passo, sujeitando-se a contínuas revisões a depender dos resultados parcialmente alcançados. Para Arenhart, Osna e Jobim, “a análise dos seus resultados também dependerá de avaliações e de ajustes futuros – razão pela qual a consolidação de seus fins não pode estar atenta, apenas, ao presente”.<sup>48</sup>

Tais características revelam ainda “a importância de que a operação do processo estrutural não seja limitada a um pensamento jurídico ortodoxo”, sendo necessário “incluir uma visão ligada a políticas públicas no campo do Direito”.<sup>49</sup> Justifica-se, pois, a relevância de se introduzir, na jurisdição estrutural, uma análise multidisciplinar, não só para a mensuração dos resultados esperados pela intervenção jurisdicional, como para a própria adequação e necessidade da intervenção em si, considerado seu suporte fático.<sup>50</sup>

### 3.3. O papel do juiz no processo estrutural

Traçadas as características principais dos litígios estruturais, cumpre examinar qual a postura do juiz na condução de processos estruturais. Diante das insuficiências do modelo clássico de adjudicação judicial para fazer frente aos conflitos estruturais, revela-se necessário reformular as funções tradicionalmente desempenhadas pelos magistrados.

Com efeito, as características dos litígios estruturais e os ajustes que impõem ao processamento de ações judiciais que tenham por objeto conflitos dessa natureza exigem um perfil diferenciado de juízes. Diversamente do papel de simples julgador desempenhado no modelo tradicional de adjudicação de conflitos, no modelo de jurisdição estrutural, o juiz passa a assumir uma série de funções, necessárias para a adequada condução de ações estruturais.

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

---

<sup>48</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 87.

<sup>49</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 90.

<sup>50</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 91.

um novo papel centrado no tripé articulação-desbloqueio-supervisão. Redimensiona-se, assim, o papel do juiz, que, em vez de mero responsável pela tomada de decisões, passa a assumir funções de articulação, mediando a comunicação entre as partes, de desbloqueio, identificando e desobstruindo os gargalos burocráticos que dão origem ao conflito, e de supervisão, monitorando a execução dos planos de ação elaborados em conjunto com as partes.

De fato, na perspectiva do processo estrutural, abandona-se a centralidade do juiz como principal responsável pela solução dos problemas trazidos a juízo. Todos os envolvidos passam a ser corresponsáveis, daí a importância da “atitude que cada um leve ao diálogo, pois depende dela que as normas respeitem em maior ou em menor medida todas as pessoas”.<sup>51</sup>

Segundo Arenhart, Osna e Jobim, as imbricações técnicas do debate e os limites inerentes à sua atribuição levam à revisão da atividade a ser desenvolvida pelo órgão jurisdicional, que “deverá possuir uma feição mais próxima a de articulação e a de fiscalização do que a de comando”.<sup>52</sup>

Esse novo modelo de atuação judicial, de matriz dialógica, busca contornar a crítica de que a interferência do Judiciário na implementação de políticas públicas caracterizaria desobediência ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes e provocaria um déficit democrático, vez que, diferentemente dos integrantes do Executivo e do Legislativo, aos juízes não estão investido de mandato popular, conferido por meio de eleições. Segundo Violin, “se é verdade que um processo estrutural exige um magistrado liberto da lógica binária, por outro lado não é correto afirmar que isso, por si só, faça dele um juiz ativista”.<sup>53</sup>

Sem pretender ingressar no longo e complexo debate sobre o fenômeno do ativismo judicial, o que certamente comprometeria o foco desta pesquisa, que se propõe a ser eminentemente empírica, o fato é que a trilha proposta para o exercício

---

<sup>51</sup> CORTINA, Adela; MARTÍNEZ, Emilio. **Ética**, 6ª ed., São Paulo: Loyola, 2005, p. 173.

<sup>52</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 66.

<sup>53</sup> VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas, in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 685.

da jurisdição estrutural busca conter o excesso de intervenção judicial na atividade dos demais Poderes, evitando uma mera substituição deles pelo Judiciário.

Não se pode perder de vista os efeitos deletérios da judicialização individualizada de conflitos que, no fundo, são coletivos e estruturais. A pulverização dessas demandas transforma o problema de acesso a saúde ou a moradia em um problema de acesso à Justiça, gerando uma corrida em que os mais vulneráveis não estão em condições de competir. É o que Vitorelli chama de “processo desestrutural”, em que o juiz atua apenas contingencialmente, deferido direitos somente àqueles que possuem capacidade de demandar<sup>54</sup>, acarretando um déficit de distributividade e equidade na prestação de serviços públicos. Nesse contexto, “embora o processo estrutural possa parecer, à primeira vista, um método de potencializar a intervenção judicial em políticas públicas, ele é, em realidade, um método de organizá-la”.<sup>55</sup>

Vitorelli defende que a atuação do juiz no processo estrutural deve pautar-se por um princípio de intervenção mínima, deixando para a solução consensual tudo aquilo puder ser resolvido por consenso.<sup>56</sup> Desse modo, a imposição de medidas estruturantes por ordem do juiz deve ser excepcional e sua legitimidade dependerá fundamentalmente da demonstração de que a via consensual foi buscada ao máximo ao longo do próximo, sendo incapaz, porém, de superar determinados entraves que impediam a consecução da solução adequada e necessária para o caso.

O diálogo é o elemento central do processo estrutural. Investe-se, portanto, na formulação do conceito de “ativismo dialógico”<sup>57</sup>, como fórmula para ao exercício da jurisdição em litígios estruturais, uma maneira de o Judiciário contrabalancear a

---

<sup>54</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 117-118.

<sup>55</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 117.

<sup>56</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 471.

<sup>57</sup> SCHNEIDER VAN DER BROOKE, Bianca M.; KOZICK, Katya; **Litígios estruturais e ativismo dialógico**: um novo modelo de atuação para as cortes constitucionais no controle judicial de políticas públicas, disponível em <https://revistas.ufpr.br/petfilo/article/view/65917/38035>, acesso em 10 jan. 2022.; SOUSA TROVÃO, Lidiana Costa de; MOLLICA, Rogério, Ativismo judicial dialógico e os desafios da aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, **Revista Direito UFMS**, v. 5 n. 2 (2019), disponível em <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9566>, acesso em 10 jan. 2022.

atuação deficiente dos outros, sem, contudo, cair na tentação de buscar resolver sozinho conflitos de altíssima complexidade.

Em sentido parecido, Silva admite a possibilidade de se defender uma forma de ativismo judicial, isto é, a legitimidade da discussão de políticas públicas pelos juízes, um ativismo, porém, limitado por uma série de razões estruturais e que dependeria de diversas mudanças estruturais na educação jurídica, na organização dos tribunais e, sobretudo, nos procedimentos judiciais. Tal modelo serviria para superar o que chama de "ativismo judicial despreparado", cujo exemplo seria a maneira desordenada como o Judiciário distribui tratamentos médicos em demandas individuais, desconsiderando as políticas governamentais na área.<sup>58</sup>

Conquanto a observância do devido processo não seja necessariamente uma garantia absoluta para a obtenção de uma decisão justa, lembra Vitorelli que “a condução do processo, de acordo com as regras do sistema, é uma importante fonte de legitimação da decisão, sobretudo em matérias que admitem desacordo razoável, como costuma acontecer em processos estruturais”.<sup>59</sup>

Além da articulação, a jurisdição estrutural exige que o juiz exerça uma função de desbloqueio. Nesse contexto, defende Vitorelli, “o juiz deve ser um agente que desobstrui os caminhos para a solução, mais do que seu produtor”.<sup>60</sup>

Garavito e Franco alertam que problemas de capacidade institucional podem ser endêmicos na administração pública, com marcante debilidade e captura em setores da burocracia. O “efeito desbloqueador” das medidas estruturantes sacudiria o aparato estatal, para retirá-los de uma situação de paralisação, provocando-o a assumir suas responsabilidades institucionais.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 596.

<sup>59</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 91.

<sup>60</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 471.

<sup>61</sup> GARAVITO, César Rodríguez; Franco, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social**: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2010, p. 50.

O juiz, nesse contexto, serviria, ao mesmo tempo, como agente de provocação das demais estruturas estatais e agente de garantia, para inibir receios de responsabilização da parte dos gestores envolvidos na resolução do problema. Afinal, problemas complexos demandam, em geral, respostas igualmente complexas e inovadoras, não havendo como assegurar, aprioristicamente, que o resultado das providências tomadas efetivamente produzirá os impactos desejados. Recursos públicos despendidos para esse fim, em tese, poderiam vir a ser cobrados dos gestores. Contudo, quando tais providências são adotadas no ambiente de um processo estrutural, sob o aval de um juiz, confere-se maior estabilidade e segurança aos gestores envolvidos.

Por fim, a jurisdição estrutural exige que o juiz desempenhe uma função de fiscalização. Fiss alerta que, nos processos que envolvem a reestruturação de grandes organizações, “as cortes devem supervisionar e gerenciar os processos de remediação por um longo tempo – talvez para sempre”.<sup>62</sup>

A elaboração do plano de reestruturação, portanto, não encerra o ofício jurisdicional estrutural. É preciso que o juiz, diretamente ou, principalmente, por meio de comitês ou outros mecanismos de governança e acompanhamento, monitore a implementação das ações estabelecidas. Abre-se campo, nesse contexto, para a utilização de ferramentas gerenciais, próprias para a gestão de projetos, permitindo uma fiscalização mais adequada do desempenho dos entes responsáveis e mensurando, a partir de métricas fixadas, o impacto real das medidas para a solução gradativa do problema.

Por fim, vale o alerta de Vitorelli, para quem as qualidades do jurista que se enverede em um processo judicial de reforma estrutural seriam as seguintes: boa técnica processual, expectativas modestas quanto aos resultados e uma dose de idealismo e esperança.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004, p. 135.

<sup>63</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 484.

### 3.4. Processo estrutural: princípios e características

Para atender ao propósito de tratar adequadamente esses litígios, é preciso reformular as bases tradicionais do processo civil, trilhando caminhos que propiciem a adaptação dos ritos procedimentais e dos institutos processuais às necessidades ditadas pelo caso concreto. Erige-se aí um processo de caráter eminentemente dialógico, participativo e flexível.

O processo estrutural tem, dentre suas características nucleares, a abertura maior à participação não apenas às partes, na acepção mais técnica, como também dos diversos sujeitos que, direta ou indiretamente, possam ser afetados pelas deliberações ali tomadas. É preciso, portanto, que “o Judiciário, nessa particular seara, procure sempre ampliar seus canais de debate”.<sup>64</sup>

Tratando-se de litígio que envolva relevantes valores públicos, é fundamental prestigiar a ampla publicidade, permitindo-se o acompanhamento da sociedade civil. A audiência pública revela-se, nesse contexto, como ferramenta de participação e democratização do processo, propiciando maior controle social. Nesse diálogo com as partes, interessados e a sociedade em geral, recomenda-se o uso de linguagem simples e de elementos visuais que possam aprimorar a comunicação e tornar a mensagem mais assimilável pelos diversos públicos destinatários.

Como visto, o conflito estrutural tem como pano de fundo um problema complexo, cuja solução dependerá necessariamente da ação de mais de um responsável. Por exemplo, no campo das políticas públicas, terreno fértil para o surgimento de litígios estruturais, o modelo federativo brasileiro de três níveis, em que se repartem competências, nem sempre de modo claro, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, agrega complexidade à implementação das medidas necessárias à proteção de direitos. A ausência de cultura de cooperação entre os entes da federação colabora para falhas na execução dessas políticas públicas, proporcionando espaço para violação massiva de direitos que podem vir a bater às portas do Poder Judiciário na forma de ações estruturais.

Assume relevância, portanto, o caráter dialógico que o processo estrutural precisa assumir, como forma de legitimar a intervenção judicial em conflitos de

---

<sup>64</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 116.

elevado conteúdo político e impacto social, bem como para angariar o máximo de informações ao processo, propiciando deliberações de maior qualidade.

Em se tratando de processo estrutural, é preciso dotá-lo da flexibilidade capaz de gerar um ambiente propício para a identificação das causas reais do problema e para a construção a mais consensual possível das soluções.

Nesse contexto, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira sustentam que o processo estrutural deve “desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária”. Além disso, destacam a importância da nota de “consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo”, ressaltando a abertura que o Código de Processo Civil de 2015 deu, em seu artigo 190, com inclusão da cláusula geral de negociação processual.<sup>65</sup>

Cortina e Martínez sustentam a centralidade do diálogo em modelo pedagógico baseado na ética procedimental. Esclarecem que o diálogo precisa ser “celebrado em condições de simetria, no qual no fim triunfe a força do melhor argumento e não alguma coação interna ou externa ao próprio diálogo”, para que, assim, os atingidos tomem a decisão em condições de racionalidade.<sup>66</sup>

Portanto, para assegurar esse efetivo diálogo no processo, não basta que o juiz encaminhe convite aos potenciais impactados pelo problema estrutural, como que cumprindo uma mera formalidade. É preciso realmente que estimule a participação e lhes que garanta acesso à informação adequada e espaço para intervenção, com paridade de armas. Propicia-se, assim, a criação de um ambiente de confiança, não só na sua relação direta com os participantes, mas também uma confiança recíproca entre os participantes, reduzindo o nível de conflituosidade. Esse ponto está associado à premissa de que o processo estrutural, com maior razão, há de se desenvolver com base no princípio da boa-fé.

A complexidade das questões tratadas e a mutabilidade do cenário fática geram incertezas sobre se as soluções construídas em juízo são, realmente, capazes

---

<sup>65</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, **Revista de Processo**, vol. 303/2020, p. 45-81.

<sup>66</sup> CORTINA, Adela; MARTÍNEZ, Emilio. **Ética**, 6ª ed., São Paulo: Loyola, 2005, p. 173.

de fazer frente aos problemas estruturais. Isso leva a uma flexibilização do sistema de preclusões processuais, permitindo-se retroceder nas fases sempre que as circunstâncias da realidade revelarem a insuficiência ou inadequação das medidas adotadas.

Vitorelli explica que, em lides estruturais, “o mais provável é que os problemas e as soluções sejam relidos e redescobertos ao longo do processo, à medida que os fatos sejam esclarecidos”. Defende, por isso, a necessidade de atenuar os rigores da estabilização da demanda e da imutabilidade da coisa julgada, permitindo-se a adequação progressiva da decisão às modificações da realidade.<sup>67</sup>

O diálogo – repisa-se – precisa ocorrer de maneira bem informada, com todos os dados disponíveis para a correta avaliação das alternativas e para a tomada de decisão. O juiz deve zelar para trazer ao processo o melhor conjunto de informações possível. Para isso, a atividade probatória precisa ser conduzida com precisão e seriedade, inclusive mediante a inspeção judicial, para permitir uma melhor compreensão pelo magistrado do campo dentro do qual o conflito se desenvolve. Reuniões devem ser frequentemente marcadas para garantir um fluxo confiável de informações.

Outro mecanismo para propiciar a coleta de dados é a abertura do processo para colaboradores (*amicus curiae*), na forma prevista pelo artigo 138 do Código de Processo Civil. Universidades, institutos de pesquisa, conselhos profissionais, associações civis, comitês temáticos etc. podem oferecer contribuições valiosas para esclarecimento de fatos, elaboração de projetos ou mesmo para auxiliar o juízo na fiscalização da execução das medidas estabelecidas nos planos de ação adotados.

Outro ponto de distinção da técnica do processo estrutural é a sentença. A sentença estrutural, afirmam Garavito e Franco, consiste numa verdadeira “macrossentença” em virtude do tamanho da população beneficiária, da gravidade das violências de direitos que se pretende resolver, da pluralidade de entes estatais e atores sociais envolvidos e da ambição e duração do processo de implementação das medidas estruturantes.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**, Salvador: Juspodivm, 2020, p. 418.

<sup>68</sup> GARAVITO, César Rodríguez; Franco, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2010, p. 14.

Outra estratégia igualmente compatível com o modelo estrutural seria a utilização do julgamento parcial de mérito, previsto no art. 356 do Código de Processo Civil. A ferramenta, que rompe com o princípio da unicidade da sentença, permitindo-se fatiar a apreciação da lide em mais de uma etapa, ajusta-se àquilo que Arenhart denominou de “provimentos em cascata”.<sup>69</sup>

Vale ainda a advertência de Vitorelli de que “correr para a sentença, em litígios estruturais, não é vantajoso”.<sup>70</sup> Tal afirmação se ampara na ideia de que a busca de consenso, algo próprio do processo estrutural, demanda tempo, proporcional à complexidade das questões postas à deliberação coletiva. Ademais, as situações tendem a se alterar na medida em que o processo avança e as transformações estruturais são deflagradas, não se revelando conveniente cristalizar comandos jurídicos por meio da sentença e, assim, fechar as portas para novos arranjos decisórios.

O processo estrutural, pautado por esses princípios e técnicas, pode ser fator de amadurecimento democrático, ao estimular o senso de autonomia e responsabilidade de todos os envolvidos, conferindo-lhes uma posição de verdadeiros protagonistas do processo, e não mais de meros coadjuvantes da autoridade judiciária. Em longo prazo, espera-se que isso leve a uma cultura de menor litigiosidade judicial, assumindo os responsáveis as rédeas para evitar o conflito ou para dirimi-lo precocemente, em instâncias prévias ao Judiciário.

Como síntese, Vitorelli propõe uma série de vantagens e desvantagens dos processos estruturais. Dentre as vantagens, destacam-se: (a) caráter dialogado e colaborativo; (b) produção de mais informações; (c) possibilidade de decisões com mais qualidade; (d) resultados mais isonômicos quanto aos destinatários; (e) possibilidade de lidar com efeitos colaterais; (f) possibilidade de evitar o comprometimento de outras políticas públicas.

Por outro lado, o processo estrutural apresentaria as seguintes desvantagens: (a) muito trabalhoso (custo de oportunidade para juízes e demais agentes); (b) não há garantia de resultados; (c) pouca cultura de diálogo e consenso no Brasil; (d) a Justiça brasileira é barata, lenta e implica pouco risco a quem está

---

<sup>69</sup> ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 225/2013, p. 392.

<sup>70</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**, Salvador: Juspodivm, 2020, p. 369.

errado; (e) sucesso do processo depende muito do perfil do juiz; (f) necessidade de flexibilização de institutos processuais tradicionais.

Finaliza-se com o ensinamento de Bochenek, para quem “não há uma solução única ou fórmulas mágicas para melhorar a gestão dos litígios estruturais”. Entretanto, há alguns aspectos que o juiz gestor do processo estrutural precisa ter em mente: deve ser líder na construção de soluções conjuntas, atuações e decisões estratégicas, superando o velho dogma da inércia e assumindo-se como agente transformador de mudanças sociais significativas.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **ReJuB – Revista Judicial Brasileira**, Brasília, Ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021, p. 169.

## 4. DESIGN APLICADO AO DIREITO

### 4.1. Design e inovação: noções fundamentais

A presente seção tem o objetivo de apresentar alguns aspectos fundamentais do design e de sua aplicação ao campo do Direito. Mais uma vez, esclarece-se que o propósito não é de promover uma ampla revisão teórica sobre o tema, mas apenas propiciar uma visão panorâmica sobre as principais questões que interessam ao debate.

O ponto de partida é a compreensão do significado do termo design. Neste trabalho, adota-se a compreensão mais ampla de design, não se circunscrevendo aos elementos estéticos, visuais ou funcionais de um produto.

Para Stickdorn e Schneider, “embora coloquialmente a palavra design seja usada para se referir à aparência ou estilo de um determinado produto ou resultado, o sentido adequado da palavra, ou sua definição, vai muito além disso”<sup>72</sup>. Ornellas, por sua vez, afirma que o design vem passando por diversas transformações, desde a Revolução Industrial, não se reduzindo à produção de um objeto esteticamente perfeito e, às vezes, incompreensível.<sup>73</sup>

Kolko, da mesma forma, destaca que “o design deseja ser mais do que a estética”. Para ele, o design é uma disciplina para a solução de problemas, funcionando como “um processo crucial a ser atravessado a fim de encontrar sentido na complexidade e ajudar a humanizar a tecnologia”.<sup>74</sup>

Ainda segundo Kolko, muito além de conotações comuns da estética ou da facilidade de uso, o design deve ser compreendido “menos como um modo de fazer as coisas parecerem de um certo jeito, e mais como um modo de conseguir que as coisas sejam feitas”.<sup>75</sup>

Zavaglia Coelho e Holtz, em perspectiva bem semelhante, observam que “o conceito de design está ligado a resolução de problemas, sobre como navegar por

---

<sup>72</sup> STICKDORN, Marc; SCHNEIDER, Jakob. **Isto é design thinking de serviços**. Porto Alegre: Bookman, 2014, p. 16.

<sup>73</sup> ORNELLAS, Marco. **DesignRHs para um novo mundo**: como transformar o RH em designer organizacional. São Paulo: Colmeia, 2021, p. 59.

<sup>74</sup> KOLKO, Jon. **Do design thinking ao design doing**: como usar a empatia para criar produtos que as pessoas amam. São Paulo: M. Books do Brasil, 2018, p. 25.

<sup>75</sup> KOLKO, Jon. **Do design thinking ao design doing**: como usar a empatia para criar produtos que as pessoas amam. São Paulo: M. Books do Brasil, 2018, p. 12.

meio de estratégias e funcionalidades para pensar, evitar ou solucionar uma situação de conflito de interesses”.<sup>76</sup>

Quanto ao âmbito de aplicação, Cardoso explica que o design dialoga, em algum nível, com quase todos os outros campos de conhecimento, de modo que “o designer pode sim ser artista, ou artesão, arquiteto, engenheiro, estilista, marqueteiro, publicitário ou uma infinidade de outras coisas”. A grande importância do design, afirma, consistiria justamente na “capacidade de construir pontes e forjar relações num mundo cada vez mais esfacelado pela especialização e fragmentação de saberes”.<sup>77</sup>

Segundo Greever, o design possui uma faceta procedimental. O bom designer deve se preocupar não apenas em resolver o problema, mas, sobretudo, em “explicar, de forma articulada, o modo como o design o resolve, de uma maneira convincente e que promova a concordância das pessoas”.<sup>78</sup>

Observa-se, portanto, o design como um processo dirigido ao diagnóstico adequado de problemas e à proposição de soluções para o enfrentamento deles. A ideia central é aperfeiçoar a experiência do usuário, proporcionar-lhe uma jornada mais satisfatória. O usuário, destinatário final do produto ou serviço, deve ser o foco das atenções. Fortalece-se, assim, “a ideia de um design centrado no usuário, uma filosofia baseada nas suas necessidades e nos seus interesses”.<sup>79</sup>

Pensar no usuário envolve o desenvolvimento da empatia. De acordo com Kolko, construir a empatia não significa sentir o que a outra pessoa sente, o que seria impossível, mas aproximar-se dos sentimentos dela, chegar mais perto de suas experiências para testemunhar as mesmas emoções.<sup>80</sup> Greever, por sua vez, afirma que “nossa incapacidade de ver através do ponto de vista de outra pessoa muitas vezes resulta de uma ausência de experiências compartilhadas. Simplesmente não temos o suficiente em comum com elas”.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> 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, p. 10.

<sup>77</sup> CARDOSO, Rafael. **Design para um mundo complexo**. São Paulo: Ubu, 2016, p. 128.

<sup>78</sup> GREEVER, Tom. **Articulando decisões de design**. São Paulo: Novatec, 2021, p. 31.

<sup>79</sup> NORMAN, Donald. **O design no dia a dia**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006, p. 222.

<sup>80</sup> KOLKO, Jon. **Do design thinking ao design doing: como usar a empatia para criar produtos que as pessoas amam**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2018, p. 96.

<sup>81</sup> GREEVER, Tom. **Articulando decisões de design**. São Paulo: Novatec, 2021, p. 47.

O processo de design centra-se na empatia e baseia-se na pesquisa com pessoas reais, o que gera insights por meio de uma forma estruturada de exploração. É um processo que celebra a criatividade de todas as pessoas envolvidas no desenvolvimento das soluções para o problema.<sup>82</sup>

Na perspectiva do design centrado no usuário, é preciso que o resultado final seja fácil para os destinatários finais. “A usabilidade é o desafio principal no design”, explica Greever.<sup>83</sup> Entenda-se usabilidade como o “estudo de como os seres humanos se relacionam com qualquer produto”.<sup>84</sup>

O objetivo do design, nesse contexto, “é acabar com as complicações ou reduzi-las em todas as interações essenciais, de modo que os usuários sempre sintam que estão no controle de seus destinos”.<sup>85</sup>

Segundo Lowdermilk, o processo de design centrado no usuário não se fundamenta em raciocínio subjetivo ou em conjecturas, devendo estar baseado em dados para fundamentar suas decisões, e não em caprichos ou preferências pessoais. Daí a importância dos estudos de usabilidade, em que os usuários são observados diretamente, o que permite eliminar os pressupostos e provar estatisticamente o que está acontecendo de verdade.<sup>86</sup>

Lowdermilk refere-se a importância de incorporar, no processo de design, a experiência do usuário (UX ou *User Experience*), que sintetiza toda a experiência com um produto ou serviço, englobando não apenas suas funcionalidades, mas também quanto ele é cativante e agradável.<sup>87</sup> “A experiência do usuário”, exalta Lima, “é o próprio coração do design”.<sup>88</sup>

---

<sup>82</sup> KOLKO, Jon. **Do design thinking ao design doing**: como usar a empatia para criar produtos que as pessoas amam. São Paulo: M. Books do Brasil, 2018, p. 13.

<sup>83</sup> É preciso saber como, na prática, o usuário será afetado. GREEVER, Tom. **Articulando decisões de design**. São Paulo: Novatec, 2021, p. 36.

<sup>84</sup> LOWDERMILK, Travis. **Design centrado no usuário**: um guia para desenvolvimento de aplicativos amigáveis. São Paulo: Novatec, 2013, p. 26.

<sup>85</sup> LEVY, Jaime. **Estratégia de UX**: técnicas de estratégia de produto para criar soluções digitais inovadoras. 2ª ed. São Paulo: Novatec, 2021, p. 51.

<sup>86</sup> LOWDERMILK, Travis. **Design centrado no usuário**: um guia para desenvolvimento de aplicativos amigáveis. São Paulo: Novatec, 2013, p. 27-28.

<sup>87</sup> LOWDERMILK, Travis. **Design centrado no usuário**: um guia para desenvolvimento de aplicativos amigáveis. São Paulo: Novatec, 2013, p. 26.

<sup>88</sup> LIMA, Caio Moisés. Laboratório de inovação e tecnologia, in LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: ENFAM, 2021, p. 124.

A pesquisa da experiência do usuário não pode basear-se em subjetivismos ou achismos. É preciso que esteja fundamentada em elementos empíricos, coletados por metodologia adequada. Esse é o ensinamento de Levy:<sup>89</sup>

A estratégia de UX é uma prática empírica. Não é um modo de formular e executar um plano perfeito, mas diz respeito a ser capaz de pesquisar o que há lá fora, analisar o panorama das oportunidades, testar hipóteses, falhar, aprender e iterar, até conceber algo de valor que as pessoas realmente queiram. Você terá de correr riscos e aceitar os fracassos. Aprenderá a falhar com inteligência fazendo experimentos rápidos para validar se a sua estratégia está levando sua equipe para a direção correta.

Na mesma linha, Levy explica que as evidências empíricas constituem fator determinante para definir se, em última instância, o processo de design vai efetivamente agregar valor ao produto ou serviço.<sup>90</sup>

Nesse contexto, convém alertar para a especial contribuição que a psicologia comportamental pode oferecer à elaboração de estratégias para a compreensão do modo de pensar e agir do usuário, visando à elaboração de soluções que lhes sejam mais adequadas. Yablonsli explica que a “psicologia comportamental e cognitiva fornece uma base inestimável para a criação de experiências de usuário centradas no ser humano”. Afinal, “designers com um entendimento de como os seres humanos se comportam criam designs melhores”.<sup>91</sup>

Um exemplo de como a psicologia pode colaborar para a melhor compreensão do usuário. Segundo a lei de Hick, quanto maior a complexidade das opções disponíveis, maior o tempo necessário para tomar uma decisão. A aplicação desse princípio ao design leva à necessidade de prestigiar a clareza em detrimento de opções. Na construção de soluções, portanto, convém limitar o número de opções disponíveis ao usuário e oferecer, quando útil, explicações breves e claras.<sup>92</sup>

Outro aspecto importante no processo de design centrado no usuário é o feedback. É preciso perguntar se o usuário está gostando ou não da solução e estar

---

<sup>89</sup> LEVY, Jaime. **Estratégia de UX: técnicas de estratégia de produto para criar soluções digitais inovadoras**. 2ª ed. São Paulo: Novatec, 2021, p. 56.

<sup>90</sup> LEVY, Jaime. **Estratégia de UX: técnicas de estratégia de produto para criar soluções digitais inovadoras**. 2ª ed. São Paulo: Novatec, 2021, p. 27.

<sup>91</sup> YABLONSLI, Jon. **Leis da psicologia aplicadas a UX: usando psicologia para projetar produtos e serviços melhores**. Novatec, 2020, p. 123.

<sup>92</sup> YABLONSLI, Jon. **Leis da psicologia aplicadas a UX: usando psicologia para projetar produtos e serviços melhores**. Novatec, 2020, p. 130.

disposto a receber críticas e reclamações, num legítimo exercício de feedback.<sup>93</sup> Se implementado corretamente, o design centrado no usuário pode gerar economia de tempo, evitando equívocos e retrabalho.<sup>94</sup>

Outro princípio do design revela a importância do trabalho cooperativo, cocriativo e multidisciplinar. Segundo Greever, o que costuma diferenciar os bons dos maus designers é a capacidade de trabalhar com outras pessoas durante um projeto. Daí a importância do desenvolvimento da capacidade comunicativa, mais do que possuir um talento artístico inato.<sup>95</sup> Para ele, de pouco adianta idealizar o design mais inovador do mundo se o designer não consegue envolver sua equipe no processo de desenvolvimento e fazê-las compreender o que se está tentando mudar.<sup>96</sup>

O design possui ainda uma dimensão prospectiva. Segundo Kolko, “o design tem uma postura otimista em relação ao futuro por assumir que existem maneiras infinitas de trabalhar para melhorar as situações”. Os designers não se limitam à busca de uma única solução possível, cabendo-lhe “explorar o espaço da situação para ver múltiplos potenciais de melhoria e sempre consideram *o que poderia ser*”, numa perspectiva futura.<sup>97</sup>

O design está também diretamente associado à inovação. Inovar, no sentido mais coloquial, significa criar ou introduzir algo novo. Numa análise mais detida, porém, percebe-se que inovação é uma expressão polissêmica, que serve para designar (1) o resultado de um processo, (2) o processo em si ou, ainda, (3) culturas organizacionais ou formas de gestão que estimulam a inovação nas duas acepções anteriores.<sup>98</sup>

Nessa associação entre design e inovação, os ganhos extraídos ao longo do processo de design, em termos de melhoria da experiência do usuário, são justamente o componente inovador. Inovar, nesse sentido, significa solucionar

---

<sup>93</sup> LOWDERMILK, Travis. **Design centrado no usuário**: um guia para desenvolvimento de aplicativos amigáveis. São Paulo: Novatec, 2013, p. 29.

<sup>94</sup> LOWDERMILK, Travis. **Design centrado no usuário**: um guia para desenvolvimento de aplicativos amigáveis. São Paulo: Novatec, 2013, p. 31.

<sup>95</sup> GREEVER, Tom. **Articulando decisões de design**. São Paulo: Novatec, 2021, p. 28.

<sup>96</sup> GREEVER, Tom. **Articulando decisões de design**. São Paulo: Novatec, 2021, p. 38.

<sup>97</sup> KOLKO, Jon. **Do design thinking ao design doing**: como usar a empatia para criar produtos que as pessoas amam. São Paulo: M. Books do Brasil, 2018, p. 30.

<sup>98</sup> LIMA, Caio Moisés. Laboratório de inovação e tecnologia, in LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: ENFAM, 2021, p. 119.

determinado problema agregando valor à experiência do usuário, tornando sua jornada mais agradável, mais satisfatória.

Por fim, é importante salientar que a inovação não está necessariamente vinculada à tecnologia, embora possa eventualmente resultar dela. A inovação pode acontecer independentemente da utilização de novas ferramentas tecnológicas. Pode derivar, por exemplo, de uma mudança de design organizacional ou da remodelagem de determinado fluxo procedimental, invertendo-se fases ou suprimindo etapas desnecessárias de um processo, sem que, para tanto, se faça uso de ingredientes tecnológicos.<sup>99</sup>

#### **4.2. *Legal Design*: definição, eixos e princípios**

O design, como visto, serve para todos os campos da experiência humana. É um processo que busca o aperfeiçoamento de produtos, serviços, processos, sistemas, organizações e tudo mais que pode advir da criação pelo ser humano.

O Direito, como artefato cultural produzido pelo ser humano, também pode se valer do design para o desenvolvimento de soluções jurídicas voltadas para agregar valor à experiência dos usuários dos produtos e serviços jurídicos. A aplicação do design ao mundo do Direito é o que se denomina *Legal Design*.

Maia, Nybø e Cunha afirmam não existir um marco específico para a criação da expressão *Legal Design*, mas ressaltam que o termo ganhou difusão em caráter global após a fundação do *The Legal Design Lab*, laboratório da Universidade de Stanford, por volta do ano de 2013, por sua diretora Margaret Hagan.<sup>100</sup>

Hagan, por sinal, é autora da obra de referência em *Legal Design*, onde o define como a aplicação do design centrado ao ser humano no mundo do Direito. O objetivo do *Legal Design*, segundo Hagan, seria tornar os sistemas e serviços jurídicos mais centrados no ser humano, aprimorando sua usabilidade e tornando-os mais satisfatórios. Para tanto, o design ofereceria metodologias para transformar o setor

---

<sup>99</sup> LIMA, Caio Moysés. Laboratório de inovação e tecnologia, in LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: ENFAM, 2021, p. 110-111.

<sup>100</sup> MAIA, Ana Carolina; NYBØ, Erik Fontenele; CUNHA, Mayara. **Legal Design**: criando documentos que fazem sentido para os usuários, São Paulo: Saraiva Educação, 2020 (ebook).

jurídico, de modo a gerar produtos e serviços mais alinhados com as necessidades de seus usuários.<sup>101</sup>

Para Hagan, o *Legal Design* incorpora ao ambiente jurídico a cultura do Design Thinking, da pesquisa do usuário e dos métodos de design centrados no ser humano, estabelecendo novas métricas para o funcionamento dos serviços jurídicos, visando agregar utilidade, usabilidade e engajamento.<sup>102</sup>

Ainda segundo Hagan, o Legal Design pode oferecer uma série de vantagens à experiência jurídica: (1) aprimorar o processo de solução de problemas, tornando-o mais criativo; (2) desenvolver serviços centros no usuário-cliente, com foco nas necessidades dele; (3) melhor a comunicação, tornando informação jurídica, em geral complexa, mais clara e compreensível; (4) abrir novos caminhos e oportunidades nas profissões jurídicas, a partir de novos trabalhos e competências; (5) aperfeiçoar as organizações atuantes no mundo jurídico e a vida no trabalho, mediante o desenvolvimento de novas maneiras de colaborar, aprimorando os processos de tomada de decisão e construindo comunidades mais fortes no interior dessas organizações; (6) gerar novos produtos e serviços jurídicos, para clientes, advogados e o público em geral, com uso de tecnologia ou não.<sup>103</sup>

Clementino, por sua vez, anota que o *Legal Design* contempla um “conjunto de técnicas que se estruturam em etapas, sequenciais e iterativas (imersão, interpretação, ideação, prototipação, experimentação e evolução)” e que se destinaria a estimular a confiança criativa e a postura colaborativa e, em especial:<sup>104</sup>

(i) ao aprimoramento da capacidade de solução de problemas concretos; (ii) à melhoria da comunicação, (iii) à qualificação e democratização do processo decisório, (iv) à identificação de novos nichos de formação profissional e multidisciplinar de juízes e servidores, (v) ao fortalecimento da dimensão humanística, incluindo a qualidade de vida, (vi) ao desenvolvimento de novos serviços e de novos modelos de trabalho, (vii) à reflexão sobre os arranjos organizacionais, (viii) à compreensão do potencial transformador da

---

<sup>101</sup> HAGAN, Margaret. **Law by Design**. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>, acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>102</sup> HAGAN, Margaret. **Law by Design**. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>, acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>103</sup> HAGAN, Margaret. **Law by Design**. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>, acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>104</sup> Legal Design no Poder Judiciário, *In*: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (coord.). **Legal Design**, Indaiatuba, Foco, 2021. p. 332.

tecnologia aplicada à atividade jurisdicional, (ix) à conexão com a dimensão axiológica extraída dos princípios da inovação judicial.

Hagan destaca também a importância do design participativo como estratégia para envolver os cidadãos-usuários no processo de incorporação de inovações no âmbito jurídico, facilitando a assimilação dessas mudanças e evitando investimento de recursos em soluções que não impactarão de modo relevante na vida das pessoas.<sup>105</sup>

É importante ressaltar que o *Visual Law* é uma subárea na qual são “estudadas formas de melhorar a apresentação e a compreensão de documentos jurídicos, como contratos, petições, sentenças, mandados etc.”.<sup>106</sup> Mais propriamente, corresponde à aplicação do design à informação e comunicação jurídica.<sup>107</sup>

Nesse sentido, Hagan destaca a importância do uso da linguagem simples, com uso de expressões livres de jargões jurídicos e compreensíveis ao público leigo, bem como de composições visuais, com disposição das informações de modo claro, em formato assimilável e equilíbrio entre texto e elementos visuais.<sup>108</sup> Discorrendo também sobre o tema, Granja e Reis afirmam que “a centralidade nos usuários, reforçada pelos recursos tecnológicos da cultura visual, oferece um ganho ao desenvolvimento de práticas mais cooperativas entre os sujeitos processuais”.<sup>109</sup>

### 4.3. Noções fundamentais de *Design Thinking*

---

<sup>105</sup> HAGAN, Margaret. **Participatory design for innovation in access to Justice**. Disponível em: [https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19\\_Winter\\_Daedalus\\_Hagan.pdf](https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Hagan.pdf), acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>106</sup> LIMA, Caio Moisés. Laboratório de inovação e tecnologia, in LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: ENFAM, 2021, p. 117.

<sup>107</sup> Sobre a contribuição que o design pode oferecer ao Direito em termos de comunicação visual, confirmam-se: HAGAN, Margaret, **A visual approach to law**, Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=miscellaneous>, Acesso em: 11 jul. 2022; SOUZA, Bernardo de Azevedo e; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org.). **Visual Law: como os elementos visuais podem transformar o direito**. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2021.

<sup>108</sup> HAGAN, Margaret. **Law by Design**. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>, acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>109</sup> GRANJA, Gustavo Borges Pereira; REIS, Lisete Teixeira de Vasconcelos. Como o design jurídico e o direito visual podem contribuir para a eficiência da jurisdição. In: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org.). **Visual Law: como os elementos visuais podem transformar o direito**. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2021, p. 71.

Como se percebe, o campo de aplicação do design ao Direito é vastíssimo. Tais potencialidades exigem que as instituições e profissionais da área jurídica passem a incorporar em seus processos decisórios a principiologia do design. Dito de outro, é preciso que os juristas passem a pensar também como designers. O desenvolvimento dessa sensibilidade, desse olhar de designer, de pensar o design e introduzi-lo como ferramenta de construção de soluções corresponde aos propósitos do *Design Thinking*.

Segundo Ornellas, a expressão Design Thinking foi utilizada pela primeira vez por Richard Buchanan, da Universidade Carnegie Mellon, em 1992, e seus princípios foram pulverizados pela IDEO, entidade referência em design.<sup>110</sup> Brown, executivo principal da IDEO e um dos principais difusores do tema internacionalmente, aponta que o *Design Thinking* tem duas funções:<sup>111</sup>

Primeira, expandir o conceito do design para abarcar os desafios enfrentados pelos negócios e pela sociedade; mostrar como uma abordagem criativa e focada na resolução de problemas e no ser humano propicia a descoberta de soluções novas e mais eficazes. Segunda, o design thinking extrapola as grandes habilidades do designer profissional treinado, sendo disponível para qualquer um que deseja dominar sua mentalidade e seus métodos.

Dourado descreve o *Design Thinking* como um processo: (a) iterativo, com escopo móvel que exige, a cada etapa, o realinhamento do projeto a partir das novas descobertas obtidas, (b) centrado no humano, com foco na pessoa que passa pelo problema e que usufruirá da solução; (c) empático, sendo necessário exercício de olhar para o outro e “perceber suas limitações, opiniões, background, carências, fragilidades, o ambiente em que está inserido e entender como ele pensa e o que sente”, (d) cocriativo, realizado por equipes multidisciplinares, com diferentes experiências, backgrounds e conhecimentos, a enriquecer a fonte de informações e perspectivas.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> ORNELLAS, Marco. **DesignRHs para um novo mundo**: como transformar o RH em designer organizacional. São Paulo: Colmeia, 2021, p. 77.

<sup>111</sup> BROWN, Tim. **Design Thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Edição comemorativa. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020, p. 1.

<sup>112</sup> DOURADO, Gabriela. Design Thinking: por que utilizar?, in GREGÓRIO, Álvaro et al. **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do poder judiciário. São Paulo: Blucher, 2019, p. 81-82.

Outro aspecto fundamental do *Design Thinking* é a experimentação. É preciso que as soluções sejam previamente prototipadas e depois testadas, em ambiente controlado, de modo a permitir a coleta de dados idôneos e a avaliação de resultados a partir de métricas previamente estabelecidas. A experimentação propicia que se verifique se a solução proposta realmente causa o impacto desejado na resolução do problema, evitando desperdício de recursos com a aplicação, em larga escala, de medidas que não surtirão o efeito esperado.

Cumprе ressaltar ainda a estreita correlação entre design e o processo de elaboração de políticas públicas (*policymaking*). A construção de cultura e de capacidades de inovação na administração pública, a partir dos princípios e ferramentas de *Design Thinking*, poderia representar avanços no desenvolvimento de habilidades para trabalhar entre múltiplas disciplinas, na ruptura de silos organizacionais, na atuação com base em colaboração e constante interação e na promoção de experimentalismos em todas as fases do processo de gestão e políticas públicas. Serviria ainda para uma compreensão mais adequada das incertezas e ambiguidades inerentes aos problemas complexos a que as políticas públicas pretendem dar respostas. Vislumbra-se, com isso, incremento na qualidade do processo de tomada de decisão, “tanto na definição mais precisa e abrangente do problema público, quanto na proposição e implementação de soluções mais legitimadas e efetivas na consecução dos objetivos compartilhados”.<sup>113</sup>

#### 4.4. *Legal Design* e inovação na gestão do Poder Judiciário

Embora historicamente possa ter se revelado um ambiente institucional hostil a práticas inovadoras<sup>114</sup>, o Poder Judiciário brasileiro vem experimentando notável avanço no tema. O Conselho Nacional de Justiça, inclusive, aprovou a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário<sup>115</sup>, que estabelece uma série

---

<sup>113</sup> CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; MENDONÇA, Leticia Koeppel; BRANDALISE, Isabella. Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. In CAVALCANTE, Pedro (org.). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: IPEA, 2019, p. 49.

<sup>114</sup> CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da inovação judicial, in LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: ENFAM, 2021, p. 41.

<sup>115</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 31 jul. 2022.

de princípios para gestão da inovação<sup>116</sup>, institui a Rede de Inovação do Poder Judiciário Brasileiro (RenovaJud) e cria o Laboratório de Inovação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS/CNJ).

Antes mesmo da referida iniciativa, os laboratórios de inovação já vinham se difundindo por diversos órgãos do Poder Judiciário, sobretudo a partir do protagonismo da magistratura de primeiro grau, merecendo destaque o papel da Associação dos Juízes Federal do Brasil (Ajufe), que instituiu o Fórum Nacional de Administração e Gestão Estratégica da Justiça Federal (Fonage), para estimular a discussão sobre o tema.<sup>117</sup>

Em 2017, foi criado o iJusLab, o laboratório de inovação da Justiça Federal em São Paulo, o primeiro da Justiça brasileira. Nas palavras do seu cofundador, Neves Junior, eis as razões que justificaram a instalação:<sup>118</sup>

O iJusLab foi concebido como um espaço de produção provido de instalações e equipamentos próprios para estudos, pesquisas, criação e desenvolvimento de projetos e programas, com uso de metodologias e técnicas colaborativas que propiciem a resolução de problemas complexos, tais como design thinking, modelagem de serviços e uso de plataformas de inovação aberta; oficinas para a resolução de problemas concretos do âmbito da atuação governamental; apoio à gestão, lançamento e maturação de projetos, envolvendo ações de coaching, realização de pilotos e de modelagem de estrutura de gestão, tomando como paradigma o Laboratório de Inovação em Governo – iGovLab, do governo do Estado de São Paulo.

Nos anos seguintes houve uma célere expansão dos laboratórios de inovação no Judiciário, como na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, do Espírito Santo e do Ceará.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Princípio da cultura da inovação, do foco no usuário, da participação, da colaboração, do desenvolvimento humano, da acessibilidade, da sustentabilidade socioambiental, do desenvolvimento sustentável, da desburocratização e da transparência.

<sup>117</sup> BOCHENEK, Antônio César; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Rede de inovação do Poder Judiciário brasileiro: histórico dos laboratórios de inovação na Justiça Federal e a relação com os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Revista Humanidades e Inovação**, v.8, n.47, 2021, p. 24-25.

<sup>118</sup> NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. IJusLab: origem, evolução e perspectivas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. in GREGÓRIO, Álvaro et al. **Inovação no judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do poder judiciário**. São Paulo: Blucher, 2019, p.100.

<sup>119</sup> MARTINS, Leonardo Resende. O que o Judiciário aprendeu com a pandemia e o que ficará de bom (parte 2), in **Conjur**, disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jan-17/segunda-leitura-judiciario-aprendeu-pandemia-ficara-bom-parte>, acesso em 17 jan. 2021

Os laboratórios são espaços colaborativos, tanto físicos, como virtuais, que oportunizam o desenvolvimento do capital institucional, que propiciam a busca de solução de problemas, pautando-se na cocriação e na criatividade, com foco no usuário do serviço público”.<sup>120</sup> Em síntese, os laboratórios de inovação, portanto, constituem um espaço concebido para estimular a criatividade, mediante a utilização de metodologias, como o *design thinking*, produzidas para viabilizar o correto diagnóstico de problemas complexos, 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, tendo em mente, a todo instante, o foco no usuário e a perspectiva inovadora.

Registra-se, por fim, iniciativa da ENFAM em promover a primeira pós-graduação em Jurisdição Inovadora<sup>121</sup>, propiciando formação judicial voltada para os desafios futuros da instituição.

#### **4.5. *Legal Design* aplicado na jurisdição**

A utilização de *Legal Design* como estratégia de difusão de práticas inovadoras do Poder Judiciário, como examinado, vem se consolidando ao longo do tempo. E na atividade propriamente jurisdicional, ou seja, na resolução de casos submetidos a apreciação judicial, vem ocorrendo igualmente a aplicação de metodologias e ferramentas associadas ao design?

Essa pergunta motivou a autor a desenvolver pesquisa de caráter exploratório, em que buscou 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

---

<sup>120</sup> MORAES, Vânia Cardoso André de. Laboratórios de inovação na Justiça: colaborar para transformar, in **Conjur**, disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-jan-23/segunda-leitura-laboratorios-inovacao-justica-colaborar-transformar>, acesso em 23 jan. 2022.

<sup>121</sup> Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/programa-de-pos-graduacao-profissional-em-direito/especializacao/jurisdiacao-inovadora-para-alem-de-2030/>, acesso em 12 jul. 2022.

PPGPD/ENFAM - Gestão de Unidades, Redes Organizacionais e Design Organizacional, liderado pelo Prof. Dr. Antônio César Bochenek.<sup>122</sup>

Os resultados ali colhidos indicam que ainda é pequeno o número de magistrados e magistradas que utilizam ferramentas de *Legal Design* na jurisdição, com práticas geralmente focadas na melhoria da comunicação processual, mediante a incorporação de recursos visuais em decisões e documentos jurídicos (*Visual Law*). Os dados também apontam aumento do uso dessas ferramentas durante a pandemia. A explicação para a incipiente utilização de metodologias e técnicas de *Legal Design* está predominantemente associada à falta de conhecimentos ou habilidades para o manejo das ferramentas. Por outro lado, a pesquisa revelou que há disposição desses respondentes a aprenderem mais sobre o tema.<sup>123</sup>

No tópico seguinte, aprofunda-se essa investigação, por meio da aplicação das metodologias de *Legal Design* em dois casos.

---

<sup>122</sup> MARTINS, Leonardo Resende. Aplicações do Legal Design na jurisdição. In BOCHENEK, Antônio César; HADDAD, Carlos Henrique Borlido; CANTUÁRIA, Elayne da Silva Ramos. **Gestão, redes e design organizacional**. Brasília: Enfam, 2022. p. 187-202.

<sup>123</sup> MARTINS, Leonardo Resende. Aplicações do Legal Design na jurisdição. In BOCHENEK, Antônio César; HADDAD, Carlos Henrique Borlido; CANTUÁRIA, Elayne da Silva Ramos. **Gestão, redes e design organizacional**. Brasília: Enfam, 2022. p. 201.

## 5. APLICAÇÃO DO *LEGAL DESIGN* EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

### 5.1. *Legal Design* e processos estruturais

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 instrumental pode significar um avanço na reformulação das bases para o tratamento judicial desses conflitos, que possuem imensa repercussão social. Como os processos estruturais, por sua própria definição, pressupõem uma reorganização de uma entidade 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 e magistradas pode servir para remodelar fluxos, desenhos e culturas 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.

Na exploração da hipótese, investiga-se também o potencial dos laboratórios de inovação do Judiciário para servirem de local para a realização de atividades jurisdicionais, funcionando como espaço para a aplicação de metodologias inovadoras que envolvam os diversos participantes de um processo estrutural em oficinas voltadas o correto diagnóstico do problema e a construção cocriativa de possíveis soluções, com foco no usuário.

Cumprir verificar ainda eventuais impactos da introdução de elementos visuais na produção de documentos jurídicos no processo estrutural e na comunicação com os envolvidos no litígio e com a sociedade em geral.

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”.<sup>124</sup> O importante é que essas convicções do pesquisador, seja para validar, seja para refutar a hipótese, estejam expostas com clareza, coerência e com respaldo nos dados colhidos durante a investigação. Nesse sentido, a refutação, total ou parcial, da hipótese não significa fracasso da pesquisa.

No processo de validação, ou não, da hipótese formulada nesta pesquisa, eis algumas objeções que podem ser lançadas contra o uso das ferramentas de *Legal Design* em processos judiciais: (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 recapitular, 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 o correto diagnóstico dos problemas ali enfrentados e a efetividade das medidas propostas para solucioná-los. É uma comparação interna a cada caso.

A decisão de estudar dois casos na pesquisa não teve, portanto, a intenção de promover uma comparação entre eles, pelo menos não foi esse o intuito primordial.

---

<sup>124</sup> 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.

Ações estruturais, como visto, 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, portanto, exige cuidado e consideração de suas particularidades.

O intuito de eleger 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 pouco difundida entre os magistrados<sup>125</sup>, o universo de casos disponíveis era bem restrito.

A primeira das ações escolhidas – e essa decisão já havia sido tomada 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 professor 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.

Algumas diferenças entre os dois casos também foram levadas em consideração para a escolha da segunda ação. Apesar de ambas possuírem

---

<sup>125</sup> MARTINS, Leonardo Resende. Aplicações do Legal Design na jurisdição. In BOCHENEK, Antônio César; HADDAD, Carlos Henrique Borlido; CANTUÁRIA, Elayne da Silva Ramos. **Gestão, redes e design organizacional**. Brasília: Enfam, 2022, p. 201.

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, na 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<sup>126</sup>, apresentada em 26.9.2016, 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

---

<sup>126</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.1727416, p. 8.

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 n. 12.527/201”, a denominada Lei de Acesso à Informação, que estabelece normas sobre transparência na Administração Pública.<sup>127</sup>

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 foi a primeira ação a versar sobre 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 no 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, 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 especialidade particular. Por outro lado, seu escopo é menos profundo, pois se restringe a organizar as filas e a torná-las públicas e

---

<sup>127</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.1727416, p. 5.

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 ação<sup>128</sup>, a condução inicial do caso coube à juíza federal que estava designada para responder pela vara no período<sup>129</sup>, que permaneceu à frente do processo mesmo quando do retorno do titular, mantendo-se como auxiliar da 6ª Vara Federal do Ceará especificamente quanto às ações estruturais em que já vinha atuando. Referida magistrada continuou a presidir a ação até março de 2019, quando se afastou da jurisdição para assumir a função de Secretária-Geral da ENFAM, em Brasília, posição que ocupou até agosto de 2022.<sup>130</sup>

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 24.1.2017<sup>131</sup> e elas vêm ocorrendo periodicamente, salvo durante os períodos mais críticos da pandemia de

---

<sup>128</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Presidência). Ato n. 113, de 18 de março de 2015. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

<sup>129</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Corregedoria). Ato n. 102, de 24 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

<sup>130</sup> 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 Innovare, no ano de 2019.

<sup>131</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.2014213.

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. Paralelamente a isso, buscou-se desenvolver sistema informatizado para publicização das filas, a princípio, apenas de cirurgias ortopédicas.<sup>132</sup>

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 a qualificação do diagnóstico, evitando encaminhamentos equivocados de pacientes para cirurgia.<sup>133</sup>

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<sup>134</sup> e 28.6.2017.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.2014213.

<sup>133</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.2165170.

<sup>134</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.2165170.

<sup>135</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.2516666.

Houve ainda atos cooperados, inclusive audiências concertadas, realizadas em 10.8.2017<sup>136</sup> e 27.6.2019<sup>137</sup> (esta última já em regime de transição de juízes, conduzida pelo juiz titular da vara, na companhia da juíza que vinha presidindo o feito), 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.

A ação vinha seguindo esse trâmite, de audiência em audiência, com discussão de problemas específicos relacionados às filas de cirurgia por especialidade. Contudo, em decorrência de provocação feita pela Advocacia da União, o juízo, em audiência ocorrida no dia 6.11.2019<sup>138</sup>, resolveu restaurar o escopo original da ação, no sentido de focar no problema mais amplo da organização e publicização das filas de cirurgias em geral, em vez de se deter em questões pormenorizadas de andamento das filas em espécie. 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.

Consolidando diversas deliberações acertadas ao longo das diversas audiências na ação, a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará produziu a Nota Técnica n. 1, de 14.10.2020, regulando o fluxo de acesso às cirurgias eletivas no âmbito do SUS no Estado.<sup>139</sup>

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

---

<sup>136</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.2664622.

<sup>137</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.15771529.

<sup>138</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.17250110.

<sup>139</sup> CEARÁ. SESA. **Nota Técnica nº 01/2020**. Disponível em: [https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/nota\\_tecnica\\_fluxo\\_acesso\\_cirurgias\\_eletivas\\_14\\_10\\_2020.pdf](https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/nota_tecnica_fluxo_acesso_cirurgias_eletivas_14_10_2020.pdf) Acesso em: 31 jul. 2022.

centrais de regulação do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, (b) a dificuldade de localização de pacientes na hora em que eram 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.

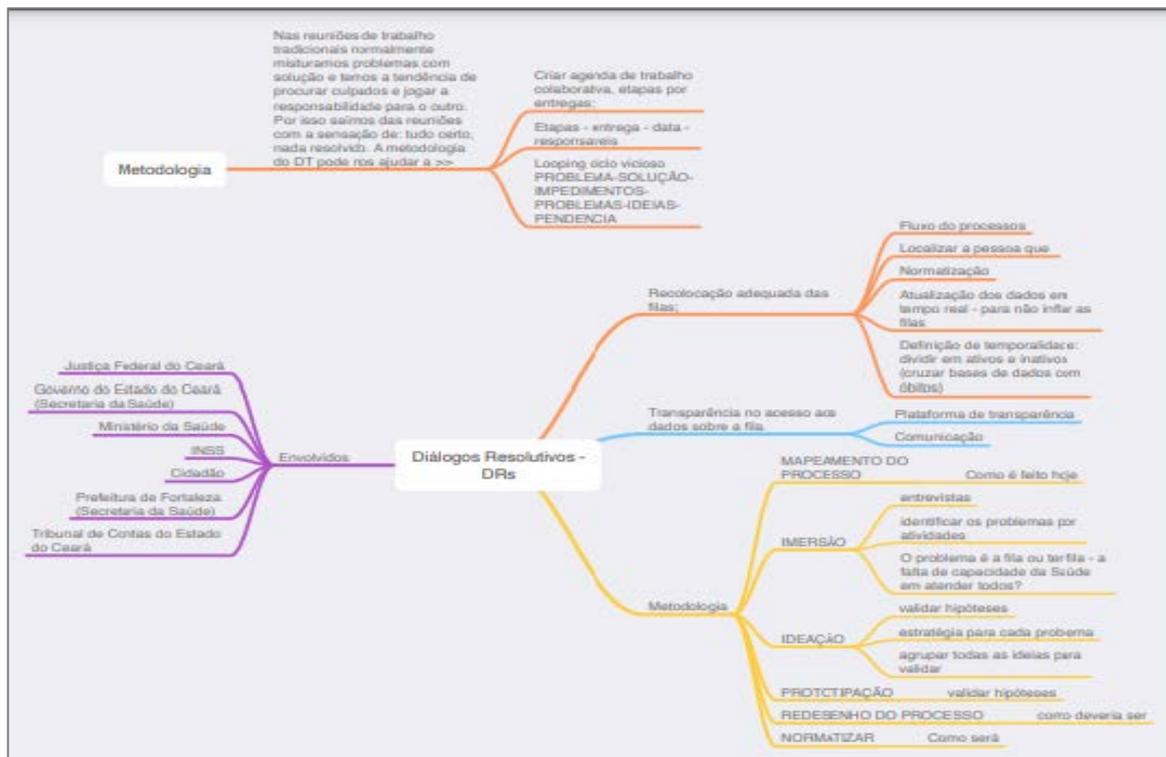
A ideia de aplicar instrumentos de *Legal Design*, com o objetivo de otimizar as tarefas e produzir melhores resultados, foi lançada na audiência do dia 24.11.2020.<sup>140</sup> A convite do juiz-pesquisador, participou dessa audiência Gabriela Flores Caldas Tamura, profissional da área de *design thinking* e sócia da WeGov<sup>141</sup>, empresa com atuação no ramo de inovação para o setor público. Também estava presente o professor orientador desta pesquisa, que acompanhou o ato como observador. Ao final, a partir das discussões ocorridas na audiência, Tamura elaborou o seguinte mapa mental com a síntese dos principais pontos suscitados:

Figura 1 – Mapa mental

---

<sup>140</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.22082229.

<sup>141</sup> Houve tratativas para que a WeGov atuasse na aplicação das metodologias inovadoras de design no caso. Contudo, por se tratar de uma empresa privada, havia custos elevados para a prestação do serviço e a perspectiva de obtenção de recursos para esse fim poderia levar a um longo tempo de espera, o que frustrou a contratação. A aproximação, porém, gerou frutos: foi Gabriela Tamura quem apresentou o juiz-pesquisador à equipe do Laboratório Íris, em reunião ocorrida em 15 de janeiro de 2021, por videoconferência. Feita essa ponte, as articulações para o ingresso do Íris na ação se seguiram ao longo do primeiro semestre de 2021, vindo a se concretizar em julho de 2021.



Fonte: Gabriela Flores Caldas Tamura

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<sup>142</sup>, 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);

<sup>142</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.21843354.

- 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:<sup>143</sup>

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 no dia 3.8.2021 com os participantes nas instalações do Íris, situadas no Palácio da Abolição, sede do Governo do Estado do Ceará. Nessa oportunidade, foi desenvolvido 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

---

<sup>143</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.22368087.

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 2 – Dinâmica de abertura



Fonte: Laboratório Íris

Em seguida, os participantes foram divididos em grupos, cabendo a cada equipe 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 3 – 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.



Fonte: Laboratório Íris

Figura 4 – Persona 2

## ▶ Persona 2

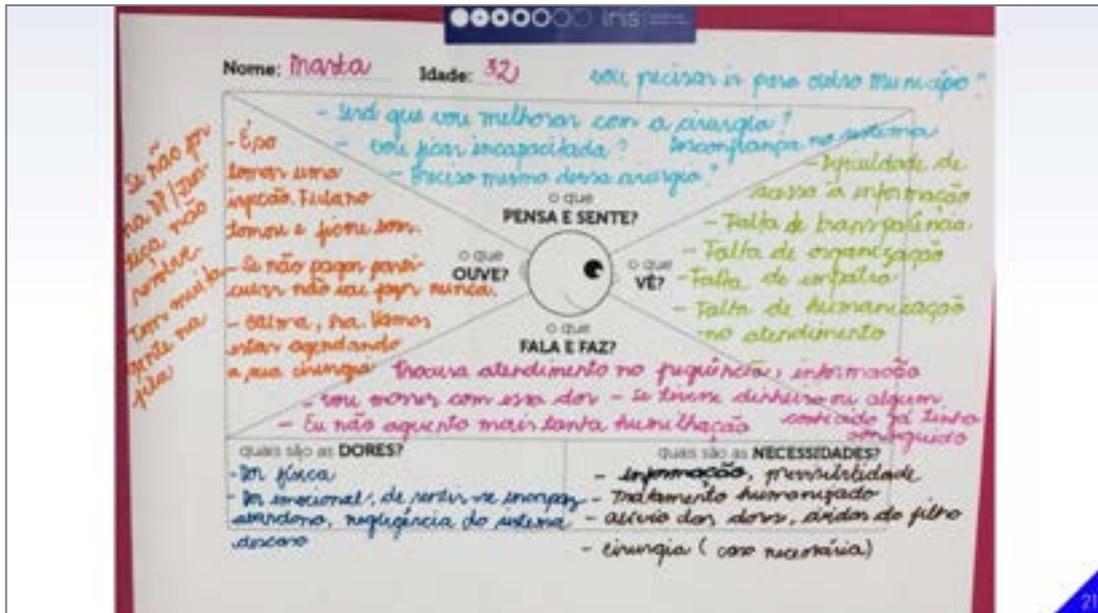
**Marta** tem 32 anos, é casada, mãe de um filho e reside em Crateús. Ela trabalha como atendente em uma farmácia, no entanto está com a atividade comprometida devido à fortes dores na coluna. Marta possui indicação para realização de cirurgia de escoliose.



Fonte: Laboratório Íris

Figura 5 – Persona 3





Fonte: Laboratório Íris

Figura 8 – Mapa de empatia Persona 3



Fonte: Laboratório Íris

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.

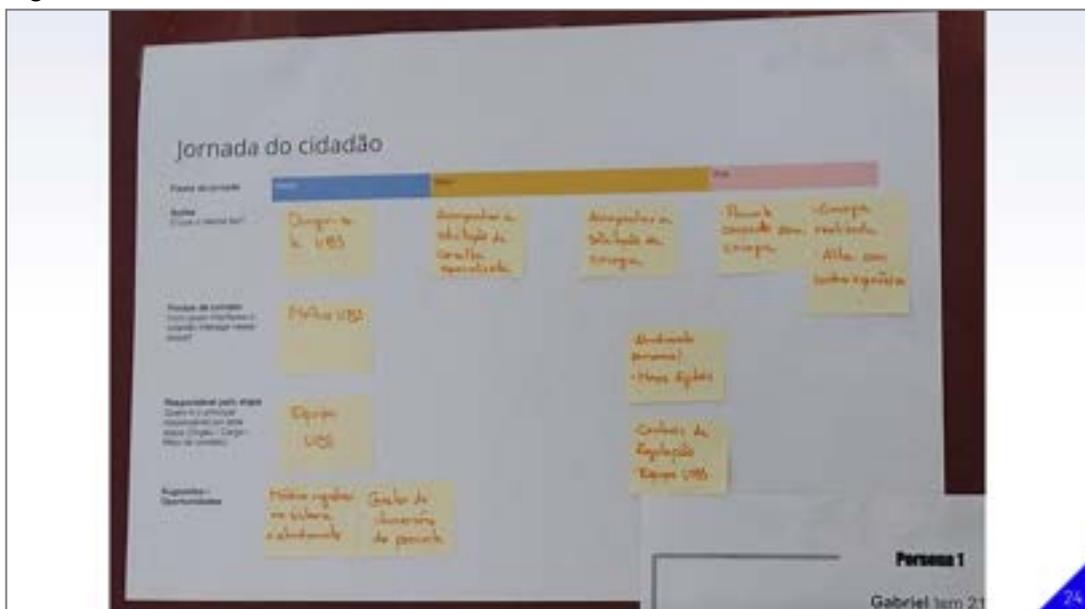
A partir das respostas elaboradas na confecção do mapa de empatia, passou-se à segunda etapa da atividade, em que os participantes foram estimulados

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.

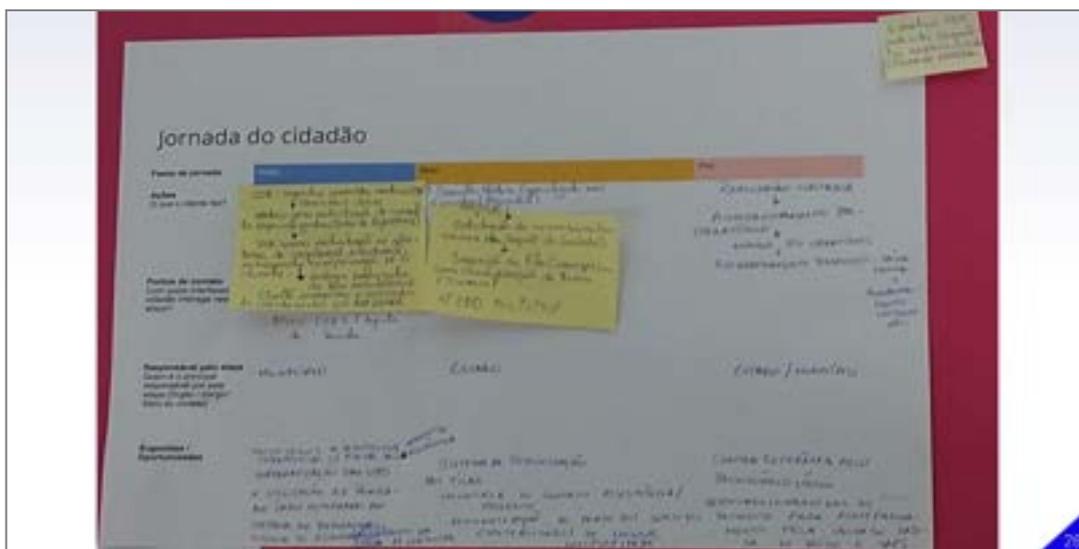
Abaixo, segue o registro fotográfico dos resultados produzidos pelos grupos:

Figura 9 – Jornada do usuário Persona 1



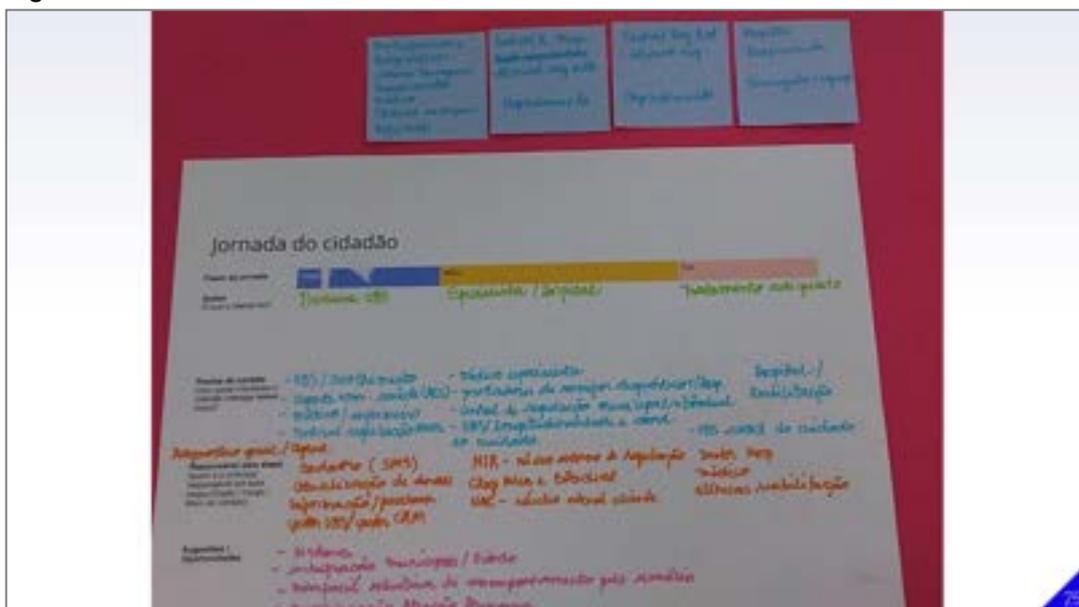
Fonte: Laboratório Íris

Figura 10 – Jornada do usuário Persona 2



Fonte: Laboratório Íris.

Figura 11 – Jornada do usuário Persona 3



Fonte: Laboratório Íris

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”<sup>144</sup>, 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.

<sup>144</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de Inovação e Dados. **Compilação Oficina Design Participativo: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública**, 2021. Anexo B.

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 12 – Jornada do usuário Íris

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

Fonte: Laboratório Íris

Feita essa descrição, o Íris apontou três problemas nucleares na prestação do serviço<sup>145</sup>:

#### 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

<sup>145</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação Oficina Design Participativo: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública**, 2021, p. 31-37. Anexo B.

- 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 nem canais integrados com o paciente). Nesta fase é muito comum que os usuários do serviço 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* dos sistemas são utilizados e em que etapas do processo?

Em seguida, ofereceu sugestões e reflexões sobre como enfrentar tais problemas:<sup>146</sup>

#### **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 das diversas esferas de regulação a fim de construir um fluxo integrado.

#### **Sugestão:**

Acreditamos ser importante estabelecer **quem é o responsável por atualizar o paciente da sua solicitação**, bem como **comunicar com clareza 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

---

<sup>146</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação Oficina Design Participativo: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública**, 2021, p. 32, 38-39. Anexo B.

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:<sup>147</sup>

#### **Conclusão**

Dado os problemas e as 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 (à semelhança do Ceará App ou Plantão Coronavírus) e deve servir como principal referência para indicar ao paciente sua posição na fila, e eventuais alterações na mesma. [sic]

#### **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 funcionalmente 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.<sup>148</sup>

A etapa seguinte consistiu em pesquisa de campo, desenvolvida pelo Íris, dividido em duas equipes. O objetivo era validar empiricamente as informações colhidas até o momento.

A primeira equipe ficou responsável pelo levantamento de dados sobre os sistemas informatizados, cabendo-lhe:<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação Oficina Design Participativo**: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública, 2021, p. 41. Anexo B.

<sup>148</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Cronograma**: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública, 2021. Anexo C.

<sup>149</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Cronograma**: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública, 2021. Anexo C.

- 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 concerne à 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 compreender mais a fundo o fluxo das cirurgias e propor os aprimoramentos cabíveis. Eis a especificação das tarefas previstas no cronograma:<sup>150</sup>

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. [sic]

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

---

<sup>150</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Cronograma**: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública, 2021. Anexo C.

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<sup>151</sup>, designada para apresentação do diagnóstico preliminar realizado pelo Íris e validação dos encaminhamentos propostos, os participantes do processo insistiram na importância das entrevistas também serem realizadas em Fortaleza, considerando as particularidades da gestão de saúde na Capital, bem como o fato da 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”.<sup>152</sup>

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”.<sup>153</sup> Quanto a esse ponto, a equipe do Íris formulou as seguintes sugestões:<sup>154</sup>

O ideal seria que o sistema informatizado:

- ▶ pudesse ser alimentado o mais cedo possível, se possível, já pelas Unidades Básicas de Saúde;

---

<sup>151</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.22761476.

<sup>152</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 27. Anexo D.

<sup>153</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 62. Anexo D.

<sup>154</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 29-31. Anexo D.

- e que o primeiro contato do cidadão fosse logo após a realização dos primeiros exames.

O Sistema precisará conter interfaces com diversas entidades, por exemplo, 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 ser considerada é a multiplicidade de filas (municipais e do Estado).

A equipe do Íris responsável pelo levantamento de dados sobre os sistemas informatizados também cumpriu com o que havia sido programado. Em visita realizada em dezembro de 2021 à Secretaria de 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 eletrônicas:<sup>155</sup>

- 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;
- 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, depois do ingresso no Íris na ação judicial. A ferramenta, inclusive, foi submetida prévia e espontaneamente<sup>156</sup> 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

---

<sup>155</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação Entrevistas Fila da Saúde I**, 2021, p. 34. Anexo D.

<sup>156</sup> A espontaneidade da ação da Sesa significa que ela independeu de comando judicial.

e 10.000 procedimentos mediante contratação de entidades privadas, mediante chamamento público.<sup>157</sup>

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 passo seguinte do Íris foi a realização das entrevistas com pacientes e servidores de Fortaleza, que aconteceu no início de 2022. Houve atraso nessa atividade em virtude da terceira onda de Covid-19, decorrente da variante ômicron, na passagem de 2021 para 2022.

Concluída essa etapa, nova “audiência de inovação” foi designada para análise dos dados colhidos na pesquisa de campo e aprofundamento do diagnóstico dos problemas com o intuito de iniciar a elaboração de propostas para a produção do plano de ação. Essa audiência ocorreu novamente nas instalações do Íris, em 12.4.2022. O registro dessa audiência foi objeto do documento “Relatório de entrega preliminar do projeto *Redesign* de serviço público: fila de cirurgias eletivas do Estado do Ceará”, produzido pelo Íris.<sup>158</sup>

Na abertura, pela manhã, foi apresentada uma retrospectiva da audiência anterior, bem como a coletânea dos dados da pesquisa de campo.

Figura 13 – Retrospectiva e apresentação dos dados

---

<sup>157</sup> A Ferramenta Plantão Cirurgias 24h disponibiliza acesso à regulação para pacientes que aguardam procedimentos seletivos. 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.

<sup>158</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Relatório de entrega preliminar do projeto Redesign de serviço público: fila de cirurgias eletivas do Estado do Ceará**, 2022. Anexo E.



Fonte: Laboratório Íris

Em seguida, os participantes foram divididos em três grupos, para realização de dinâmica com o objetivo de explorar os três principais problemas identificados - fluxo do serviço não orientado ao cidadão, existência de múltiplas filas e falta de integração entre os sistemas informatizados – e suas causas.

Para essa atividade, a equipe de facilitadores do Íris utilizou o Diagrama de Ishikawa, também conhecido como diagrama de “espinha de peixe” ou Método 6M, que serviu para compreensão das razões mais profundas dos problemas, mediante análise da relação de causa e efeito.<sup>159</sup>

Figura 14 – Diagrama de Ishikawa



---

<sup>159</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Relatório de entrega preliminar do projeto Redesign de serviço público: fila de cirurgias eletivas do Estado do Ceará**, 2022, p. 4. Anexo E.

Fonte: Laboratório Íris

O período da tarde foi destinado à aplicação de uma série de ferramentas metodológicas para iniciar a elaboração do plano de ação. Os participantes, ainda divididos em grupos, foram instigados a traçar objetivos para enfrentamento dos problemas, seguindo a regra SMART (específico, mensurável, alcançável, realístico e com prazo definido). Em seguida, foram adotadas duas matrizes: a matriz 5W2H, para estruturar as soluções a partir de perguntas fundamentais (o quê, por que, quem, onde, quando, como e quanto) e a matriz GUT, para estabelecer a relação de prioridade entre as situações, mensurando de forma objetiva três fatores - a gravidade, a urgência e a tendência - numa escala que varia entre 1 e 5.<sup>160</sup>

Ao final, participantes de cada grupo expuseram suas conclusões sobre os questionamentos que lhe foram dirigidos e foi aberta oportunidade de debate, ocasião em que várias sugestões foram formuladas.

Figura 15 – Apresentações dos grupos



Fonte: Laboratório Íris

Concluída essa oficina, a equipe de pesquisadores do Íris produziu um relatório com a compilação de doze propostas lançadas, com indicação das entidades

---

<sup>160</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Relatório de entrega preliminar do projeto Redesign de serviço público: fila de cirurgias eletivas do Estado do Ceará**, 2022, p. 4. Anexo E.

responsáveis pela implementação e estimativa de prazo. Pela relevância, vale a pena transcrevê-las na íntegra:<sup>161</sup>

- Consolidar a adoção do Fluxo de Acesso às Cirurgias Eletivas no Estado do Ceará, definido na Nota Técnica n. 01, de 14/10/2020 da Secretaria da Saúde do Ceará, para proporcionar acolhimento ao cidadão-usuário que busca a rede para realizar procedimento eletivo. Um protocolo mais claro e com o uso de Linguagem Simples poderá facilitar o entendimento dos passos a serem seguidos pelos pacientes.  
Responsável: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (Sesa-CE).  
Tempo estimado de realização: permanente.
- Dar transparência aos critérios de classificação de prioridades e riscos cirúrgicos, bem como às possibilidades de mobilidade nas posições de espera a partir do ingresso de pacientes na fila.  
Responsável: Assessoria de Comunicação da Sesa-CE.  
Tempo estimado de realização: 3 meses.
- Padronizar e tornar públicos a documentação, os exames e os materiais cirúrgicos necessários por tipo de procedimento, tanto para os profissionais envolvidos quanto para os cidadãos-usuários.  
Responsáveis: Coordenadoria de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria (Corac/Sesa-CE) e Assessoria de Comunicação (Sesa-CE).  
Tempo estimado de realização: 6 meses.
- Garantir para o cidadão-usuário que eventuais alterações na posição da fila, como a mudança da classificação de prioridade definida pelo critério SWALIS (ou qualquer outro que o substitua), ou a solicitação de exames complementares além dos definidos para aquele determinado tipo de procedimento, sejam devidamente registradas em seus prontuários, de forma fundamentada, constando a data e a identificação do servidor responsável pela modificação, de modo a conferir rastreabilidade.  
Responsáveis: Núcleo Interno de Regulação (NIR/Sesa-CE).  
Tempo estimado de realização: 1 ano.
- Criar um canal digital único de informação para o cidadão-usuário e o Poder Judiciário, para permitir o acesso às informações adequadas e o estabelecimento de mecânicas de controle social. Esse canal deve permitir ainda, um acompanhamento periódico para os interessados por meio de uma identificação única.  
Responsáveis: Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Cotic/Sesa-CE).  
Tempo estimado de realização: 1 ano.
- Implementar protocolos que assegurem aos cidadãos-usuários as informações sobre o tempo médio de espera por procedimento cirúrgico, de forma a garantir uma referência temporal para realização.  
Ações para implementar:
  - Dimensionar a capacidade instalada e contratada da rede de saúde para prover a oferta de serviços e procedimentos, através da produção de relatórios detalhados das redes secundárias e terciárias.

---

<sup>161</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Relatório de entrega preliminar do projeto Redesign de serviço público: fila de cirurgias eletivas do Estado do Ceará, 2022**, p. 5-7. Anexo E.

- Divulgar as filas ambulatoriais relacionadas às cirurgias eletivas, de modo a informar o cidadão adequadamente sobre o tempo médio de espera desde as etapas iniciais do processo.
  - Estimar, de forma individualizada por procedimento, o tempo médio para a realização da cirurgia, considerando a real capacidade instalada e as filas ambulatoriais associadas.
- Responsáveis: Coordenadoria de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria (Corac/Sesa-CE).  
Tempo estimado de realização: 2 anos.
- Produzir e tornar públicos relatórios periódicos acerca das capacidades instaladas, contratadas e utilizadas visando um controle social efetivo e pró-ativo por parte do Estado. Essa medida visa, ainda, subsidiar o acompanhamento por parte de profissionais do direito e da sociedade civil quanto à efetividade das ações do estado no que tange a realização de cirurgias eletivas. Permite ainda a criação de uma base de dados atualizada e que suporte o desenvolvimento de políticas públicas.
- Responsáveis: Coordenadoria de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria (Corac/Sesa-CE).  
Tempo estimado de realização: 8 meses (para o primeiro relatório).
- Implementar um programa educativo na rede de saúde pública e contratualizada com foco na humanização do atendimento para acolher o cidadão-usuário, incluindo profissionais da atenção primária e secundária.
- Responsável: Sesa-CE.  
Tempo estimado de realização: 1 ano.
- Capacitar continuamente os profissionais envolvidos na Regulação, de forma a garantir o conhecimento e a adequada comunicação do protocolo unificado e das etapas do processo de realização de uma cirurgia eletiva.
- Responsáveis: Sesa-CE.  
Tempo estimado de realização: 1 ano.
- Implementar um sistema de prontuário eletrônico único, de forma a centralizar as informações médicas dos pacientes, garantindo a atualização e o acesso a essas informações a partir de qualquer ponto da rede.
- Responsáveis: Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Cotic/Sesa-CE).  
Tempo estimado de realização: 2 anos.
- Adotar um sistema único, com a gerência estadual, para a gestão de filas de cirurgias eletivas estaduais e municipais, de forma a evitar duplicidade de dados e aumentar a transparência e o controle social.
- Responsáveis: Comissão Intergestores Bipartite do Estado do Ceará (CIB/CE), Conselho das Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS/CE) e Sesa-CE.  
Tempo estimado de realização: 6 meses.
- Analisar dados para identificar possíveis padrões que auxiliem na compreensão de problemas, por meio do levantamento do quantitativo de processos por unidade hospitalar, prestador médico, procedimento e profissionais do Direito.
- Responsáveis: Comissão Intergestores Bipartite do Estado do Ceará (CIB/CE), Conselho das Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS/CE) e Sesa-CE.

Tempo estimado de realização: 2 anos.

O Íris propôs ainda instituição de um modelo de governança para permanente monitoramento da situação das cirurgias eletivas, com a criação de grupos de trabalho intersetoriais, integrado por representantes dos diversos segmentos envolvidos, com a participação da alta liderança das instituições, para assegurar a efetividade das soluções.<sup>162</sup>

Na reunião de entrega do referido relatório preliminar ao juiz-pesquisador, ocorrida em 19.4.2022, avaliou-se que, inobstante a obtenção de número significativo de proposições, os objetivos estabelecidos para a audiência não haviam sido plenamente alcançados. As propostas careciam de suficiente concretude e detalhamento, o que poderia levar a dificuldades de implementação no futuro. Dentre as complicações percebidas na condução da oficina, foram mencionadas: (a) a participação de pessoas que não haviam participado da primeira oficina, (b) a dificuldade de lidar com quantidade grande de pessoas e instituições numa mesma atividade e (c) a pouca familiaridade dos participantes com o uso das ferramentas metodológicas.

Considerou-se, portanto, que as propostas não estavam suficientemente maduras para a construção do plano de ação, sendo necessária uma nova etapa dos trabalhos. Desta feita, os participantes seriam convocados para atuar em grupos de trabalho com menor número de integrantes, divididos por eixos temáticos: um voltado à remodelagem do fluxo das cirurgias, outro para o desenvolvimento dos sistemas informatizados e, por fim, um terceiro para definição de estratégias de comunicação e de capacitação dos agentes acerca das mudanças implementadas.

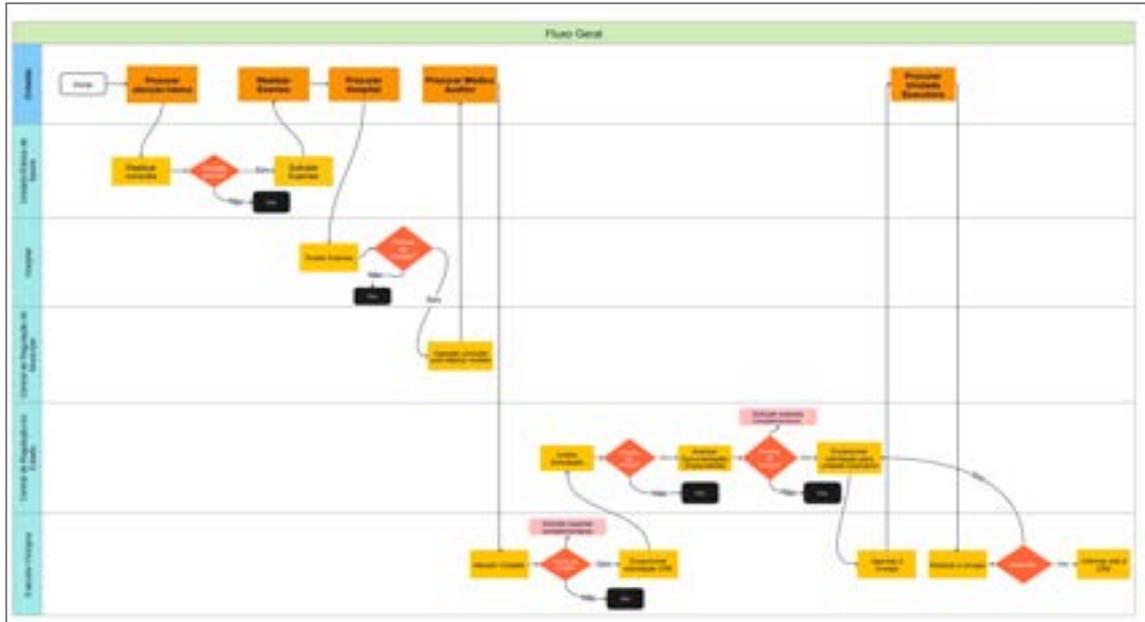
Em nova reunião realizada com o juiz-pesquisador, no dia 27.5.2022, a equipe do Íris apresentou o documento “Compilação de resultados: Eixo Fluxo”,<sup>163</sup> bem como uma proposta preliminar de fluxo, que se vê abaixo:

Figura 16 – Proposta de fluxo preliminar

---

<sup>162</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Relatório de entrega preliminar do projeto Redesign de serviço público: fila de cirurgias eletivas do Estado do Ceará**, 2022, p. 7-8. Anexo E.

<sup>163</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação de resultados: Eixo Fluxo**, 2022. Anexo F.



Fonte: Laboratório Íris

O relatório produz diagnóstico da jornada do usuário, desde o primeiro contato com o sistema de saúde até a realização da cirurgia, identificando as principais ações a cargo do cidadão e propondo uma série de medidas para aperfeiçoar o serviço com foco na melhoria da experiência.

No mapeamento dos pontos de contato do cidadão com o sistema de saúde, foram apontadas as principais ações sob a responsabilidade do cidadão:<sup>164</sup>

Figura 17 – Ações principais do cidadão



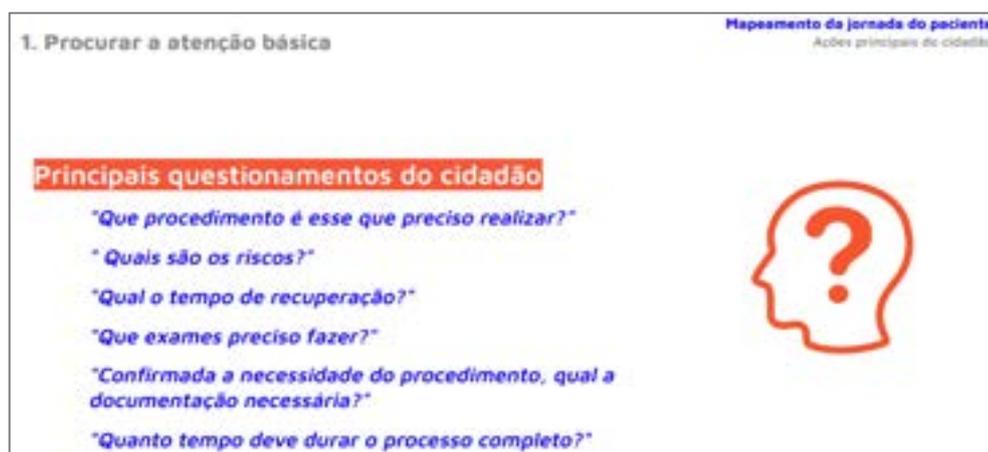
Fonte: Laboratório Íris

<sup>164</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação de resultados: Eixo Fluxo**, 2022, p. 6. Anexo F.

Para cada uma dessas ações, estabeleceram-se (a) quais seriam os principais questionamentos por parte do cidadão para bem compreender a etapa, (b) as informações de que o cidadão necessitaria ao final desse passo e (c) as ações sugeridas para melhoria do fluxo nesse ponto.

Por exemplo, na ação nº 1 – Procurar a atenção básica, passo inicial e de extrema relevância, os questionamentos do cidadão elencados foram os seguintes:<sup>165</sup>

Figura 18 – Questionamentos do cidadão



Fonte: Laboratório Íris.

A identificação desses questionamentos teve como fonte as entrevistas realizadas pelos pesquisadores do Íris com os usuários e com agentes públicos, bem como da observação a partir das discussões com os participantes das oficinas.

Quanto às informações a serem repassadas ao cidadão ao término da ação 1, como forma de bem orientá-lo ao próximo passo, o Íris apontou o seguinte:<sup>166</sup>

Figura 19 - Informações ao cidadão

<sup>165</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação de resultados: Eixo Fluxo**, 2022, p. 8. Anexo F.

<sup>166</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação de resultados: Eixo Fluxo**, 2022, p. 9. Anexo F.

1. Procurar a atenção básica

Mapeamento da jornada do paciente  
Ações principais do cidadão

**Principais informações que o cidadão deve receber no final deste passo**

- Descrição do procedimento;
- Lista de exames necessários;
- Instruções de como e onde fazê-los;
- Tempo médio estimado até a realização do procedimento;
- Canal centralizado para acesso de informações;



Fonte: Laboratório Íris

A definição do rol de informações necessárias para esclarecer o paciente sobre o passo a passo de todo o processo foi apontada como medida indispensável para o aperfeiçoamento da comunicação entre o sistema de saúde e o cidadão. Assim, busca-se evitar que o usuário, por não conhecer adequadamente as etapas do fluxo, se perca em meio às suas responsabilidades e acabe sem ingressar formalmente na fila da cirurgia, permanecendo à espera da realização de um procedimento que nunca acontecerá.

Para fechar o exemplo em relação à ação n° 1, apresenta-se abaixo a ação sugerida pela equipe do Íris:<sup>167</sup>

Figura 20 – Ação sugerida

<sup>167</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação de resultados: Eixo Fluxo**, 2022, p.10. Anexo F.



Fonte: Laboratório Íris

Os demais questionamentos do cidadão, informações a serem fornecidas e ações sugeridas para cada uma das outras quatro etapas do fluxo estão no documento “Compilação de resultados: – Eixo Fluxo”<sup>168</sup>. Esse material foi produzido para servir de base para o grupo de trabalho responsável por esse eixo temático específico, objetivando o avanço na elaboração de propostas mais concretas para a remodelagem do fluxo de realização das cirurgias, com o intuito de confeccionar o plano de ação.

Merece destaque um aspecto relacionado à ação nº 4 – Procurar médico auditor. Uma vez realizados os exames diagnósticos e confirmada a necessidade de procedimento cirúrgico, o paciente precisa se dirigir à Central de Regulação do Município, onde um médico auditor indicará a unidade especializada para fins de validação da indicação cirúrgica e, sendo o caso, sua execução. É no momento de confirmação da necessidade da cirurgia pelo médico especialista da unidade executora e da categorização do nível de prioridade que o paciente efetivamente ingressa na lista de espera da cirurgia.

Nessa fase, a equipe do Íris identificou um risco de o cidadão, por falta de adequada orientação, perder-se no fluxo. Na avaliação dos pesquisadores, atribuir ao cidadão a responsabilidade de procurar o médico auditor na Central de Regulação do Município agrega um fator complicador que prejudica a experiência do usuário e vulnera o foco no cidadão. Por isso, o Íris propõe que essa comunicação seja feita diretamente pelo hospital que analisou os exames do paciente na etapa anterior, poupando o cidadão da responsabilidade por essa tarefa. Com o objetivo de aprimorar

<sup>168</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação de resultados: Eixo Fluxo**, 2022. Anexo F.

a comunicação e aperfeiçoar a jornada do usuário, o Íris sugere ainda que, nessa etapa, o cidadão seja informado de sua efetiva entrada na fila de cirurgia e do tempo médio para a realização do procedimento e que seja constantemente atualizado, pelo canal digital de comunicação, acerca da situação do procedimento e dos próximos passos.<sup>169</sup>

Retornando à jurisdição na 6ª Vara Federal do Ceará, após período de convocações pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região em substituição de desembargador<sup>170</sup>, o juiz-pesquisador, enfim, deflagrou a nova etapa dos trabalhos, com a designação dos grupos de trabalho por eixos temáticos. A decisão, proferida em 11.7.2022, estabeleceu três eixos, com grupos formados por até seis participantes, de modo a “facilitar a operacionalização das tarefas, garantindo uma dinâmica mais ágil e efetiva para a construção do plano de trabalho”, justificando ainda que “a distribuição dos participantes seguiu critérios de afinidade temática, demonstrada ao longo das oficinas realizadas até o momento, e de representatividade institucional”.<sup>171</sup> Os eixos temáticos, seus objetivos e respectivos componentes estão especificados no quadro abaixo:

### Quadro 1 – Eixos temáticos

---

<sup>169</sup> CEARÁ. Íris Laboratório de inovação e Dados. **Compilação de resultados**: Eixo Fluxo, 2022, p.19-22. Anexo F.

<sup>170</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Presidência). Ato n. 79, de 10 de março de 2022. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022; BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Presidência). Ato n. 130, de 7 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022

<sup>171</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.26050591.

| EIXO TEMÁTICO   | INTEGRANTES   |
|---|---|
| <b>Fluxo das filas</b><br><i>Objetivo: estabelecer fluxos procedimentais e estratégias para aperfeiçoamento da gestão das filas de cirurgias eletivas, desde o primeiro contato do paciente com as unidades do sistema de saúde, visando maior eficiência e equidade na prestação do serviço e com foco na melhoria da experiência do cidadão</i>   | 1. SESA (Central de regulação)<br>2. SMS (Central de regulação)<br>3. MPCE<br>4. DPU<br>5. PGE<br>6. COSEMS |
| <b>Sistemas &amp; Transparência</b><br><i>Objetivo: desenhar sistemas informatizados (aplicativos, plataformas, portais...) para gestão das filas, com design de interface focado no cidadão e definição de perfis de acesso conforme o tipo de usuário, assegurando o equilíbrio entre transparência e privacidade e gerando dados para nortear a tomada de decisões gerenciais</i>  | 1. SESA (Área de TI)<br>2. SMS (Área de TI)<br>3. MPF<br>4. DPE<br>5. PGM<br>6. HGF                         |
| <b>Comunicação &amp; Capacitação</b><br><i>Objetivo: estabelecer um plano para aperfeiçoar a comunicação com o cidadão e a comunicação interna entre as diversas entidades do sistema de saúde e do sistema de justiça, bem como para capacitar os diversos agentes envolvidos na gestão das filas e na prestação do serviço de saúde, visando à correta execução dos novos fluxos e utilização dos sistemas informatizados</i> | 1. SESA<br>2. SMS<br>3. OAB<br>4. EBSERH<br>5. Escola de Saúde Pública<br>6. AGU                            |

Fonte: Ação n. 0811930-91.2016.4.05.8100, Identificador 4058100.26050591

A decisão atribuiu ao Íris papel equivalente ao de *special master*, delegando-lhe a coordenação e planejamento dos trabalhos dos grupos, inclusive com previsão de momentos de diálogo entre eles, com vistas à construção de propostas harmônicas entre si. A missão do Íris nessa nova etapa, a iniciar na segunda quinzena de agosto de 2022, abrange “a definição da metodologia de trabalho, a escolha da data e do formato dos encontros e a elaboração de relatório com o resultado final da contribuição do grupo para a construção do plano de ação”.<sup>172</sup>

Estabeleceu a decisão que, ao término dessa etapa, a fase seguinte será a discussão e validação das propostas contidas nos relatórios dos grupos, em nova audiência com todos os participantes, partindo-se, enfim, para a montagem e

<sup>172</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.26050591.

aprovação final do plano de ação pelas autoridades competentes de cada instituição.<sup>173</sup> Era essa a situação do caso no momento do encerramento da pesquisa.

Cumpra 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 Estratégica de Perícias e Processos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)<sup>174</sup>. 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”.<sup>175</sup> Para o ano de 2021, a Corregedoria Regional indicou dois casos como pilotos, sendo um deles a ação ora em estudo.<sup>176</sup>

### 5.2.3. Caso Urbana

O segundo caso<sup>177</sup> 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 n. 2.659/79 e regulada pelo Decreto Municipal n. 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

---

<sup>173</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 081.1930-91.2016.4.05.8100. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058100.26050591.

<sup>174</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Presidência e Corregedoria). Atos Conjuntos n. 1 e 2, de 2022. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orkamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022;

<sup>175</sup> Art. 1º do Ato Conjunto n. 2/2021, da Presidência e da Corregedoria Regional do TRF5.

<sup>176</sup> Processo SEI n.º: 0008345-90.2021.4.05.7000.

<sup>177</sup> Trechos desta seção foram adaptados de artigo elaborado pelo autor como requisito para obtenção dos créditos da disciplina “Demandas estruturais e litígios de alta complexidade”, ministrada pelo professor Antônio César Bochenek, e publicado pela ENFAM. Cf. MARTINS, Leonardo Resende, Execução fiscal estrutural: o caso Urbana, in BOCHENEK, Antônio César (coord.), **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam, Brasília: Enfam, 2022, p. 13-45.

pela Caixa Econômica Federal<sup>178</sup> e uma pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)<sup>179</sup>. O controle dos referidos processos pela secretaria da vara é feito mediante a utilização de planilha.

Os autos da Execução Fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400 são o volume principal do caso e 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, os quais serão especificados mais adiante.

Considerado esse conjunto de ações, a dívida em questão superava a cifra de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), o equivalente a 16% (dezesseis por cento) do total das receitas arrecadadas pelo Município de Natal/RN no ano de 2020<sup>180</sup>. O mais grave é que tal dívida continuava a crescer, indicando situação de inadimplência crônica e de falta de sustentabilidade financeira da estrutura 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, que rege o procedimento das execuções fiscais. 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) -,<sup>181</sup> cuja conversão em renda em favor da União ocorreu em 13.12.2012.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0007131-50.2012.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022.

<sup>179</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0800271-29.2014.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022.

<sup>180</sup> Os dados constam nos slides da apresentação feita pelo juiz titular da vara, por ocasião do workshop realizado em 10.3.2021 – Anexo G.

<sup>181</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245630, p. 26.

<sup>182</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245630, p. 38.

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.<sup>183</sup>

Houve também pedido de penhora de faturamento da Urbana, o qual restou indeferido pelo juízo.<sup>184</sup>

Diante dos óbices à satisfação dos créditos tributários em execução, uma mudança de rumos ocorreu a partir de 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”.<sup>185</sup> Esse pedido foi deferido pelo juízo<sup>186</sup>, que marcou audiência para o dia 17.2.2016.

Nessa primeira audiência<sup>187</sup> e em 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.

Merece destaque a audiência realizada dia 9.11.2017<sup>188</sup>, no Salão Nobre da Justiça Federal no Rio Grande do Norte, que serviu para estabelecer um diálogo entre o juízo da 6ª Vara Federal e a Câmara de Vereadores de Natal. Estavam presentes na ocasião quinze vereadores. Na abertura, o juiz titular da vara fez uma

---

<sup>183</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245630, p. 57-59.

<sup>184</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245630, p. 76-77.

<sup>185</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245630, p. 78-80.

<sup>186</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245630, p. 87-89.

<sup>187</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245631, p. 101-103.

<sup>188</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/aceessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245643, p. 363.

exposição sobre a situação financeira da Urbana e dos planos para sua reestruturação. Em seguida, outro juiz federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, que acabara de defender dissertação de mestrado sobre processos estruturais, fez uma apresentação aos representantes do Legislativo municipal sobre a temática, esclarecendo as peculiaridades da forma de atuação do Judiciário nessas ações. Ao final, os vereadores passaram à discussão de um projeto de lei visando à constituição de sociedade de propósito específico para exploração do antigo lixão e elaboração de projeto urbanístico e social de beneficiamento da comunidade onde está situado.

Registra-se ainda a realização de duas audiências do caso no ambiente do laboratório de inovação da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, nos dias 7.6.2018<sup>189</sup> e 16.8.2018<sup>190</sup>. Não consta nos respectivos termos se foi aplicada alguma metodologia específica no desenvolvimento das discussões nessas duas ocasiões.

A exploração do potencial econômico do antigo aterro constituía, àquela altura, a principal aposta para a obtenção de recursos para quitação da dívida da Urbana. Houve, inclusive, decisão do juízo determinando “a indisponibilidade, em favor desta execução e das que lhe são conexas, do aproveitamento econômico do lixo velho (antigo Lixão de Cidade Nova) do Município de Natal”.<sup>191</sup> Contudo, embora tenha havido avanços ao longo do processo, inclusive com constituição de sociedade de propósito específico para esse fim (Reusi Urbana S/A)<sup>192</sup>, o empreendimento não se viabilizou por falta de aporte suficiente de investimentos. Em decisão de 8.4.2019, constatando a ausência de participação da Reusi no processo, “a partir do momento em que foi intimada para informar o cumprimento de suas obrigações, evidenciando

---

<sup>189</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3705932.

<sup>190</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.4147644.

<sup>191</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3245635, p. 73.

<sup>192</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.3582370.

seu desinteresse na participação nesta demanda estrutural”, o juízo revogou a autorização para a referida empresa explorar o “Lixão de Cidade Nova”.<sup>193</sup>

Nessa mesma decisão<sup>194</sup>, foi designada audiência pública para tratar dos novos rumos para a ação estrutural. A audiência pública foi precedida de publicação de edital, que estabeleceu as regras para o ato e convocou algumas entidades, abrindo possibilidade de participação de eventuais interessados.<sup>195</sup>

A audiência pública ocorreu no dia 9.5.2019, no auditório da Justiça Federal no Rio Grande do Norte. As discussões ali travadas giraram em torno, ainda, das dificuldades de implantação do projeto de aproveitamento econômico do potencial do lixo e sobre o desequilíbrio entre receitas e despesas da Urbana.<sup>196</sup>

A reunião que se seguiu, porém, já avançou sobre outra estratégia de arrecadação de recursos e destinação para a amortização da dívida da Urbana. Em 28.8.2019<sup>197</sup>, o Município de Natal ofereceu sua carteira de créditos de taxa de lixo inscritos em dívida ativa e ajuizados para garantir o débito cobrado nestes autos, inclusive o cobrado na Justiça Estadual. O juízo, por sua vez, comprometeu-se apresentar um plano de trabalho com o objetivo de racionalizar a execução da taxa de lixo sob sua responsabilidade, bem como a manter contato com os juízes estaduais.

Em 16.9.2019, ocorreu reunião na sede da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, entre o juiz federal titular da 6ª Vara

---

<sup>193</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.5118506.

<sup>194</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.5118506

<sup>195</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.5149280

<sup>196</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.5526971.

<sup>197</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.5834616

Federal do Rio Grande do Norte e os juízes estaduais das varas da Fazenda Pública, ocasião em que se firmou o acerto para o repasse dos valores<sup>198</sup>.

Já o plano de trabalho para aperfeiçoar o fluxo da execução da taxa de lixo contra entes federais, em processamento na própria 6ª Vara Federal, foi anexado pelo juízo aos autos em 4.2.2020.<sup>199</sup> Em decorrência, determinou-se a abertura de conta judicial vinculada ao referido processo para creditamento dos valores recebidos pelo Município de Natal por meio de requisição de pagamento, relativamente à taxa de lixo.<sup>200</sup>

Na sequência, foi realizada, em 4.5.2020, uma telereunião, por meio do aplicativo Zoom, 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.

Na abertura do ato, o juiz titular da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte explicitou a importância da diplomacia judicial entre Justiça Federal e Justiça do Trabalho para “cooperar, sob a ótica da prevenção, no desenho de modelos jurídicos que permitam a concepção de uma estratégia, de caráter estrutural, para solução de litígios que tramitam em ambos os ramos do Poder Judiciário”.<sup>201</sup>

Apresentou, em seguida, uma proposta alicerçada em dois pilares:<sup>202</sup>

- i) a adoção da estratégia de Governança Judicial Compartilhada, baseada em experiências anteriores no Rio Grande do Norte entre a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho, no que se refere às dívidas da URBANA, evitando que a típica litigiosidade individual dificulte uma solução planejada e racional para o problema;
- ii) a adoção de um modelo de supervisão judicial na URBANA, a fim de evitar intervenção judicial na empresa.

---

<sup>198</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.5939635.

<sup>199</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.6522777.

<sup>200</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.6523022.

<sup>201</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.6947197.

<sup>202</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.6947197.

Os representantes da Justiça do Trabalho e o Prefeito do Município de Natal concordaram com a proposta e foi aprovado, em linhas gerais, o modelo de governança judicial compartilhada, visando equacionar o problema relativo ao passivo fiscal e trabalhista da Urbana, passando a empresa a se submeter à supervisão judicial.<sup>203</sup>

As premissas da governança judicial compartilhada foram pormenorizadas na audiência seguinte, realizada no dia 18.8.2020, da qual participou também o juiz do trabalho encarregado do Departamento de Inteligência do TRT-21.<sup>204</sup>

De início, destaca-se que o juízo passou a adotar, a partir desse ato, modelo de termo de audiência diferente, com nova diagramação e introdução de elementos visuais. Eis os exemplos de pictogramas utilizados nos termos de audiência<sup>205</sup>:

Figura 21 – Pictogramas dos termos de audiência



Fonte: PJe

Quanto às discussões desenvolvidas na audiência, foram adotadas quatro ações específicas para enfrentamento do problema da Urbana, sob perspectiva estrutural.

<sup>203</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.6947197.

<sup>204</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.7535462.

<sup>205</sup> Pela relevância dos temas deliberados nesse ato e também por ter inaugurado o novo modelo de termo de audiência, o documento segue no Anexo H.

A primeira ação foi a definição de um repasse mensal para a Justiça do Trabalho, visando ao pagamento do passivo trabalhista, inclusive FGTS, evitando o bloqueio de valores nas contas da Urbana. Tais bloqueios, segundo o Município de Natal e a Urbana, acarretavam quebra do planejamento da empresa, gerando desorganização financeira e inviabilizando o pagamento da dívida cobrada na Justiça Federal. Apontaram ainda cobrança em duplicidade do FGTS, tendo os magistrados se comprometido a agendar reuniões com os demais juízes para dirimir o ponto. O Município do Natal e a Urbana ficaram de indicar qual valor seria mensalmente repassado para amortização das dívidas.

A segunda ação consistiu na manifestação de interesse pelo Município de Natal de alienar alguns imóveis com o objetivo de, com o produto da venda, diminuir sua dívida. O Município comprometeu-se a elaborar estudo para definir os bens a serem alienados, ao passo que o juízo afirmou que envidaria esforços para reduzir a burocracia nesse procedimento, inclusive auxiliando no convencimento, perante a opinião pública, da necessidade da medida.

A terceira medida foi o compromisso disse respeito à confecção de um plano de remodelagem da Urbana, com progressiva redução de sua estrutura, com estabelecimento da governança judicial compartilhada. Na ocasião, o Município de Natal manifestou intenção em futuramente liquidar a Urbana, dada sua inviabilidade financeira. No que se refere especificamente ao modelo de governança judicial, estabeleceu-se a necessidade de a Urbana prestar contas mensalmente à 6ª Vara Federal, cabendo ao juízo supervisionar a redução progressiva da empresa e determinar medidas nesse sentido, auxiliando na superação de eventuais entraves burocráticos.

A quarta e última ação estabelecida nessa audiência foi sobre o repasse dos valores da taxa de lixo arrecadados judicialmente, objeto de anterior negócio jurídico processual.

Por fim, foram determinados alguns encaminhamentos operacionais. O primeiro deles a abertura de autos incidentais para cada uma das quatro medidas estabelecidas na audiência, como forma de facilitar o gerenciamento. Estabeleceu-se que “cada um deles deve ser iniciado com um trabalho em *visual law* que permita a fácil identificação de seu objetivo”, devendo ainda “ser aberto um quadro no trello para

gerenciamento de cada ação, independentemente de um genérico relativo ao feito como um todo”.<sup>206</sup>

Os quatro incidentes foram autuados na classe 241 – Petição Cível, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Autos incidentais na ação da Urbana

| <b>Ação</b> | <b>Objeto</b>                                 | <b>Número dos autos</b>   |
|-------------|---|---------------------------|
| 1           | Repasse de valores para a Justiça do Trabalho | 0806880-18.2020.4.05.8400 |
| 2           | Alienação de imóveis do Município             | 0806893-17.2020.4.05.8400 |
| 3           | Elaboração do plano de reestruturação         | 0806897-54.2020.4.05.8400 |
| 4           | Repasse da taxa do lixo                       | 0806901-91.2020.4.05.8400 |

Fonte: Elaboração própria

Deliberou-se ainda, na referida audiência, pela designação de juiz federal da Seção Judiciária do Ceará<sup>207</sup> para “atuar, em diplomacia judiciária, como consultor desta 6ª Vara Federal, a fim oferecer um olhar externo ao plano a ser desenvolvido, tendo em vista a complexidade que ele implica”. Realçou-se, para tanto, a experiência do juiz consultor na área de gestão de resíduos sólidos<sup>208</sup>, bem como o fato de que estava iniciando estudo de aplicação de ferramentas de *Legal Design* em demandas estruturais.<sup>209</sup>

Por último, programou-se a realização de um workshop sobre a Urbana, para ampliar a coleta de informações sobre o funcionamento da empresa e sobre o serviço de coleta de lixo em Natal, visando, com esses dados, iniciar a elaboração do plano de reestruturação.

O workshop aconteceu no dia 10.3.2021. Em virtude das restrições a atos presenciais decorrentes da pandemia de Covid-19, o evento foi realizado, por meio do aplicativo Zoom e transmitido pelo canal oficial da Justiça Federal no Rio Grande no Norte no YouTube<sup>210</sup>. Abaixo consta a programação:

<sup>206</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.7535462

<sup>207</sup> Como já esclarecido na Seção 2, o juiz designado para essa função foi o autor deste trabalho.

<sup>208</sup> O juiz-pesquisador cursou, em 2004, o *Master em Gestione integrata dell’ambiente*, na Universidade de Pavia, Itália.

<sup>209</sup> Justamente a pesquisa que resultou neste trabalho.

<sup>210</sup> A íntegra da audiência está disponível em <https://youtu.be/7hHEKGaqmN>, acesso em 13.8.2022. Até essa data, o vídeo contava com 1.926 visualizações.

Figura 22 – Programação do workshop



Fonte: Apresentação workshop

A abertura coube ao juiz titular da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, que, valendo-se de apresentação em PowerPoint<sup>211</sup> com diversos elementos visuais, fez a exposição ao público sobre o contexto da ação e da estratégia estrutural para a busca de uma melhor solução dos problemas.

<sup>211</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.8315032. Pela relevância para a pesquisa, dada a riqueza de elementos visuais, a apresentação utilizada pelo juiz no workshop consta no Anexo G.

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 Federal<sup>212</sup>:

Figura 23 – Logo Governança Judicial Urbana



Fonte: Apresentação workshop

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 24 – Problematização do Caso Urbana



Fonte: Apresentação workshop

Figura 25 – Elementos da estratégia estrutural do Caso Urbana

<sup>212</sup> BRASIL. Conselho da Justiça Federal, **Manual de identidade visual da Justiça Federal**. Brasília: CJF, 2018. Disponível em <https://www.cjf.jus.br/cjf/identidade-visual-1>, acesso em 23.7.2021.



Fonte: Apresentação workshop

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

Figura 26 – Fluxograma dos eixos do Caso Urbana



Fonte: Apresentação workshop

O workshop prosseguiu com as apresentações dos demais participantes previstas na programação. Estão disponíveis nos autos processuais os slides utilizados pela Urbana<sup>213</sup>, pelo SindLimp e pela Secretaria Municipal de Tributação.<sup>214</sup>

Logo depois do workshop, o juiz titular da vara, que vinha conduzindo o caso, foi convocado para atuar como juiz auxiliar da Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por um período de dois anos, com prejuízo da jurisdição<sup>215</sup>, ou seja, devendo se afastar do processamento das ações judiciais na vara.

A Corregedoria Regional designou juiz substituto para atuar em parte do acervo da vara, inclusive nas execuções fiscais e incidentes relativos à Urbana, enquanto que o restante do acervo da vara ficou a cargo de outra magistrada.<sup>216</sup>

Ao assumir a condução do processo, o juiz substituto proferiu decisão<sup>217</sup>, em 23.4.2021, externando a necessidade de adotar medidas para evitar solução da continuidade dos trabalhos, haja vista o risco de rupturas quando da mudança de juízes, notadamente em processos estruturais, que se estendem por longos anos. Fazendo referência, na decisão, ao projeto "Passando o Martelo Adiante: Sucessão de Juízes em Litígios de Alta Complexidade e Gestão de Transição", o magistrado assinalou a importância de "estratégias para garantir uma transição segura e planejada em processos judiciais complexos e de alta relevância social". Para tanto, designou o juiz titular da vara, mesmo afastado da jurisdição, para assumir a função de consultor, somando-se ao outro magistrado que já vinha exercendo esse papel.<sup>218</sup>

Passado o workshop e feita a transição de juízes na condução do processo, os encaminhamentos do caso passaram a ser tomados, essencialmente, nos incidentes instaurados para a condução dos quatro eixos da estratégia estrutural. Os

---

<sup>213</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.8315041.

<sup>214</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.8315038.

<sup>215</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Presidência. Ato n. 81, de 17.3.2021.

<sup>216</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Corregedoria. Ato n. 73, de 5.4.2021.

<sup>217</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.8510180.

<sup>218</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.8510180.

autos principais vêm servindo para deliberações sobre extinção de execuções fiscais por pagamento<sup>219</sup>, bem como para a realização de algumas audiências.

A ação seguiu 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 15.12.2021<sup>220</sup>, a permitir substanciais descontos no volume da dívida não-previdenciária. O termo de transação assinado foi anexado aos autos em 28.12.2021<sup>221</sup>, tendo sido recolhida a primeira parcela do acordo.<sup>222</sup>

Quanto à dívida previdenciária, as partes estão atualmente em tratativas com vistas à celebração de parcelamento excepcional nos termos do art. 116 e 117 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluídos pela Emenda Constitucional n. 113, de 8.12.2021. Foi anexado aos autos Termo Aditivo de Transação Individual firmado entre as partes, prorrogando o prazo até 30.6.2022 para o Município de Natal e a Urbana regularizarem a dívida previdenciária desta última.<sup>223</sup> Contudo, considerando que a adesão ao parcelamento excepcional depende de alteração legislativa no âmbito do Município, a Urbana peticionou nos autos solicitando prorrogação do prazo para mais noventa dias.<sup>224</sup> Em resposta, de 15.7.2022, a

---

<sup>219</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.9348963; Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.9546678.

<sup>220</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10650419.

<sup>221</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10682426.

<sup>222</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10697903.

<sup>223</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11258866.

<sup>224</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Execução fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11393649.

Procuradoria da Fazenda Nacional afirmou que o pedido está em apreciação no âmbito administrativo, requerendo a suspensão do processo.

Quanto ao processamento dos incidentes relativos aos quatro eixos da estratégia estrutural, cumpre tecer algumas considerações.

No eixo 1, referente à cooperação com a Justiça do Trabalho, os atos são processados no incidente tombado sob o número 0806880-18.2020.4.05.8400.

O ponto central no desenvolvimento do mencionado eixo foi a celebração de termo de cooperação judicial entre a 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, a Divisão de Inteligência do TRT-21 e o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do TRT-21 (Cejusc TRT-21).<sup>225</sup> O objeto desse acordo como o estabelecimento de procedimentos para assegurar o repasse mensal da quantia de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), a ser realizado pela 6ª Vara Federal, mediante bloqueio diretamente na conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como a mediação pelo Cejusc TRT-21 das negociações coletivas entre Sindlimp e a Urbana.

A sistemática de bloqueio e repasse dos recursos observa o seguinte fluxo: até o dia 5 de cada mês, o Município de Natal deve informar nos autos incidentais a ocorrência de eventual bloqueio de suas contas por ordem da Justiça do Trabalho; no dia 10 do mês, a 6ª Vara Federal determina o bloqueio da quantia de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) diretamente da conta do FPM do Município de Natal, deduzidos eventuais valores bloqueados previamente pela Justiça do Trabalho; os valores bloqueados são transferidos para conta judicial à disposição da Divisão de Inteligência do TRT-21, que, por sua vez, fica responsável por identificar as demandas por vara e a ordem de antiguidade a ser seguida para fins de pagamento, promovendo o repasse às respectivas varas do trabalho para fins de quitação das dívidas. Observa-se que os bloqueios pela Justiça do Trabalho, frequentes no início da implantação dessa sistemática, foram gradualmente se reduzindo com o tempo.

Quanto ao eixo 2, as providências voltadas à alienação do patrimônio municipal para pagamento da dívida da Urbana são conduzidas nos autos incidentais n. 0806893-17.2020.4.05.8400.

---

<sup>225</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806880-18.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.9094758.

Inicialmente, 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. Tal necessidade surgiu em virtude da escassez de profissionais 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 telereunião realizada no dia 18.2.2021<sup>226</sup>, 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 de Meio Ambiente e Urbanismo, promover as avaliações iniciais dos imóveis.<sup>227</sup> 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.<sup>228</sup>

Em seguida, houve decisão do juízo, de 30.6.2022<sup>229</sup>, determinando a alienação por iniciativa particular dos bens indicados pelo Município de Natal. Contudo, em decisão de 11.7.2022<sup>230</sup>, houve a revogação dessa ordem, em face das peculiaridades do procedimento de alienação de bens públicos, incompatíveis com a

---

<sup>226</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806893-17.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.8495348.

<sup>227</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806893-17.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10064255.

<sup>228</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806893-17.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10537154.

<sup>229</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806893-17.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10795359.

<sup>230</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806893-17.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11568530.

sistemática da venda de bens particulares. Até o encerramento da pesquisa, não houve deflagração de procedimento de alienação do patrimônio municipal.

O eixo 3 é relativo à elaboração do plano de reestruturação da Urbana, mediante o regime de supervisão judicial. Tais providências são processadas nos autos incidentais n. 0806897-54.2020.4.05.8400.

A providência inicial, nesse tocante, foi a celebração de termo de cooperação entre a 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), visando alinhar os procedimentos para reorganização da Urbana.<sup>231</sup>

Para tanto, o TCE-RN produziu estudos sobre a situação da Urbana, produzindo o Relatório de Auditoria n. 001/2021-TCE-RN, que foi anexado aos autos no dia 28.9.2021<sup>232</sup> e apresentado aos participantes na audiência do dia 28.10.2021.<sup>233</sup> 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, 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

---

<sup>231</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.8314964.

<sup>232</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.9987427. Anexo I.

<sup>233</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10372711.

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”.

Na audiência, 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. Diante da inércia das entidades municipais, a ordem foi reiterada em 7.4.2022.<sup>234</sup>

Foi somente em petição datada de 27.6.2022<sup>235</sup> que o Município de Natal respondeu, sem apresentar propriamente um plano de ação, mas prestando esclarecimentos acerca das recomendações contidas no relatório do TCE-RN.

Relativamente à redução em pelo menos 30% das despesas e custos fixos da Urbana, informou que já foram tomadas algumas providências, como (a) o

---

<sup>234</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11103055.

<sup>235</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11513789.

desligamento de empregados que, embora gozando de aposentadoria especial, permaneciam ativos, em contrariedade à legislação, (b) o levantamento do custo de demissão de todos os empregados do quadro fixo da Urbana, com dados individualizados para cada empregado e (c) a identificação dos empregados que aposentaram pelo Regime Geral de Previdência Social em data posterior à publicação da Emenda Constitucional n. 103, de 12.11.2019, situação que enseja o rompimento do vínculo empregatício, nos termos do art. 37, § 14, da Constituição Federal.

Além dessas medidas, o Município da Natal apontou que o plano de ação proporá um enxugamento mais significativo do quadro de empregados, utilizando critérios objetivos e impessoais. Mais concretamente, indicou as seguintes providências<sup>236</sup>:

- a) Desligamento dos empregados aposentados após a EC 103/2019, conforme previsão do art. 37, §14 da CRFB;
- b) Criação de um Plano de Demissão Voluntária (PDV), realizando os cálculos de custo/benefício, e considerando que a situação daqueles que aderirem estará abarcada por grande segurança jurídica, evitados custos com acompanhamento de processos trabalhistas, e eventuais condenações a verbas extras, além de eventuais reversões da demissão pela via judicial;
- c) Demissão de empregados cujas funções atualmente não tem qualquer utilidade na estatal, que mudou muito suas atribuições de fato desde sua criação;
- d) Demissão de empregados cujas funções poderiam ser prestadas com menor custo e mais eficiência caso o serviço passe a ser terceirizado;
- e) Demissão de empregados que exerçam funções residuais.

Ressaltou ainda que o desligamento de pessoal gera custos com despesas rescisórias e, portanto, depende de disponibilidade orçamentária e financeira, o que dependerá de estudos. Propôs, para esse fim, a utilização dos resultados das receitas a serem obtidas mediante a alienação dos imóveis já indicados, bem como dos valores de taxas depositadas em juízo ou que vierem a ser arrecadadas. Com a economia a ser gerada com a redução dos custos com pagamento de pessoal, tais quantias seriam posteriormente repostas, em prol da amortização das dívidas.

No que se refere à recomendação do TCE de aumento em pelo menos 30% da eficiência nas atividades e serviços finalísticos da Urbana, prestados diretamente

---

<sup>236</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11513789.

por seus funcionários, o Município de Natal considerou providência inviável. A justificativa para tanto seria a incompatibilidade do perfil dos atuais empregados da Urbana para a execução de serviços finalísticos. Ponderou que solução mais adequada seria o enxugamento e reorganização da empresa, com “absorção das funções de meio pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SEMSUR, e das funções regulatórias pela Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal – ARSBAN”.<sup>237</sup>

No mais, esclareceu que foram encaminhados à Câmara Municipal os projetos das leis necessárias para a celebração do parcelamento excepcional da dívida previdenciária, tendo sido aprovado requerimento de urgência pelo Legislativo.<sup>238</sup>

Reconheceu ainda que “a readequação estrutural da URBANA, a esse ponto, salvo melhor análise, não é meramente opcional, mas imperativa, de modo que se evite a continuidade de ferimento ao interesse público”.<sup>239</sup> Requereu, ao final, a designação de audiência entre as partes envolvidas, inclusive com a participação do Ministério Público do Trabalho, para avançar-se na consecução das medidas propostas.<sup>240</sup> Não houve deliberação do juízo quanto a esse pedido até o momento do encerramento da pesquisa.

O último eixo da estratégia estrutural é referente à cooperação institucional com a Secretaria do Secretaria Municipal de Tributação de Natal para o repasse da taxa de lixo. O acompanhamento dessa operacionalização se dá nos autos incidentais n. 0806901-91.2020.4.05.8400.

Os valores arrecadados na cobrança judicial da taxa de lixo vêm sendo transferidos para conta à disposição do juízo federal da 6ª Vara do Rio Grande do Norte. Tais valores estão efetivamente servindo para amortizar a dívida da Urbana,

---

<sup>237</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11513789.

<sup>238</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11513789.

<sup>239</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11513789.

<sup>240</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806897-54.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11513789.

com periódicas conversões em renda em favor da Fazenda Nacional, para quitação das dívidas da Urbana, inclusive de débitos referentes às contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), objeto de execuções fiscais.<sup>241</sup> Serviu ainda para pagamento do valor de entrada relativo ao termo de transação especial firmado entre a Urbana e a Procuradoria da Fazenda Nacional.<sup>242</sup>

No momento em que a pesquisa foi encerrada, discutia-se se o saldo dos depósitos em conta judicial deveria continuar a ser repassado automaticamente para a Fazenda Nacional ou se deveria se aguardar a conclusão das transações administrativas da dívida previdenciária da Urbana em curso, para que a amortização se desse no âmbito do referido acordo.<sup>243</sup>

### 5.3. Entrevistas

#### 5.3.1 Considerações metodológicas

Concluída a parte mais descritiva dos casos, passa-se agora para a apresentação das informações mais relevantes colhidas nas entrevistas.

As entrevistas tiveram como objetivo complementar os dados obtidos por meio da análise dos documentos contidos nos autos processuais, bem como pela observação participantes. A experiência no campo judicial por mais de duas décadas revela que, não obstante todo o esforço em bem documentar os atos do processo, há várias informações que não são registradas nos autos, restringindo-se à lembrança dos participantes e aos bastidores forenses. A realização das entrevistas nesta pesquisa, portanto, teve o intuito de registrar essas memórias dos principais atores e atrizes dos processos, colhendo também suas percepções sobre os pontos mais cruciais à investigação.

---

<sup>241</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806901-91.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.10342912.

<sup>242</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806901-91.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11018452.

<sup>243</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Petição cível n. 0806901-91.2020.4.05.8400. 6ª Vara. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/acessos/> Acesso em: 31 jul. 2022. Identificador 4058400.11595617.

Como já assinalado, as entrevistas seguiram roteiro semiestruturado, que variaram de acordo com o caso, e suas peculiaridades, e do papel desempenhado pelo entrevistado no processo. Conferiu-se também livre margem para que o entrevistado expressasse tudo aquilo que lhe importasse na ação.

As entrevistas foram realizadas nos meses de julho e agosto de 2022, mais ao final da pesquisa. Como as ações seguiam seu curso, o intuito foi de retratar a avaliação dos entrevistados no momento mais avançado possível do processo.

Todas as entrevistas foram feitas remotamente, por meio do aplicativo Zoom, tendo sido gravadas com expresso consentimento oral dos entrevistados logo ao início da entrevista. Os entrevistados foram informados sobre o propósito da entrevista, para fins exclusivamente de investigação científica, sendo esclarecidos sobre o objeto da pesquisa.

Embora consciente do desafio e dos riscos de entrevistar pessoas com quem o pesquisador mantinha contato profissional, no desenvolvimento das ações judiciais, sobretudo por conta da sua condição de juiz em um dos casos e de consultor judicial no outro, buscou-se estabelecer um ambiente de confiança e de estímulo à manifestação livre, espontânea e crítica dos entrevistados.

Quanto à escolha dos entrevistados, procurou-se garantir a diversidade de olhares, considerando que, nos dois casos estudados, havia uma pluralidade de interesses em jogo, com a participação de múltiplas instituições, uma característica dos processos estruturais. Optou-se, neste trabalho, por indicar apenas a função exercida pelo entrevistado ou a instituição que integra, sem fornecer o nome ou outros dados pessoais, para preservação da privacidade, embora se saiba que, em algumas situações, seja possível rastrear-se a identidade do entrevistado pelo cotejamento com as informações contidas nos autos processuais. Ameniza, porém, tal responsabilidade o fato de todos os entrevistados serem agentes públicos, sujeitando-se aos ônus que esse múnus atribui.

Ao total, foram doze pessoas entrevistadas, sendo cinco atuantes no Caso Filas de cirurgias e sete no Caso Urbana. Para facilitar as referências ao longo do trabalho, será utilizado o código A para o primeiro caso (Filas de cirurgias) e código B

para o segundo (Urbana), seguido do número referente à ordem cronológica em que a entrevista foi realizada, conforme quadro abaixo.

Quadro 3 - Pessoas entrevistadas

| <b>Código</b> | <b>Instituição do entrevistado</b>                |
|---------------|---|
| A1            | Ministério Público do Estado                      |
| A2            | Central de Regulação do Estado                    |
| A3            | Defensoria Pública da União                       |
| A4            | Íris - Laboratório de Inovação e Dados do Governo |
| A5            | Procuradoria Geral do Estado                      |
| B1            | Justiça Federal                                   |
| B2            | Justiça Federal                                   |
| B3            | Urbana  |
| B4            | Procuradoria da Fazenda Nacional                  |
| B5            | Câmara de Vereadores e Sindlimp                   |
| B6            | Justiça do Trabalho                               |
| B7            | Procuradoria Geral do Município                   |

Fonte: Elaboração própria

A seguir, faz-se um resumo do conteúdo de cada entrevista.

### 5.3.2. Entrevistas do Caso Filas de cirurgia

O entrevistado A1 ocupa o cargo de promotor de Justiça no Estado do Ceará. Considera importante e racional utilizar a estratégia estrutural para o enfrentamento da causa comum de conflitos. Observa que, se de um lado, o Judiciário e o Ministério Público possuem limites institucionais e não podem substituir o Executivo nas suas competências, por outro, têm o dever de não permitir a lesão a direitos. Aponta a insuficiência e a irracionalidade da tutela individual para esse fim, gerando o efeito “fura fila”, que desvirtua o sistema. Defende ser necessário estabelecer critérios técnicos e igualitários de acesso, com regras claras e auditáveis.

Em relação à introdução de metodologias de design no caso, constata que elas propiciam um levantamento mais correto do problema. Sem a informação adequada, o paciente às vezes acaba esquecido por quem está dentro do sistema. Defende ser preciso mudar essa postura: o paciente precisa ser escutado. No caso, o problema é complexo e envolve centenas de entidades, incluindo clínicas e hospitais em todo o Estado. Alega que há vários problemas a serem superados na ação: a resistência política, a dificuldade de cooperação entre os entes, a cultura e os interesses contrários. Há um risco de as soluções não se concretizarem, pois essas

ameaças transcendem a questão do *Design Thinking*. Um dos limites para a adoção das metodologias é o fato de que os gestores nem sempre estão dispostos a expor suas fragilidades.

Quanto à utilização do laboratório de inovação como local para realização de audiência, entende que foi bem adequado para o diagnóstico. Afirma que as oficinas permitiram percepções e vivências distintas para compreender o funcionamento da rede e desenvolver o modelo ideal.

Salienta que a solução consensual é o caminho, mas alguns problemas não comportam consenso, exigindo que a Justiça dirima o conflito. No caso, a ação precisa avançar. Dentre os desafios mais importantes, destaca a falta de dimensionamento de oferta e demanda, com grande número de cirurgias a realizar e, ao mesmo tempo, um subaproveitamento da estrutura, com registro de elevado número de consultas que não se realizam. Como oportunidade, realça que a pandemia proporcionou a concentração de dados e a criação de ferramentas, utilizadas no processo de vacinação da população, que poderiam ser aproveitadas para a melhoria do fluxo das cirurgias eletivas.

A entrevistada A2 é gestora pública, atuando na central de regulação da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, já tendo trabalhado também na seara municipal. Realizou cursos na área de auditoria, de gestão e outros campos da saúde, inclusive mestrado em saúde da família.

Em relação à judicialização da saúde, constata situação de desequilíbrio entre os três entes da federação, sendo o Estado o mais demandado. Ressalta, nesse contexto, a importância da regionalização dos serviços de saúde, processo esse que vinha em curso, mas que foi atrapalhado pela pandemia. É preciso que os municípios assumam mais responsabilidade.

Compreende que a judicialização só ocorre em razão do acesso deficiente aos serviços de saúde. Ressalta, por outro lado, que, quando a judicialização se faz pela via individual, a Justiça não deixa opção: “os individuais a gente só cumpre”. A realidade da regulação é muito difícil e dinâmica: é preciso tomar decisões rápidas e não há como promover uma defesa individualizada. Isso é problemático, porque às

vezes um paciente em situação mais urgente ou com quadro clínico com melhores chances de recuperação é preterido. Defende que o ideal seria trabalhar com acordos coletivos. Considera as audiências importantes, pois os problemas ficam mais claros, há mais resolutividade: “o problema nem sempre é má vontade do gestor”.

Quanto às oficinas realizadas no Íris, avalia como muito boas. Afirma que, o sistema só funciona se todos trabalharem juntos. Em geral, a cobrança incide toda sobre a regulação, quando, na verdade, ela está cuidando do acesso. Muitas vezes, quando recebe comunicações da Justiça, identifica que o paciente sequer está na fila, que faltou o Município tomar alguma providência. Foi importante envolver os participantes na atividade, pois esses problemas vieram à tona. As oficinas demonstraram que existem problemas em vários pontos e precisam ser trabalhados. Como eles serão trabalhados, ainda é um caminho longo a ser seguido. É preciso, por exemplo, trabalhar na interoperabilidade dos sistemas de informações, para evitar um “jeitinho” de burlar o acesso e inconsistências na fila. Aponta a dificuldade de acesso integral à informação, citando que os profissionais de saúde costumam ter “apego ao paciente”: “o paciente é deles, mas é a informação tem que ser do Estado”.

Como crítica, apontou que algumas pessoas participaram da segunda oficina não haviam participado da primeira, ou seja, perderam a etapa de sensibilização. Com isso, vieram com muitas certezas e é difícil quebrar convicções. Aliás, afirma que a troca de pessoas na gestão exige que se esteja sempre fazendo uma sensibilização.

Em relação a ter participado da audiência do laboratório de inovação, considera maravilhosa a experiência, pois se sentiu mais à vontade para expressar a opinião, sem tanta tensão. Considera o ambiente tradicional da audiência mais pesado, pois “a gente fala não como pessoa, a gente fala como instituição”. No Íris sentiu-se como participante, contribuindo com sua experiência, de forma proativa, para trazer melhorias, uma oportunidade para escancarar os problemas, de forma menos tensa.

A entrevistada A3 é defensora pública federal e vem acompanhando ações estruturais na área da saúde há vários anos. Afirma acreditar na solução dos conflitos pela via estrutural, dada a complexidade e a necessidade de acompanhamento

cuidadoso no cumprimento da tutela jurisdicional. Acredita que tem havido avanços na utilização de técnicas estruturantes: “estamos caminhando e aprendendo durante a caminhada”. Nos processos estruturais, trazendo para a discussão todos os envolvidos na situação em que se busca intervir, há melhores chances de obtenção de resultados. A dificuldade é dizer quando o processo termina, pois a política pública é dinâmica e também é influenciada pelo vai e vem da política mais ampla e partidária, além de fatores imprevisíveis, como foi a pandemia.

No caso, avalia que a ação proporcionou importantes avanços: a demanda está mais qualificada, há maior transparência de acesso e houve ganhos na organização das filas. Entretanto, ainda há muita demora na entrega do serviço e incapacidade de sequer estabelecer estimativa de tempo para a realização da cirurgia.

Sobre as atividades empreendidas pelo Íris na ação, acredita que a DPU já tem contato cotidiano com os usuários, mas para outros envolvidos no sistema as oficinas foram úteis, destacando a importância das entrevistas realizadas com os usuários. Para ela, a gestão costuma culpar o usuário por falhas no acesso ao serviço, mas o cidadão tem dificuldades para compreendê-lo. Sugere, como estratégia para reforçar a pesquisa da experiência do cidadão, a realização de roda de conversa com gestores e usuários, bem como ouvir os ouvidores dos hospitais, para investigar as principais queixas dos pacientes sobre o serviço. Quanto aos pontos de crítica às oficinas, aponta a insuficiência do tempo: havia muita gente, muitos temas profundos para conversar e muita vontade de fala.

Sobre a experiência de participar de audiência no laboratório de inovação, diz ter se sentido mais à vontade. Enxerga o laboratório como espaço mais propício para desarmar os espíritos dos participantes, para refletir, para escutar, para pensar novas soluções. Por outro lado, nos momentos em que o juiz precisa resolver eventuais impasses, a solenidade de uma sala de audiência tradicional lhe parece mais adequada para fazer valer a decisão.

Como desafios para o aperfeiçoamento das filas, destaca a dificuldade de comunicar adequadamente ao cidadão quando há queda na posição na fila, gerando muita incompreensão. A falta de prontuário eletrônico nas unidades de saúde também é um grande obstáculo, dificultando a produção de dados consistentes e a

comunicação entre os entes. Soube, durante as oficinas, que alguns postos de saúde no Interior sequer possuem computadores.

Tem convicção de que quanto mais credibilidade e organização a fila possuir, menor será a judicialização. Cita, como exemplo, a fila do transplante, que, graças à sua organização, não gera ações judiciais. Relembra ainda que, quando a fila das cirurgias ortopédicas começou a se organizar e a fluir, sentiu a diminuição da procura por judicialização. Agora, a pressão voltou a ser bem maior. Afirma que quanto mais disponível for a autoridade gestora, menor a judicialização. Assim, as disfuncionalidades são resolvidas administrativamente, às vezes até por meio de mensagens trocadas via *WhatsApp*.

A entrevistada A4 é cofundadora e coordenadora do Íris - Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Estado do Ceará, atuando há dezesseis anos na área de design, com especialização em políticas públicas para cidades inteligentes e diversos cursos em educação executiva e inovação. Sustenta a necessidade de mudança na lógica do setor público: uma passagem da lógica orientada para a visão do servidor – aquele detém todas as respostas com base nas suas expertises – para a lógica centrada no usuário-cidadão – este, sim, que tem as respostas para as necessidades do serviço. Observa ainda a importância do movimento do Governo Aberto, que estimula o trabalho com outros atores envolvidos no enfrentamento de problemas complexos. Afirma que as organizações tendem a agir isoladas, como silos, e que o Íris virou um agente catalisador, por meio de metodologias de inovação. O grande desafio nesses processos de transformação é lidar com a diversidade cultural, social e econômica. É preciso que todos venham à mesa, trazendo mais informações no desenho das políticas públicas.

Sobre a atuação no Caso Filas de cirurgia, anota que o Íris já havia participado de projetos com a Secretaria de Saúde do Estado, como o desenvolvimento do serviço Plantão Coronavírus durante a pandemia, bem como outros projetos na área de dados. O contato com o problema das cirurgias eletivas, porém, se deu apenas quando do ingresso na ação civil pública. Afirma que, no Íris, não há um kit pronto para os projetos: o modelo é produzido de acordo com cada problema. Como se trata de um laboratório, há sempre um nível de incerteza quanto

aos experimentos. No caso, houve coleta prévia de informações com o juiz e com a Secretaria de Saúde do Estado. Esta forneceu o fluxo atual das cirurgias, que lhe pareceu, à primeira vista, muito simples e possivelmente distante da realidade.

Relativamente às oficinas realizadas, esclarece que a primeira atividade teve o propósito de sensibilização e desenvolvimento de empatia. Era preciso juntar as pessoas para saber quem é mesmo o usuário: quem é, qual seu contexto, seu nível de acesso, seus desafios... Afinal, a palavra “cidadão” é uma caixa onde cabe tudo. Para tanto, desenvolveu-se o mapa de empatia, ferramenta que substitui, complementa ou prepara o contato direto com o usuário. Explica que a etapa seguinte foi mapear a jornada do usuário, indo a campo validar as informações previamente adquiridas e tentar entender os pontos problemáticos, os gargalos. Ressalta a importância da pesquisa de campo nos projetos de inovação: “o laboratório não aqui; é na rua, onde o serviço está sendo entregue”.

Quanto à segunda oficina, aponta que foram utilizadas ferramentas, como o diagrama de espinha de peixe, para identificar as causas profundas do problema. Essa atividade é necessária em razão da tendência das pessoas em querer ir logo à solução, sem o correto diagnóstico do problema, o que leva a desperdício de recursos públicos no investimento em soluções de pouco impacto. Em seguida, foram usadas a matriz 5W2H para construção de plano de ação e a matriz GUT, para estabelecer a priorização.

Avalia que o projeto de redesign das filas cirúrgicas é estratégico, com alto valor público e grande impacto. Afirma que a iniciativa de utilizar metodologias de design na ação judicial foi uma inovação e acredita que os resultados obtidos são excelentes. Pondera que tudo que é novo pode gerar desconforto ou, por outro ângulo, uma sensação positiva de desafio. O processo de aprendizagem coletiva tira da zona de conforto, mas a mudança de cultura leva tempo para amadurecer. Ressalta que, no caso, a postura aberta do juiz, sem hierarquia ou formalismo, favoreceu o desenvolvimento das atividades, ajudando a superar a cultura rígida que costuma caracterizar o Judiciário.

Sobre a questão dos custos para a aplicação de metodologias e ferramentas de design no enfrentamento de problemas complexos, diz não saber

estimar quanto o mercado cobraria para a prestação desse serviço. Por outro lado, defende que o design, mais que uma metodologia, é uma forma de pensar e que a tendência é que ganhe mais espaço das organizações, com formação de times interdisciplinares. Informa que, no Íris, trabalham profissionais com diversas faixas salariais: de bolsistas que recebem R\$ 800,00 (oitocentos reais) a especialistas que auferem cerca de R\$ 13.000,00 (treze mil reais), de estudantes de graduação a professores doutores, todos trabalhando conjuntamente, “juntos e misturados”, sem uma relação hierarquizada.

A entrevistada A5 ocupa o cargo de procuradora do Estado do Ceará desde 2008, atuando desde 2016 na unidade responsável pelo acompanhamento das ações versando sobre o direito à saúde. Alega que, em sua primeira passagem por essa unidade, em 2015, a sensação era de estar “enxugando gelo”, em que a defesa do Estado se limitava à produção de petições genéricas. A lotação naquela unidade era vista quase que como uma penalidade. Mesmo assim, decidiu se voluntariar para trabalhar lá e buscou estudar e entender o funcionamento do SUS. Após seis meses, concluiu que, daquele modo, não havia nada que pudesse fazer para dirimir o problema e retornou à área de consultoria da Procuradoria Geral do Estado. No entanto, algum tempo depois, em 2016, recebeu convite para retornar às ações de saúde, na condição de coordenadora da unidade. O que a convenceu a voltar foi a proposta de trabalhar na resolução dos conflitos em via administrativa, por meio do diálogo. Chegou, inclusive, a desenvolver pesquisa de mestrado sobre o tema. Passou, então, a atuar apenas nas ações coletivas, inclusive nas da 6ª Vara Federal do Ceará. Seu desafio, naquele momento, era organizar a gestão dos dados. Decidiu estabelecer a estratégia de manter diálogo com a Defensoria Pública, responsável por cerca de 80% (oitenta por cento) da demanda, obtendo um índice de resolutividade pelo consenso entre 35% (trinta e cinco por cento) e 40% (quarenta por cento). Acredita que esse esforço serviu para construir a credibilidade do Estado perante o Judiciário.

Sobre a judicialização da saúde, a entrevistada A5 afirma que a demanda individual é que angustia mais, porque falta a visão do todo na resolução, o que a faz ponderar: “por que só essa pessoa tem direito?”. Acredita que a interferência do Judiciário na atuação do Executivo é maior quando se faz por meio de demandas

individuais. Nas ações estruturais, avalia que é possível obter mais informações e a decisão tende a observar critérios técnicos, com maior participação e colaboração entre os entes, enquanto que, nas ações individuais, um ente se limita a querer transferir a outro a responsabilidade.

Diz que acompanhou desde o início a ação civil pública sobre as filas de cirurgia eletiva e que, antes disso, já acompanhava a ação específica quanto a cirurgias ortopédicas. Percebia, naquele início, que o Estado do Ceará estava numa posição de comodidade, sem assumir responsabilidades, dependendo apenas das decisões proferidas pela Justiça. Foi quando buscou compreender melhor o sistema, embora afirme que o sistema parece ter sido feito para não ser compreendido, de tão complicado. O Estado, então, mudou sua perspectiva de atuação, buscando resolver administrativamente aquilo que era possível. Reconhece que havia muitos entraves no sistema, como a elevada burocracia e as barreiras culturais, e que as decisões da Justiça nas ações estruturais facilitavam o fluxo. No Caso Filas de cirurgias, ressalta algumas ações importantes tomadas no início do processo, como a criação de protocolos por especialidades e o desenvolvimento do sistema integrado de cirurgias. Acredita que tais soluções não teriam ocorrido se não fosse a ação judicial. Houve, segundo ela, uma mudança de cultura de respeito à ideia de fila: “hoje os médicos não passam pacientes na frente”. Alerta, porém, que, na gestão pública, “as coisas vão se perdendo”, sobretudo quando ocorrem as mudanças de gestores. Nesse contexto, defende que o Judiciário dá mais estabilidade às medidas implementadas, evitando uma ruptura maior quando dessas transições: o gestor que chega precisa se familiarizar, mas, ao menos, já tem um ponto de partida e há cobrança da Justiça e das outras instituições para evitar retrocessos.

Quanto à adoção de metodologias de design no processo, a entrevistada avalia que o ingresso do Íris na ação proporcionou nova perspectiva, por trazer o usuário para o centro. Acredita muito no SUS; o problema é o usuário conseguir acessá-lo. Ressalta também a falha de comunicação com o cidadão: “o sistema se comunica pessimamente com o usuário”. Há ruídos de comunicação entre Estado e Município e o usuário é que sai perdendo. Avalia que os gestores até sabem que o sistema é falho, mas falta conferir maior prioridade na resolução dos problemas. Em geral, as pessoas que trabalham dentro do sistema partem da presunção de que o

usuário tem que saber o que fazer; é preciso detalhar mais as informações, humanizar mais o sistema, para evitar que o usuário tenha que pedir favor para ter acesso ao sistema. Considera que a realização das oficinas no Íris foi uma experiência muito boa e diferente, algo com que o Judiciário não costuma trabalhar. Admira-se que se conseguiu levar tantas instituições para participar das atividades no laboratório, realizando uma construção conjunta, assumindo o juiz um papel de facilitador. Qualifica o trabalho como “uma experiência disruptiva”.

Relativamente à avaliação das oficinas, considera que a primeira delas fluiu melhor, pois a equipe em que estava tinha pessoas mais abertas à inovação. Na segunda oficina, a atividade foi mais difícil, pois houve problematização demais por parte dos integrantes da nova equipe. Viu ali “a realidade da administração”. As metodologias não foram suficientes para retirar as pessoas do modelo mental em que funcionam. Cita, como exemplo desses bloqueios, o receio dos gestores de serem responsabilizados perante o tribunal de contas. Acha positiva a experiência de realizar audiências no laboratório de inovação, pois os participantes se sentem mais à vontade e em condições de igualdade, onde cada opinião é válida independentemente da posição ocupada. Quanto aos resultados alcançados, concorda que, ao final da segunda oficina, as propostas ainda não estavam suficientemente concretas, mas considera isso natural: “a hora era de chover ideias”. Pondera que o processo tem níveis de maturação e é preciso respeitar o passo a passo: o momento agora é de pegar o geral e transformar em algo mais técnico.

Por fim, considera que não é fácil de definir até quando o Judiciário deve permanecer supervisionando o conflito estrutural. Adverte para o risco de processo estrutural gerar acomodação nas instituições: “o juiz não pode ser solução”. É preciso que as instituições desenvolvam maturidade e responsabilidade. Afirma que o Judiciário não pode permanecer eternamente na fiscalização, mas deve estar disponível para eventuais controvérsias que venham a surgir. Sugere que isso poderia acontecer por meio de um fórum para construção de consensos.

### *5.3.2. Entrevistas do Caso Urbana*

O entrevistado B1 é juiz federal e ingressou na magistratura no final de 2018. Disse que, quando foi designado para o processo da Urbana, pensava que

estivesse com o comando da empresa, o que não seria o ideal. A principal dificuldade era distinguir o que precisaria ser trazido para a Justiça e o que não precisaria. Esclarece que, como houve mudança na direção da Urbana, os novos gestores, por receio, traziam questões de menor importância para apreciação judicial. Foram necessários constantes freios de arrumação.

Outra dificuldade na condução do caso, segundo o entrevistado, era a grande quantidade de participantes no processo. Há discussões específicas que dispensariam o envolvimento de todos os envolvidos, mas é difícil tolher a participação, por uma questão de legitimidade. As questões operacionais, porém, são dificultadas por conta disso. Percebe forte antagonismo no processo, diante do movimento da gestão em enxugar a empresa e a resistência do sindicato dos trabalhadores e seus apoiadores políticos. Afirma que isso gera dificuldade de objetivar propostas.

Discorrendo sobre sua formação jurídica, o entrevistado revelou que iniciou a estudar processos estruturais durante o concurso para a magistratura federal, por conta da afinidade de um dos examinadores com o tema. Após a aprovação, durante o curso de formação inicial, cursou um módulo sobre resolução de conflitos complexos, que foi de extrema utilidade para lidar com a condução do Caso Urbana.

Avalia que o workshop foi um divisor de águas no processo. Apesar de não haver participado dele, assistiu à gravação posteriormente. Afirma que o uso de elementos visuais durante a apresentação foi importante para ele, pois, até então, não conseguia entender a magnitude do problema. Entende que a utilização de elementos visuais e de linguagem simples é imprescindível no tratamento de litígios complexos, em que há acompanhamento maior pelo público externo. Também aprova a utilização de pictogramas nos termos de audiência, em geral.

Sobre a transição na condução do processo, relata que recebeu sondagem do juiz titular para substituí-lo na vara durante um almoço e, depois disso, tiveram várias conversas. O planejamento foi feito para evitar solução de continuidade nas ações. Foi sua a iniciativa de manter o juiz titular como consultor judicial, inclusive para que ele não perdesse contato com a demanda, pois deverá retornar à jurisdição na vara quando do término da convocação.

Quanto à figura do consultor judicial, avalia de forma muito positiva em litígios de alta complexidade: “não vejo como não existir”. Considera fundamental trazer experiências distintas para a gestão do caso, proporcionando a sensação de compartilhar a responsabilidade. Pondera, inclusive, que, nesses casos de maior impacto social, talvez devesse ser instituído um colegiado. Diz que, para não gerar sobrecarga sobre o consultor, aciona-o na medida da necessidade. Acredita que foi importante haver a formalização do consultor nos autos, para que pudesse ir além do aconselhamento informal.

Observa que o processo tem vários braços, várias frentes. Em relação à cooperação com a Justiça do Trabalho, o compromisso de bloqueio e transferência de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por mês fez cessar as ordens de bloqueios individuais, favorecendo o planejamento da gestão. Informa que vem acompanhando também a mediação que a Justiça do Trabalho, por meio do Cejusc, vem fazendo para a obtenção do acordo coletivo trabalhista.

Quanto à questão fiscal, afirma ter havido consideráveis avanços. Com a adesão do Município de Natal à transação extraordinária, a dívida não-previdenciária caiu de R\$ 70 milhões para R\$ 36 milhões. Ressalta que a primeira parcela desse acordo foi paga com valores custodiados pela Justiça. Esclarece ainda que a dívida com o FGTS, da ordem de R\$ 9 milhões, foi quitada, pois era condição para a transação. Em relação à dívida previdenciária, a PEC dos Precatórios trouxe a possibilidade de parcelamento em 240 meses, tornando financeiramente sustentável o pagamento das prestações. Após entraves políticos e burocráticos, o parcelamento foi formalizado e está pendente de análise pela Fazenda Nacional.

Por fim, aponta como desafio principal para o momento dar concretude ao plano de reestruturação da Urbana, pois considerou as propostas apresentadas muito genéricas, sem suficiente objetividade. Para essa nova etapa, convocará o Ministério Público do Trabalho para acompanhar os trabalhos, já que envolverá dispensa de funcionários.

O entrevistado B2 é juiz federal há quase vinte anos, ocupando atualmente o cargo de juiz titular da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, estando

temporariamente afastado para exercer as funções de auxiliar da presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Quanto ao caso, relata que, quando se deparou com a gravidade da situação financeira da Urbana, concluiu que seria necessário fazer uma abordagem diferenciada, de natureza estrutural. Isso aconteceu após uma conversa com um procurador da Fazenda Nacional depois de uma audiência em outro caso. O resultado desse diálogo foi uma petição do referido procurador propondo a realização de audiência para iniciar a construção de tratativas mais amplas para o enfrentamento do problema da Urbana.

De início, tentou-se aproveitar o potencial econômico do lixo para gerar receitas para a empresa, mas, apesar desses esforços, não obteve resultado por falta de investidores. Para estimular o surgimento de novas ideias, designou uma “audiência de criatividade” nas instalações do laboratório de inovação da Justiça Federal no Rio Grande do Norte. Segundo o entrevistado, não foi adotada uma metodologia específica, foi mais uma espécie de *brainstorming*, com discussão de possíveis abordagens para o problema. Saiu-se dali com a ideia de organizar uma audiência pública para avaliar melhor a questão. Revela que, na ocasião, havia divergências entre os interesses dos funcionários e prefeitura, desenhando cenário de descrença na proposta de reestruturação da Urbana. Sua avaliação era de que seria preciso amadurecer os arranjos institucionais e a cultura organizacional.

Esclarece que, em fevereiro de 2020, a prefeitura afirmou sua intenção de fechar a Urbana, em face das dificuldades operacionais, sobretudo o passivo trabalhista. Na sua percepção, o problema impactava na cidade, com visível deterioração do serviço de limpeza urbana. Os bloqueios efetuados pela Justiça do Trabalho também eram, naquele momento, motivo de preocupação pelos gestores.

Diante desse cenário, decidiu implementar a estratégia de supervisão judicial da Urbana, não de intervenção. A Justiça precisava dizer os “nãos”, assumindo o ônus político das decisões. Porém, adveio a pandemia e o processo acabou permanecendo alguns meses em letargia, pois havia a preocupação em não comprometer as medidas de enfrentamento à Covid-19. Posteriormente, realizou

audiência com a Justiça do Trabalho, visando racionalizar os bloqueios das contas, resultando daí a proposta de governança judicial compartilhada.

Quanto à cooperação institucional, diz que, durante uma audiência, se aventou a possibilidade de a Caixa Econômica Federal realizar a avaliação de imóveis indicados pelo Município de Natal para alienação. A avaliação pela equipe da Caixa daria mais credibilidade, mas acabou não dando certo, em virtude da cobrança de cerca de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pelo serviço. Faltou, na sua percepção, senso de praticidade pela Caixa, até porque a venda dos imóveis também serviria para a quitação da dívida com o FGTS.

No que se refere à cooperação com o TCE-RN, explica que esta se deveu porque sentiu falta de capacidade de compreender a fundo os problemas da Urbana. Com a sinalização positiva de que o TCE-RN se dispunha a auxiliar, marcou reunião com a equipe técnica, que reputa excelente, e criou grupo no WhatsApp para acertar as medidas de cooperação.

Ainda no campo da cooperação institucional, ressalta ainda a parceria com a secretaria municipal de tributação, que concordou em transferir a arrecadação da taxa do lixo para o Judiciário. Vê nisso um estímulo para aprimorar a cobrança da taxa nas execuções fiscais. Os juízes estaduais também concordarem com a medida e foi estabelecido um procedimento de transferência de comum acordo. Esclarece que a arrecadação da taxa em seara administrativa continua a ser repassada diretamente para a Urbana, para o custeio de suas atividades.

Sobre as estratégias para conferir caráter democrático ao processo, destaca reunião com os vereadores de Natal, ocorrida na Justiça Federal. Sua preocupação era deixar claro que a estratégia de jurisdição estrutural não invadiria a competência legislativa do município. Entendeu oportuno exercer a autocontenção, inclusive para evitar o risco de interposição de recursos para o tribunal. O convite para a referida reunião obteve boa resposta. Acredita que os vereadores se sentiram respeitados, com a representatividade política de cada um devidamente preservada. Para essa reunião, convidou um colega juiz federal para fazer uma palestra para os vereadores sobre processos estruturais, tema que havia sido objeto de dissertação de mestrado. Refletindo agora, conclui o entrevistado que essa participação foi o primeiro

ato de consultoria judicial no processo, antes mesmo da designação formal do juiz-pesquisador para a função. Relata que a reunião se seguiu num misto de audiência judicial e sessão legislativa, garantindo-se a fala de cada parlamentar presente, como se estivessem na tribuna. Diz que o tema central da reunião era o projeto de monetização do lixo e havia certo receio da posição de um vereador, ligado ao sindicato dos funcionários da Urbana, quanto à proposta. Contudo, ao final, o próprio vereador se dispôs a apresentar o projeto de lei, que foi aprovado pela Câmara dos Vereadores em uma semana.

Afirma que o workshop também foi uma importante medida de democratização, que foi transmitido pelo YouTube e contou com exibição em telão aos funcionários da Urbana. Sobre o corpo funcional da empresa, o entrevistado identifica alta litigiosidade interna. Parcela dos garis não parecia se sentir devidamente representado pelo sindicato e o procuravam na Justiça, mas ele tinha dificuldade de prestar esse atendimento.

Sobre a utilização de elementos visuais no processo, revela que sentiu necessidade de tornar mais visual a modelagem do rito, pois os fluxos eram complexos, inclusive para que fosse bem compreendido pelo tribunal em caso de recurso. Acredita que alguns participantes do processo só passaram a compreender melhor depois da utilização das técnicas de *Visual Law*.

Acerca da criação da figura do consultor judicial, diz que ela deriva do princípio da “humildade judicial”, segundo o qual o juiz precisa ter noção dos limites de suas capacidades e que a jurisdição não pode ser limitada em virtude de determinado déficit técnico do magistrado. Atento a isso, percebia que a governança estava muito complexa e não se sentia seguro para conduzi-la sozinho. Precisava de alguém que trouxesse provocações, reflexões, alguém que tivesse abertura para falar: “não seja covarde ou não seja afoito”. Acredita ser importante alguém com distanciamento maior do conflito, que não carregasse tantas vivências sobre o conflito, afinal o juiz que vive na cidade também sofre com o problema estrutural. A figura do consultor judicial, nesse sentido, seria como que um “desaforamento parcial”. Na sua visão, o consultor também funciona como fiscal dos vieses cognitivos do juiz, uma espécie de auditor, visando fortalecer a imparcialidade e a independência.

Admite alguns dissabores na condução do processo estrutural. O ambiente dialógico pode levar a um excesso de contato, a muita proximidade, quase afetuosidade, pois nem todos os participantes conseguem compreender os limites da interação com o magistrado. Isso dificulta a manutenção do nível adequado de institucionalidade em nichos mais imaturos. Avalia que a solução para evitar esse problema seria a criação de regras de etiqueta processual, um protocolo de convivência previamente pactuado entre todos os envolvidos no caso.

Sobre o porquê de não ter se valido de oficinas de *Design Thinking* na condução do caso, diz ter sentido que os participantes não estavam preparados, que, no momento, eles precisavam ter a visão de uma “autoridade de pulso”. Faltava mais maturidade institucional dos interlocutores. Por falta de conhecimento, as metodologias poderiam tirar a credibilidade do juízo. O laboratório de inovação local, ademais, não possuía capacidade para atuar no caso. Avalia agora que o modelo de oficinas com laboratoristas e especialistas, utilizado nos ateliês da pós-graduação em Jurisdição Inovadora da ENFAM, pode funcionar mais adequadamente nessa situação.

O entrevistado B3 é diretor-presidente da Urbana desde 2021, já tendo anteriormente exercido ali as funções de executivo de operações e diretor de operações, com carreira na administração pública desde 1988.

Diz que quando retornou à Urbana, em 2019, a decisão se encaminhava para o fechamento da empresa, mas o juiz foi sensível, parceiro, e evitou a demissão de mais de oitocentos pais de família. Afirma que hoje o objetivo é não fechar a Urbana, apenas reduzir seus funcionários e pagar suas dívidas parceladamente. Alega que, em algum momento do passado, a Urbana fugiu de seus objetivos. Há muitos funcionários na área de administrativa, com muita discrepância salarial.

Avalia que é necessária uma reorganização e que a governança judicial veio para ajudar. Reconhece que não havia o enfrentamento aos problemas da Urbana e foi preciso que a Justiça provocasse. Diz sentir-se confortável com a supervisão judicial, pois dá mais respaldo e segurança para as medidas, sem interferências políticas e com perspectiva de construção de soluções definitivas.

Relativamente à mudança de juízes no curso da ação, admite que ficou preocupado, mas o novo juiz seguiu a mesma linha e não houve solução de continuidade.

Considera muito positiva a cooperação entre a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho, pois, antes, os bloqueios atrapalhavam a gestão. Com a cooperação, há maior segurança e previsibilidade. Acredita que, com a Justiça do Trabalho mais próxima do caso, poderá acompanhar também o processo de enxugamento da máquina da Urbana.

Quanto aos próximos passos do processo de reestruturação da Urbana, está avaliando junto à Procuradoria Geral do Município a transformação da natureza jurídica da Urbana, passando de sociedade de economia mista para autarquia ou uma gerência. Há planejamento para visitar capitais onde ocorreram essa transformação.

O entrevistado B4 é procurador da Fazenda Nacional, estando desde o final de 2018 na chefia da instituição no Rio Grande do Norte. Afirma que passou a atuar no processo na época em que o juiz estabeleceu a governança judicial na Urbana, mas sabia das dificuldades para encontrar o caminho para executar o crédito. Percebia a Urbana muito ligada ao Município, parecia mais uma autarquia, e os gestores não demonstravam ter ciência da responsabilidade de cada um. A saída parecia ser a expedição de precatório. Não via horizonte mediante a utilização dos métodos executivos tradicionais.

Avalia de forma extremamente positiva a solução estrutural no caso. Defende que, em determinadas circunstâncias, quando percebe “ânimo de solução”, o credor deve ajudar o devedor no plano de pagamento da dívida. Sustenta que essa quebra de paradigma está coerente com as políticas de conciliação e transação que vêm sendo adotadas recentemente pela Procuradoria da Fazenda Nacional.

Em relação aos instrumentos de audiência pública e workshop, admite que, num primeiro momento, não viu tanta relevância, mas posteriormente percebeu que a exteriorização do problema e de seus impactos para a coletividade confere maior legitimação às medidas estruturantes.

Sobre a cooperação com a Justiça do Trabalho, considera essencial. Diz que a tutela trabalhista, com o bloqueio de valores, vinha frustrando as medidas de reorganização da dívida. Era preciso sistematizar melhor o passivo e a saúde financeira da empresa.

Quanto da transição dos juízes, revela ter sido uma surpresa a saída do juiz titular da vara, causando apreensão, tanto no Caso Urbana como em outros. Mas que, ao saber quem seriam os responsáveis por substituí-lo, ficou tranquilo. Avalia que o juiz substituto vem conduzindo muito bem o caso e que não houve solução de continuidade.

Atualmente, informa que o Município solucionou, mediante parcelamento, o débito não-previdenciário e está encaminhando o problema do débito previdenciário, cuja transação está pendente de análise.

O entrevistado B5 é vereador pelo Município de Natal e presidente do Sindlimp, que representa os trabalhadores da Urbana no processo.

Avalia que o modelo de governança judicial compartilhada é mais democrático. Apesar das leis sobre transparência, antes não tinha acesso a informações e agora com o processo judicial isso mudou. Considera importante ter um magistrado acima, que fica ouvindo, mas tem a última palavra. Reconhece que os juízes no caso não estão preocupados em “dar canetadas”.

Sua percepção é muito positiva sobre a governança judicial e diz que vem divulgando a iniciativa pelo país, pois o problema enfrentado pela Urbana é comum a várias outras entidades. No caso, o processo está chegando a uma conclusão muito boa e definitiva. Antes, os trabalhadores tinham muito receio de a empresa fechar e já nem acreditavam mais que receberiam alguma coisa: “havia novecentos pais de família sem dormir”.

Diz que a audiência pública realizada na Justiça Federal com os vereadores foi emocionante. Como sindicalista, não foi novidade para ele estar no ambiente forense, pois já lidava com a Justiça do Trabalho. A grande novidade foi a criatividade, a abertura do juiz: “cada vereador saiu dali com uma impressão muito positiva”. O magistrado, normalmente, é visto como “um homem frio, o dono da caneta”, mas o

juiz no caso não queria “usar a caneta”, trouxe propostas concretas. A Câmara de Vereadores aprovou a lei autorizando a exploração do aterro por unanimidade. Afirma que está retomando a discussão sobre o aproveitamento econômico do antigo aterro, para obtenção de recursos com produção de gás e óleo em favor da empresa e do Município.

Sobre o workshop e as audiências realizadas no processo, considera positivo o fato de o juiz, que poderia ter tomado a decisão sozinho, preferir chamar todos à mesa, procurando soluções. Diz que o juiz coordena as negociações, mas “sem meter a caneta”, com muita paciência, evitando o trauma. Considera fundamental a forma transparente como o processo é conduzido e que essa é a razão do sucesso da iniciativa: “o segredo foi muita transparência!”. Afirma que, anteriormente, havia muita controvérsia quanto às licitações. Hoje isso mudou: há transparência, sensação de seriedade. O envolvimento do TCE-RN também foi importante. Avalia que a governança judicial provocou uma mudança cultural e hoje ninguém se atreveria a uma tentativa de corrupção.

Revela que quando o juiz titular da vara anunciou sua saída foi um momento de muita preocupação: “foi como estourar o pneu traseiro do carro na estrada”. Mas, já na primeira reunião, o novo juiz tranquilizou a todos e disse que seguiria na mesma linha. Também considerada importante a participação do juiz consultor, que faz observações duras, mas necessárias.

Avalia como fundamental a cooperação entre a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho. A experiência contaminou positivamente a relação com a Justiça do Trabalho. Graças a isso, afirma que os trabalhadores receberam o que nunca achavam que iria receber.

Reconhece que há divergências internas dentro da categoria, naturalmente: hoje a única coisa com que os trabalhadores concordam por unanimidade é a governança judicial. Diz que o workshop realizado na ação foi transmitido para os trabalhadores, num telão. Hoje o gari sabe o que é a governança.

Analisa que a governança deixa uma conquista para o futuro e será a garantia do cumprimento dos acordos: a Justiça será sempre uma protetora, se a gente procurar, a Justiça estará lá.

O entrevistado B6 é juiz do trabalho há catorze anos, sendo onze no Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21). Há quatro anos está à frente da Divisão de Inteligência e Central de Apoio à Execução, responsável pelas execuções mais complexas, mediante pesquisa patrimonial mais avançada e atuação cooperativa com outros órgãos do sistema de Justiça.

Em relação ao caso, esclarece que já mantinha anteriormente diálogo com a 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, por conta de outras ações. Quanto à Urbana, quando se vislumbrou a possibilidade de liquidação da empresa, o juiz federal da 6ª Vara tomou a iniciativa de procurá-lo. Diz que já havia cogitado de a Urbana se submeter ao regime especial de execução, que geraria a reunião das ações na Divisão de Inteligência e Central de Apoio à Execução, mas a empresa não atendia aos requisitos. Por isso, não sendo possível a reunião dos feitos, era necessário contar com a colaboração dos colegas das demais varas onde as diversas ações tramitavam.

Afirma que organizou reunião com os juízes do trabalho para estabelecer uma sistemática de distribuição dos valores que o Município de Natal se comprometera a repassar mensalmente, evitando-se, assim, bloqueios na conta da Urbana. Nesse modelo, a central recebe os recursos enviados pela Justiça Federal a partir de bloqueio direto na conta do FPM, organiza a destinação dos valores de acordo com a antiguidade dos créditos e preferências legais e os destina às varas; em troca, os juízes se comprometem a não efetuar bloqueios nas contas da empresa ou do Município, evitando quebra do planejamento da gestão. Esclarece que a adesão a essa sistemática foi voluntária e que vem funcionando muito bem. O passivo de ações individuais está próximo do fim, remanescendo apenas os créditos reconhecidos em ações coletivas, que são conduzidas no Cejusc por outra juíza. Anota que o Cejusc também vem acompanhando a negociação dos acordos coletivos entre a Urbana e o sindicato, bem como supervisionando o planejamento das possíveis demissões coletivas.

No mais, quanto à cooperação com a Justiça Federal, avalia como muito positiva, não se limitando ao Caso Urbana. Considera que, para a cooperação judiciária funcionar, embora um conhecimento prévio entre os juízes seja importante (não necessariamente um vínculo pessoal de amizade), o mais decisivo é o perfil dos magistrados cooperantes. Com a recente criação da rede regional de cooperação, essa relação deve se institucionalizar mais. Por fim, no que tange à transição dos juízes federais no caso, diz que ela se processou muito bem, sem solução de continuidade na ação.

O entrevistado B7 é procurador do Município de carreira, exercendo atual o cargo de Procurador-Geral. No passado, trabalhou como assessor em tribunal de justiça, experiência que, na sua percepção, lhe permite enxergar o conflito de forma mais ampla, também na perspectiva do julgador.

Em relação à Urbana, afirma que a empresa foi fundada numa época em que os órgãos de controle não eram tão agudos. Informa que a Urbana, com aproximadamente oitocentos funcionários, representa, em termos de despesa de pessoal, algo próximo de 20% (vinte por cento) da folha do Município, sendo que os demais 80% (oitenta por cento) correspondem a cerca de 22.000 funcionários. Esclarece que a ideia de promover redução no quadro da empresa, com demissão gradual de funcionários, esbarra em dois óbices: financeiro (recursos para quitar as rescisões) e políticos (pressão dos funcionários e seus apoiadores).

Avalia que a participação do Judiciário na resolução de questões como essa, em que há repercussões políticas, é muito importante. Diz que os gestores muitas vezes têm dificuldade de tomar medidas de moralização, porque em alguns casos são antipáticas e os gestores dependem de voto e apoio político. Sugere, inclusive, que o Judiciário tenha uma postura ainda mais proativa, rompendo o paradigma da inércia e buscando o Executivo para identificar as questões em que poderia atuar de forma mais resolutiva, amortecendo a pressão política. Cita o transporte público como exemplo de setor que também mereceria uma reforma estrutural nesses moldes. Afirma que problemas complexos só são resolvidos “saindo da caixinha”.

No caso, aponta que o Município de Natal possui muito patrimônio imobilizado e que, com os recursos decorrentes da alienação de parte dos imóveis poderia ser criado um fundo para pagamento das rescisões dos funcionários. Aposta no enxugamento da estrutura da Urbana para transformá-la numa agência reguladora, com poucos funcionários, terceirizando-se o restante do serviço que ainda executa. No mais, esclarece que o Município aderiu ao parcelamento da dívida não-previdenciária e previdenciária da Urbana perante a Fazenda Nacional.

Como crítica, lamenta que o Ministério Público do Trabalho não esteja participando do processo desde o início, o que facilitaria a melhor compreensão das peculiaridades da questão laboral da Urbana. Considera importante a provocação ao TCE-RN, mas avalia como tímida a conclusão da auditoria que sugere a necessidade de apenas quatrocentas demissões. Pondera que o TCE-RN deveria ter indo além, estudando outros modelos de organização e prestação do serviço, como ocorre em outras cidades. Diz que o ideal seria a contratação de consultoria especializada para analisar a situação, mas que há dificuldades na contratação.

Sobre a transição entre os juízes no caso, revela que não ficou apreensivo quando da saída do juiz titular, acreditando que a estratégia iria continuar e foi o que aconteceu. Apesar de os juízes terem temperamentos diferentes, o resultado tem sido o mesmo.

#### **5.4. Discussão e análise dos dados**

Concluída a descrição dos casos, com registro das principais questões que mais interessavam ao problema pesquisado, e apresentado o resumo do conteúdo das entrevistas com participantes das referidas ações judiciais, cumpre agora avançar na problematização das questões e análise dos dados.

A pergunta de pesquisa formulada na introdução deste trabalho foi a seguinte: os instrumentos de *Legal Design* podem ser utilizados pelo Poder Judiciário na prática jurisdicional, em especial no enfretamento da litigiosidade complexa, e que impactos podem proporcionar para o aperfeiçoamento da jurisdição?

A hipótese lançada foi a de que as metodologias e instrumentos de *Legal Design* poderiam ser aplicados em processos complexos, de natureza estrutural, gerando resultados positivos para a solução do caso, desde o correto diagnóstico até

a implementação das medidas. Por resultados positivos, entenda-se maior rapidez, efetividade e sustentabilidade das soluções tomadas.

As perguntas subsidiárias de pesquisa foram:

a) Que estratégias de design organizacional e processual podem favorecer 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) Como 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 para aperfeiçoar a documentação e a comunicação de atos processuais em litígios complexos?

Em primeiro lugar, verifica-se que ambos os casos, objeto do estudo, possuíam características de processos estruturais (complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade).

No Caso das filas de cirurgia, verificou-se que se trata de grave problema de saúde pública, envolvendo diversas entidades, com distintas funções. Há questões relacionadas ao desenho do fluxo, que não é focado na perspectiva do cidadão-usuário, à multiplicidade de sistemas informatizados que não se comunicam, nem produzem dados com suficiente confiabilidade e utilidade, à falta de diálogo e delimitação clara das competências dos entes públicos, dentre outros aspectos problemáticos. O resultado é um cenário de acúmulo de pacientes aguardando realização de cirurgias, que deságua na judicialização de pedidos.

No caso, a reforma estrutural em construção tem como escopo remodelar o fluxo das cirurgias, desde o primeiro contato do paciente com o sistema de saúde até a efetiva realização do procedimento cirúrgico. O foco do novo fluxo é a

centralidade do usuário, facilitando a jornada do cidadão-usuário mediante informação clara, comunicação fluída e confiabilidade nos dados.

Para tanto, por meio do ingresso do Laboratório Íris, utilizou-se metodologia de *Design Thinking* em audiências realizadas no ambiente do laboratório de inovação, nas quais foram realizadas oficinas visando à sensibilização dos participantes, ao desenvolvimento da empatia, ao diagnóstico das causas do problema, à identificação de possíveis soluções e à construção de matriz de prioridades.

O Íris se valeu de pesquisa empírica para aprofundar o diagnóstico do problema e o mapeamento da jornada do usuário. Em pesquisa de campo, com realização de entrevistas, os questionamentos dos cidadãos utilizados para nortear a remodelagem das filas foram resultado de metodologias que deram embasamento empírico à investigação das dúvidas dos usuários. Foi-se além da mera especulação fruto das percepções subjetivas das autoridades envolvidas na resolução judicial do conflito.

No Caso Urbana, o conflito decorre de um quadro generalizado de insustentabilidade financeira da empresa, com necessidade de reestruturação de vários de seus elementos, como quadro de pessoal, finanças e serviços prestados. Há uma gama variada de centros de interesses: Fazenda Nacional, gestores da Urbana, trabalhadores, inclusive com litigiosidade interna ao grupo.

Adotou-se a estratégia de uma “governança judicial”, a indicar modalidade de execução que, em vez de se limitar a arrecadar o máximo de patrimônio do devedor para 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. Nas palavras do próprio magistrado titular da vara, por ocasião de *workshop* promovido no curso da ação, o objetivo da “governança judicial” é evitar que a execução fiscal se transforme numa “metralhadora giratória”, destruindo tudo que está à frente. Trata-se, pois, de reestruturação de uma entidade pública, em sede judicial, por meio de relação essencialmente dialógica mediada pelo juízo, mas que não exclui o protagonismo das partes e demais interessados.

Em ambos os casos, foram adotadas a principiologia e as técnicas de processos estruturais. As ações tiveram o rito flexibilizado, concentrando-se fundamentalmente em sucessivas audiências, nas quais eram discutidos os problemas e estudadas soluções. O processo, nos dois casos, tinha base essencialmente dialógica, estimulando-se a construção de consensos.

A cooperação foi elemento substancialmente presente no Caso Urbana. 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. Com a cooperação judiciária, construiu-se solução consensual de repasses mensais pelo Município de Natal à Justiça do Trabalho, que acarretou a gradual ocorrência de bloqueios pelos juízes trabalhistas.

A cooperação não se limitou à seara das instituições judiciárias. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) realizou 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. Houve ainda tratativas para que a Caixa Econômica Federal realizasse, em regime de cooperação, a avaliação de imóveis municipais para alienação, mas a iniciativa acabou não se viabilizando.

Em ambos os casos, houve a utilização de figuras processuais inovadoras. No Caso das filas de cirurgia, o Laboratório Íris atuou como *amicus curiae*, auxiliando o juízo na aplicação de metodologias de design nas oficinas no laboratório. Passará a assumir funções equivalentes a de *special master*, ou seja, como entidade especialista designada pelo juízo para realizar a gestão dos trabalhos dos grupos envolvidos na construção do plano de ação, ficando ainda responsável pela produção de relatórios das atividades.

No Caso Urbana, outra estratégia inovadora utilizada no caso foi a designação de um magistrado, lotado em outra seção judiciária, para atuar como “consultor judicial” na ação, num exercício de diplomacia judiciária. O objetivo apontado foi o de que trazer um olhar externo ao plano a ser desenvolvido, tendo em

vista sua complexidade, bem como auxiliar o juiz na reflexão sobre os pontos críticos do conflito.

Outro ingrediente de processo estrutural desenvolvido nos dois casos foi o caráter participativo e democrático do processo, a reforçar a responsividade social e a legitimação da atuação jurisdicional.

Dada a multiplicidade dos interesses em jogo, em ambos os casos, houve especial atenção do juízo para com o estabelecimento de diálogo interinstitucional entre os integrantes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal. No Caso Urbana, estabeleceu-se diálogo também 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 expusessem seus pontos de vistas, formulassem questionamentos e apontassem alternativas para a resolução do problema.

No Caso Urbana, em especial, foram realizadas audiências públicas, inclusive com participação de elevado número de membros do Poder Legislativo municipal que se dirigiram à sede da Justiça Federal para debater uma questão que acabou ensejando projeto de lei. Ademais, foi realizado um *workshop*, transmitido para o grande público via YouTube, 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. Essa iniciativa revelou a disposição do juízo de permitir o acompanhamento do processo por toda a sociedade, viabilizando o legítimo exercício do controle social.

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.

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 fluida entre os diversos sujeitos processuais, os entres colaboradores e a sociedade como um todo.

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.

No Caso das filas de cirurgia, as apresentações produzidas pelo Íris, bem como os relatórios que serviam para registrar as atividades desenvolvidas e apresentar os diagnósticos e proposições, também se serviam de design visual que objetivava evidenciar, com maior clareza, o conteúdo das informações, simplificando a assimilação dos dados.

Outro achado importante diz respeito à adoção de técnicas de gestão de transição de juízes. 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. 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 públicos, 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.

Em ambas as ações, houve sucessão de juízes no decorrer do processo, sendo que o planejamento da troca de juízes e a manutenção do diálogo entre o antigo e o novo julgador acelerou a curva de aprendizado, evitando solução de continuidade significativa na condução dos casos.

Vale registrar que o juiz substituto designado para o caso Urbana havia participado de curso de formação inicial, quando de seu ingresso na magistratura, que contemplava na programação tópicos relativos ao estudo dos processos estruturais, estando, pois, devidamente familiarizado com seus princípios, metodologias e técnicas procedimentais. Isso reforça a importância de uma formação específica em jurisdição estrutural, com vistas a desenvolver as competências necessárias para o desempenho das funções exigidas em conflitos dessa natureza.

Quanto aos resultados pela utilização das metodologias, embora a tramitação das ações tenha sido impactada pela pandemia de Covid-19, alguns impactos positivos foram produzidos.

No Caso das filas de cirurgia, como o desenvolvimento de uma primeira ferramenta informatizada para a publicização das filas para o projeto Plantão Cirurgia 24 Horas, bem como a criação do Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5). 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. Houve avanços também na elaboração de propostas que serão esmiuçadas na próxima etapa do processo, em que grupos se dividirão em eixos temáticos.

No Caso Urbana, houve significativo avanço no equacionamento do endividamento pretérito, com progressiva quitação do passivo trabalhista e parcelamento da dívida previdenciária. Quanto à reestruturação da empresa, a partir da auditoria realizada pelo TCE-RN, o Município de Natal iniciou o planejamento para redução do corpo funcional da Urbana, além de ter oferecido imóveis para amortização da dívida.

A pesquisa também considerou as seguintes objeções à hipótese: (a) a ausência de previsão legal no Código de Processo Civil para utilização das metodologias de *Legal Design*; (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.

Quanto ao primeiro ponto, a pesquisa doutrinária revelou a compatibilidade de uma série de dispositivos da legislação processual brasileira com as técnicas adotadas na condução de processos estruturais, as quais foram utilizadas em ambos os casos. Não houve questionamentos, pela via de recurso, às medidas adotadas pelos juízes, relativamente às técnicas de processo estrutural.

Relativamente à inaptidão do juiz para aplicar metodologias de *Legal Design*, é possível superar essa dificuldade mediante a utilização de colaboradores externos, tal como o Íris funcionou, ou mesmo se valendo de equipes dos laboratórios de inovação do Judiciário. Evidentemente, é preciso que tais laboratórios estejam devidamente estruturados com equipe qualificada para desenvolver e aplicar as oficinas. Alternativamente, os tribunais podem intermediar a realização de parcerias com Universidades ou outras instituições aptas para aplicar as metodologias de design, sem prejuízo de, eventualmente contratar especialistas particulares, a depender do nível de complexidade da tarefa.

Quanto ao terceiro ponto, não foi possível estimar o custo para a aplicação das metodologias, já que o Íris atuou no processo sem ônus para a Justiça Federal.

Por fim, quanto à demora, é preciso considerar que ambos os casos já vinham tramitando há anos antes da adoção das metodologias de design. Mesmo o Caso das filas de cirurgia, que desde seu início já era conduzido dentro da perspectiva dos processos estruturais, tramitava desde o ano de 2016 sem que se conseguisse produzir resultados mais impactantes em termos de reorganização das filas de cirurgia eletiva. Assim, não é possível afirmar que a adoção das metodologias de *Legal Design* em processos estruturais provoque demora além do que naturalmente a ação levaria, por sua maior complexidade. Vale a advertência de que maior demora e despesa pode acontecer caso o diagnóstico do problema não seja realizado adequadamente e se produzam soluções de pouco impacto para resolver o conflito.

## 6. CONCLUSÃO

Percorrida a jornada proposta nesta investigação, cumpre, a partir da contextualização teórica e, principalmente, dos elementos colhidos no campo, buscar confirmar ou refutar a hipótese de pesquisa.

Cumpre resgatar a pergunta de pesquisa formulada na introdução deste trabalho: os instrumentos de *Legal Design* podem ser utilizados pelo Poder Judiciário na prática jurisdicional, em especial no enfrentamento da litigiosidade complexa, e que impactos podem proporcionar para o aperfeiçoamento da jurisdição?

A hipótese levantada era de as metodologias e instrumentos de *Legal Design* poderiam ser aplicados em processos complexos, de natureza estrutural, proporcionando impactos positivos para o correto diagnóstico dos problemas e para a solução dos casos. Os benefícios revertidos por essa abordagem viriam por meio de maior rapidez, efetividade e sustentabilidade das soluções tomadas.

Considerando os dados colhidos, é possível afirmar que as metodologias e estratégias de design aplicado ao direito podem ser utilizadas na prática jurisdicional, especialmente em se tratando de casos voltados ao enfrentamento de conflitos estruturais.

As balizas desse modelo se revelaram plenamente aplicáveis à solução de litígios estruturais, exigindo uma revisão das noções processuais mais tradicionais, bem como do papel do juiz, que deixa de ser o personagem principal, abrindo margem ao protagonismo das pessoas impactadas pelo problema.

Redimensiona-se, assim, o papel do juiz, que, em vez de mero responsável pela tomada de decisões, passa a assumir funções de articulação, mediando a comunicação entre as partes, de desbloqueio, identificando e desobstruindo os gargalos burocráticos que dão origem ao conflito, e de supervisão, monitorando a execução dos planos de ação elaborados em conjunto com as partes.

Ao juiz, dentro dessa perspectiva, cumpre assumir sua função de articulador, zelando para que o diálogo ocorra sob as condições traçadas pela boa-fé, garantindo-se a efetiva participação dos impactados pelo conflito, a informação adequada e a possibilidade de revisão. Almeja-se, com isso, uma maior legitimidade

da atuação jurisdicional em litígios estruturais e o fortalecimento da consciência democrática da sociedade.

O pensamento do design, voltado à construção cocriativa de soluções para problemas, visando aperfeiçoar a experiência do usuário, ajusta-se ao perfil da jurisdição estrutural, mais horizontalizada, que exige o engajamento dos múltiplos agentes envolvidos no conflito. Os litígios estruturais decorrem de problemas complexos e demandam estratégias que exigem maior articulação de equipes multidisciplinares, em trabalho cooperativo, em busca de soluções inovadoras. Essa correlação entre as características da litigiosidade estrutural e dos problemas complexos, de um lado, e do processo estrutural e as metodologias do design aplicado ao Direito favorecem a utilização dos instrumentos do *Legal Design* no enfrentamento desses casos.

Os laboratórios de inovação do Judiciário, por sua vez, podem servir de *locus* para o desenvolvimento dessas atividades, funcionando como “salas de audiência qualificadas”, rompendo com o formalismo que inibe a participação dos envolvidos e estimulando o trabalho cocriativo e inovador.

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.

As metodologias e ferramentas de *Legal Design* não devem ser utilizadas em todo e qualquer caso. Elas se justificam em situações envolvendo problemas complexos, em que se justifiquem a adoção da estratégia estrutural e em que os envolvidos estejam predispostos a uma solução dialógica.

Ademais, as metodologias em questão não são garantia de êxito. Como qualquer processo de design, estão sujeitas a falhas e ao risco de fracasso. Contudo, se bem aplicadas, podem minorar esses riscos, mediante o diagnóstico mais preciso, fruto de evidências empíricas, e por meio de prototipação e testagem de soluções, que permitem identificar precocemente eventuais erros, viabilizando a correção de rumos.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 225/2013, p. 389-410.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão, in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 1.047-1.069.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes, in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 1.071-1.096.

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.

BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **ReJuB – Revista Judicial Brasileira**, Brasília, Ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021, p. 155-178. <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>

BOCHENEK, Antônio César; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Rede de inovação do Poder Judiciário brasileiro: histórico dos laboratórios de inovação na Justiça Federal e a relação com os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Revista Humanidades e Inovação**, v.8, n.47, 2021, p. 24-32.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal, **Manual de identidade visual da Justiça Federal**. Brasília: CJF, 2018. Disponível em <https://www.cjf.jus.br/cjf/identidade-visual-1>, acesso em 23.7.2021.

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.

CARDOSO, Rafael. **Design para um mundo complexo**. São Paulo: Ubu, 2016.

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

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, vol. 89, n. 7, mai-1976. p. 1281-1316.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da inovação judicial, in LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: ENFAM, 2021, p. 29-55.

CORTINA, Adela; MARTÍNEZ, Emilio. **Ética**, 6ª ed., São Paulo: Loyola, 2005.

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](https://www.researchgate.net/publication/320883976_The_enduring_challenge_of_'wicked_problems'_revisiting_Rittel_and_Webber/link/5a6174154585158bca4a0790/download). Acesso em: 25 jun. 2021.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Os desafios do pesquisador nativo: reflexividade, triangulação e questões éticas em pesquisas qualitativas que envolvem o local de trabalho do pesquisador. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 6, n. 2, ago 2019, p. 97-118.

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; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, **Revista de Processo**, vol. 303/2020, p. 45-81.

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

DOURADO, Gabriela. Design Thinking: por que utilizar?, in GREGÓRIO, Álvaro et al. **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do poder judiciário. São Paulo: Blucher, 2019.

EASTON, Robert E. The dual role of the structural injunction. **The Yale Journal**, v. 99, 1983, p. 1983-2002.

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

FISS, Owen. The forms of Justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, 1979. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The\\_Forms\\_of\\_Justice.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2). Acesso em: 30 jan. 2022, p. 1-58.

FISS, Owen. The Allure of Individualism. **Iowa Law Review**, vol. 78, n. 5, 1993, p. 965-979.

FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. O mito do “juiz Hércules” no processo estrutural. **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/franca-serafim-mito-juiz-hercules-processo-estrutural>. Acesso em: 9 jan. 2022.

FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, n. 2, p. 353-409, 1978. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1340368>. Acesso em: 22 jan. 2022.

GARAVITO, César Rodríguez; Franco, Diana Rodriguez. **Cortes y cambio social**: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2010.

GRANJA, Gustavo Borges Pereira; REIS, Lisete Teixeira de Vasconcelos. Como o design jurídico e o direito visual podem contribuir para a eficiência da jurisdição. In: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org.). **Visual Law**: como os elementos visuais podem transformar o direito. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2021. p. 62-73.

GREEVER, Tom. **Articulando decisões de design**. São Paulo: Novatec, 2021.

GURGEL, Jeritza. Iniciativa cearense ganha prêmio de inovação digital e outras novidades da semana. **Diário do Nordeste**. Disponível em <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/sisi-por-geritza-gurgel/iniciativa-cearense-ganha-premio-de-inovacao-digital-e-outras-novidades-da-semana-1.3106862>. Acesso em: 10 jan. 2022.

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

HAGAN, Margaret. **Participatory design for innovation in access to Justice**. Disponível em: [https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19\\_Winter\\_Daedalus\\_Hagan.pdf](https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Hagan.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

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.

KOLKO, Jon. **Do design thinking ao design doing**: como usar a empatia para criar produtos que as pessoas amam. São Paulo: M. Books do Brasil, 2018.

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]

LEVY, Jaime. **Estratégia de UX**: técnicas de estratégia de produto para criar soluções digitais inovadoras. 2ª ed. São Paulo: Novatec, 2021.

LIMA, Caio Moysés. Laboratório de inovação e tecnologia, in LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: ENFAM, 2021 p. 107-142.

LOWDERMILK, Travis. **Design centrado no usuário**: um guia para desenvolvimento de aplicativos amigáveis. São Paulo: Novatec, 2013.

MARTINS, Leonardo Resende. Aplicações do Legal Design na jurisdição. In BOCHENEK, Antônio César; HADDAD, Carlos Henrique Borlido; CANTUÁRIA, Elayne da Silva Ramos. **Gestão, redes e design organizacional**. Brasília: Enfam, 2022. p. 187-202.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o caso Urbana. In BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022. p. 13-45.

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

MORAES, Vânia Cardoso André de. Laboratórios de inovação na Justiça: colaborar para transformar, in **Conjur**, disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-jan-23/segunda-leitura-laboratorios-inovacao-justica-colaborar-transformar>. Acesso em 23 jan. 2022.

NORMAN, Donald. **O design no dia a dia**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

ORNELLAS, Marco. **DesignRHs para um novo mundo**: como transformar o RH em designer organizacional. São Paulo: Colmeia, 2021.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes antropológicos**, ano 20, n. 42, jul./dez. 2014, Porto Alegre, p. 377-391. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832014000200015>

PICHETH, S. F.; CASSANDRE, M. P.; THIOLENT, M. J. M. Analisando a pesquisa-ação à luz dos princípios intervencionistas: um olhar comparativo. **Educação**, v. 39, n. 4, p. s3-s13, 31 dez. 2016. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2016.s.24263>

PINTO JR., Mário Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 1, jan.-abr. 2018, p. 27-48. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201802>.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, v. 1, n. 2, p. 41-82, p. 48, 2014.

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: 21 jan. 2022.

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, Silvio Matheus Alves. O método da autoetnografia na pesquisa sociológica: atores, perspectivas e desafios. **Plural - Revista do Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.24.1, 2017, p. 214-241.

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

SCHNEIDER VAN DER BROOKE, Bianca M.; KOZICK, Katya; **Litígios estruturais e ativismo dialógico**: um novo modelo de atuação para as cortes constitucionais no controle judicial de políticas públicas, disponível em <https://revistas.ufpr.br/petfilo/article/view/65917/38035>. Acesso em: 10 jan. 2022.

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

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo**: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. 2021. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará,

Fortaleza, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/56376>. Acesso em: 2 jul. 2022.

SILVA, Fabio de Sá. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 1, jan 2016, p. 24-53. DOI: 10.19092/reed.v3i1.95.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008: 587-599.

SOUSA TROVÃO, Lidiana Costa de; MOLLICA, Rogério, Ativismo judicial dialógico e os desafios da aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, **Revista Direito UFMS**, v. 5 n. 2 (2019), disponível em <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9566>, acesso em 10 jan. 2022.

STICKDORN, Marc; SCHNEIDER, Jakob. **Isto é design thinking de serviços**. Porto Alegre: Bookman, 2014

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

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.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez-Autores associados, 1986.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas, in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 637-686.

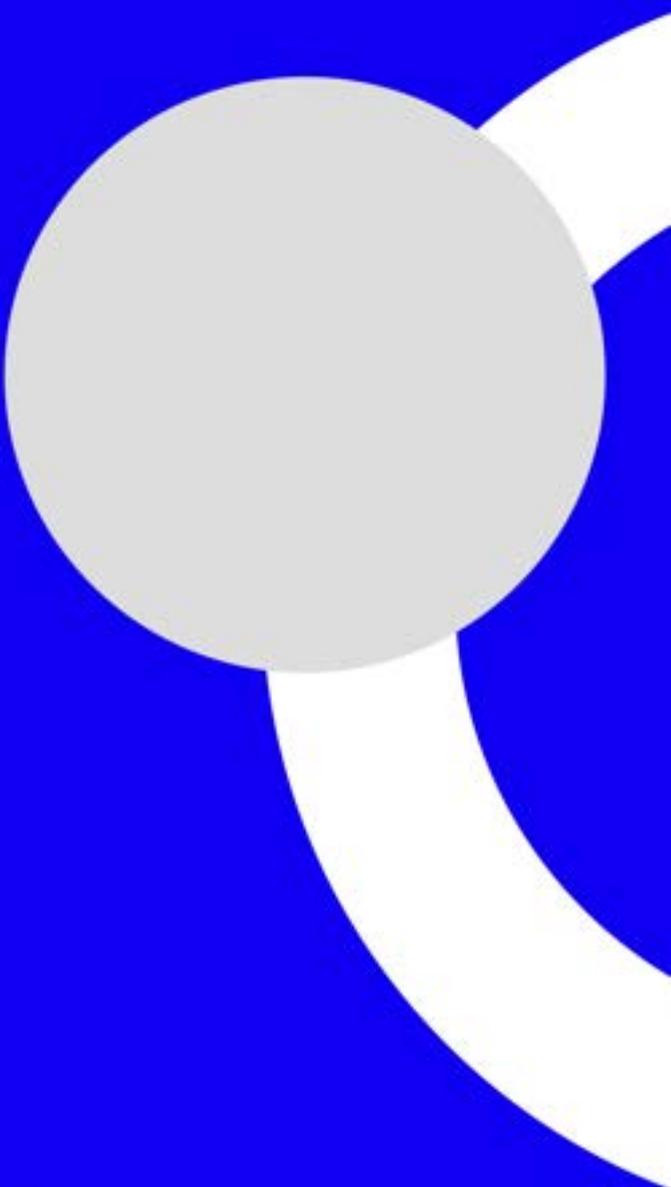
XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Máira Roga (org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 119-160.

YABLONSLI, Jon. **Leis da psicologia aplicadas a UX: usando psicologia para projetar produtos e serviços melhores**. Novatec, 2020.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the Idea of Litigation: A Commentary on the Los Angeles School Case. **UCLA Law Review**, vol. 25, n. 2, dezembro/1977, pp. 244-260.

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.

## Anexo A - Termo de acordo de cooperação entre Íris e JFCE



Acordo de  
**Cooperação  
Técnica**

Nº 03/2022 | Casa Civil

Nº 02/2022 | Justiça Federal

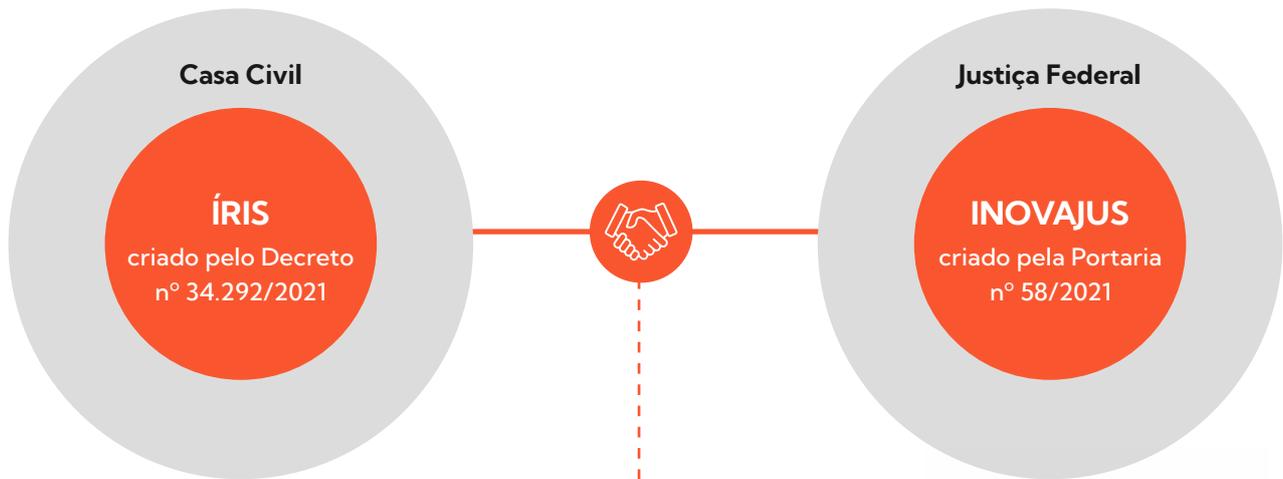


# Acordo de Cooperação Técnica



Celebrado entre o **ÍRIS**, por meio da Casa Civil, e o **INOVAJUS**, por meio da Justiça Federal no Ceará, com a concordância da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará.

## Partes



**íris** | Laboratório de  
Inovação e Dados

**Casa Civil do Estado do Ceará**  
CNPJ/ME nº 09.469.891/0001-02  
Palácio da Abolição | Av. Barão de Studart, 505,  
Meireles, 60.120-000, Fortaleza-CE.

Representado neste acordo por:  
**Francisco das Chagas Cipriano Vieira,**  
Secretário de Estado Chefe da Casa Civil  
do Governo do Ceará



**Justiça Federal no Ceará**  
CNPJ nº 05.424.487/0001-53  
Praça Murilo Borges, s/n, Centro,  
60.035-210, Fortaleza-CE.

Representado neste acordo por:  
**Juiz Federal Alcides Saldanha Lima,**  
diretor do Foro do Ceará

**Interveniente  
anuente**

Com a concordância da

**PGE** |  **PROCURADORIA-GERAL  
DO ESTADO  
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

CNPJ/ME nº 06.622.070/0001-686  
Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150,  
60.811-520, Fortaleza-CE.

Representada neste Acordo por:  
**Antonia Camilly Gomes Cruz,**  
procuradora-geral do Estado do Ceará



Neste Acordo,  
"ÍRIS" e "INOVAJUS"  
serão denominados  
"partes" quando  
citados em conjunto;  
e como "parte",  
quando citados  
individualmente.

# Contexto

Íris

Laboratório de  
Inovação e Dados

ÍRIS é o Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará. Ele existe para:

- 1** Promover a Cultura de Inovação.
- 2** Acelerar a Transformação Digital centrada no humano.
- 3** Impactar positivamente o cidadão e o ambiente público, por meio de seus programas de Inovação Jurídica, Experiência do Usuário e Alfabetização em Dados.



O INOVAJUS é o Laboratório de Inovação da Justiça Federal no Ceará. Ele existe para fomentar a criatividade e a inovação dentro do órgão.

A Justiça Federal é responsável por:

- 1** Julgar ações que podem ter como autores ou réus a União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais.
- 2** Julgar questões relativas a estados estrangeiros ou organismos internacionais e pessoas ou municípios brasileiros, crimes cometidos em navios ou aviões (quando fora do âmbito da Justiça Militar), direitos indígenas, além da entrada ou permanência irregular de estrangeiro no Brasil. As exceções são da jurisdição da Justiça do Trabalho, Eleitoral ou Militar.



## O que queremos JUNTOS?



Elaborar e aprovar planos de trabalho específicos para cada projeto, de acordo com a Cláusula 2 deste Acordo, informando ações individuais e conjuntas a serem realizadas, responsáveis e cronograma de atividades.

Desenvolver estudos e ações de interesse comum e que apliquem ou fomentem práticas inovadoras no setor público.



Compartilhar e promover o intercâmbio de conhecimentos, experiências e ferramentas referentes à inovação no setor público.

Acompanhar as ações dos planos de trabalho específicos e apresentar os resultados alcançados.



Desenvolver e partilhar experiências e estudos sobre práticas inovadoras envolvendo Direito Visual, Linguagem Simples, Experiência do Usuário (UX) e Metodologias Ágeis.

Contribuir para inovar na gestão da Justiça Federal no Ceará, capacitando equipes, desenvolvendo serviços e cocriando protótipos de documentos com base na experiência do cidadão.



### COOPERAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

A cooperação entre as partes atende ao interesse público, pois promove e estimula o princípio administrativo da eficiência, presente no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

## Cláusula 1

# Quais os compromissos assumidos pelas partes?



As partes se comprometem a trabalhar para o sucesso da cooperação, que conta com plano de trabalho definido na Cláusula 2 deste Acordo.

Cada parte indicará pelo menos um representante para acompanhar as atividades e ser a ponte entre as duas instituições. A escolha deverá acontecer em até cinco dias úteis contados a partir da assinatura deste Acordo.

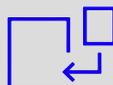
As partes buscarão maximizar os impactos quantitativos e qualitativos de suas atuações. Assim, é essencial a definição de métricas objetivas de indicadores de impacto público da cooperação.

## Cláusula 2

# Plano de trabalho: como acontece a cooperação?



O Plano de Trabalho Geral anexado a este Acordo traz o detalhamento de atividades e cronogramas a serem seguidos de forma obrigatória.



Se desejarem, as partes podem, em comum acordo, alterar o Plano de Trabalho Geral, desde que seu objeto seja mantido.



As alterações deverão ser oficializadas em comunicação escrita, via e-mails institucionais dos representantes das partes.



### Planos de trabalhos específicos

As partes deverão elaborar planos específicos para cada projeto desenvolvido no prazo da cooperação. Eles serão anexos deste Acordo e seguirão todas as suas regras, bem como as diretrizes do Plano de Trabalho Geral.

### Cláusula 3

## Quais são os compromissos de cada parte?

iris

Laboratório de  
Inovação e Dados

Capacitar representantes da Justiça Federal no Ceará em Linguagem Simples, Direito Visual, Experiência do Usuário, Metodologias Ágeis e Inovação na Gestão e na atividade jurisdicional.

Orientar a Justiça Federal no Ceará na adaptação de projetos e/ou processos indicados com base nas abordagens citadas no item anterior.

Participar da definição dos indicadores que irão medir o impacto dos projetos realizados durante a cooperação.



Divulgar a cooperação na Justiça Federal no Ceará.

Estimular a participação de representantes de áreas diversas de atuação em eventos e oficinas de capacitação.

Indicar projetos e/ou processos para aplicação de Linguagem Simples, Direito Visual, e Experiência do Usuário.

Medir o impacto dos projetos depois da aplicação de melhorias e das adequações propostas.

### Cláusula 4

## Serão aplicados recursos financeiros?

Não haverá transferência de recursos financeiros entre as partes.

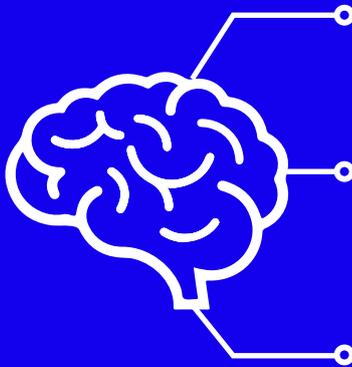


As atividades dos planos de trabalho específicos serão feitas em regime de cooperação mútua, por isso não haverá remuneração a nenhuma das partes.

As despesas para executar as atividades dos planos de trabalho (sobretudo as de pessoal, deslocamentos e comunicações) correrão por conta de dotações específicas já previstas nos orçamentos das partes.

## Cláusula 5

# Propriedade intelectual: os resultados pertencem a quem?



Este acordo não dá, de nenhuma forma, licença ou cessão de direitos de propriedade intelectual a nenhuma das Partes.

Qualquer produto desenvolvido durante a cooperação pertencerá exclusivamente às Partes.

Os direitos de propriedade intelectual já pertencentes a cada uma das Partes anteriormente à cooperação continuarão a ser de sua única e exclusiva titularidade, mesmo que sejam usados para auxiliar a execução dos planos de trabalho.

## Cláusula 6

# Prazo: quanto tempo durará este Acordo?

**12**  
meses

O prazo de validade deste Acordo será de 12 (doze meses), contados a partir da data de sua assinatura. Sua prorrogação está autorizada por igual período, desde que pactuada por escrito.

## Cláusula 7

# Como este Acordo poderá ser extinto?

Este Acordo poderá ser extinto de duas formas



Qualquer uma das partes poderá, quando desejar, declarar este Acordo extinto, a partir de uma notificação que deverá ser enviada com 30 (trinta) dias de antecedência.



Essa notificação não prejudicará as atividades já concluídas dentro do Acordo.



Qualquer cláusula deste Acordo ou normas previstas em legislação vigente não forem cumpridas.



Este Acordo poderá ser extinto imediatamente se:



Surgir norma posterior a este Acordo que torne impossível cumprir suas obrigações.

## Cláusula 8

# Segurança da informação e proteção de dados pessoais

### As partes deverão



Observar as melhores práticas de segurança da informação disponíveis hoje para manter:

- a confidencialidade
- a disponibilidade
- a integridade
- a segurança de dados e informações



Proteger os dados pessoais acessados durante as atividades deste Acordo, em especial os dados pessoais sensíveis, tais como os ligados a uma pessoa natural que se referirem a:

- filiação sindical
- raça/etnia
- convicção religiosa
- opinião política
- vida sexual
- dado da saúde
- dado genético
- dado biométrico

O tratamento de dados pessoais decorrentes deste Acordo deverá ser feito de forma transparente e compatível com as finalidades informadas aos titulares dos dados.



O compartilhamento de dados pessoais entre as partes deverá ser evitado quando:

Não for essencialmente necessário.

Quando o receptor desses dados não puder garantir a segurança nos mesmos níveis aqui previstos.



As disposições desta Cláusula 7ª serão aplicadas de maneira razoável e harmônica com a Lei de Acesso à Informação, a Lei Geral de Proteção de Dados e o princípios da publicidade, expresso no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

## Cláusula 9

# Publicação: quando e onde este Acordo deverá ser divulgado?



Este Acordo será publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará, conforme a Lei nº 14.133/2021.

## Cláusula 10

# Assinatura digital



As partes e suas testemunhas reconhecem a forma de contratação por meios eletrônicos, digitais e informáticos como válida e plenamente eficaz, ainda que seja estabelecida com a assinatura eletrônica ou certificação fora dos padrões ICP-BRASIL, conforme artigo 10 da Medida Provisória nº 2.200/2001.

## Cláusula 11

# Alterações: este Acordo pode ser modificado?



Este Acordo poderá ser alterado a qualquer momento, desde que:

As partes estejam de acordo.

A alteração seja feita por meio de Acordo aditivo escrito.

## Cláusula 12

# Onde serão resolvidos possíveis conflitos?

As partes escolhem a comarca de Fortaleza, Ceará, para resolver quaisquer questões sobre este Acordo e que não possam ser solucionadas de maneira pacífica pela via administrativa.



Após lerem e concordarem com todas as cláusulas e condições deste Acordo, as partes assinam em duas vias idênticas, na presença de duas testemunhas.

**Fortaleza, 26 de abril de 2022**



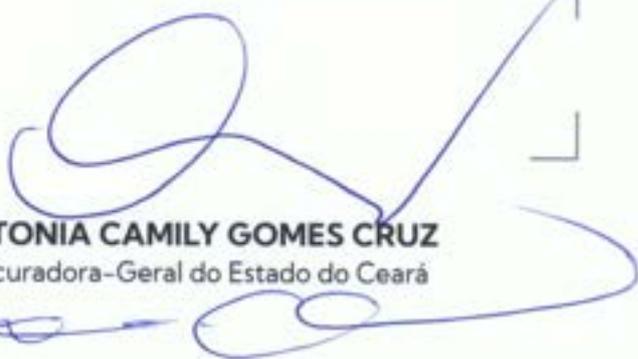
**FRANCISCO DAS CHAGAS CIPRIANO VIEIRA**  
Secretário de Estado Chefe da Casa Civil do Governo do Ceará



Roberto de Azevedo Mota Júnior  
Coordenador da Assessoria  
Jurídica da Casa Civil



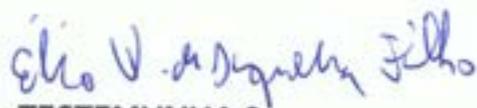
**ALCIDES SALDANHA LIMA**  
Juiz Federal Diretor do Foro da Seção Judiciária no Ceará



**ANTONIA CAMILLY GOMES CRUZ**  
Procuradora-Geral do Estado do Ceará

**TESTEMUNHA 1**

Nome *MARCO BENVENUTO MILANZANI CLEMENTINO*  
CPF *020-467-424-78*



**TESTEMUNHA 2**

Nome  
CPF

## Anexo

# Plano de Trabalho Geral

Este Plano de Trabalho Geral orienta a cooperação entre o ÍRIS | Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará e a Justiça Federal no Ceará e apresenta o cronograma com as etapas de execução do Acordo por meio de capacitações e da trocas de experiências inovadoras.

As atividades envolvem estudos, palestras, oficinas e ações ligados a Inovação Jurídica, Design, Experiência do Usuário e às técnicas de Linguagem Simples e Direito Visual.

## Cronograma de atividades

| Data                     | Atividade  | Responsáveis                        |
|--------------------------|--|-------------------------------------|
| <b>Novembro 2021</b>     | Projeto Filas de Cirurgias Eletivas: mapeamento de processos, jornada do cidadão-usuário, elaboração de diagnóstico, primeira etapa de entrevistas | Grupo de Trabalho ÍRIS e JF-CE      |
| <b>Março 2022</b>        | Palestra "Linguagem Simples e Direito Visual: pela democratização da informação pública"   | Ministrada por Isabel Ferreira Lima |
| <b>Março/ Abril 2022</b> | Projeto Filas de Cirurgias Eletivas: segunda etapa de entrevistas  | Grupo de Trabalho ÍRIS e JF-CE      |
| <b>Abril 2022</b>        | Projeto Mandado Cidadão: aplicação de Linguagem Simples, Direito Visual e Design Editorial nos documentos Mandado Cível e Mandado Criminal         | Grupo de Trabalho ÍRIS e JF-CE      |
| <b>Abril 2022</b>        | Projeto Filas de Cirurgias Eletivas: mapeamento de processos, jornada do cidadão-usuário, elaboração de diagnóstico                                | Grupo de Trabalho ÍRIS e JF-CE      |
| <b>Abril 2022</b>        | Oficina (Re)design de Serviços e elaboração de Plano de Ação   | Grupo de Trabalho ÍRIS e JF-CE      |
| <b>Abril 2022</b>        | Oficina de Inovação em Linguagem do Setor Público, para as Assessorias de Comunicação do Tribunal Regional Federal 5                               | Grupo de Trabalho ÍRIS e JF-CE      |

A revisão da ordem e dos prazos das atividades do Plano de Trabalho Geral, ainda que implique em acréscimos ou supressões e desde que preserve o objeto deste Acordo, pode ser feita sem necessidade de alteração formal.

## Anexo B - Compilação Oficina Design Participativo

# Compilação Oficina Design Participativo

Gestão das Filas de Cirurgias Eletivas  
da Rede Pública





# Acesso Restrito

Este documento contém informações confidenciais e deve ser acessado e utilizado apenas por pessoas autorizadas. Qualquer reprodução total ou parcial e compartilhamento deste documento fora do âmbito a que se destina são expressamente proibidos.



# ► Contextualização

A **Oficina de Design Participativo** foi realizada em 03 de Agosto de 2021 com gestores e operadores do direito ligados à cadeia de cirurgias eletivas no Estado do Ceará.



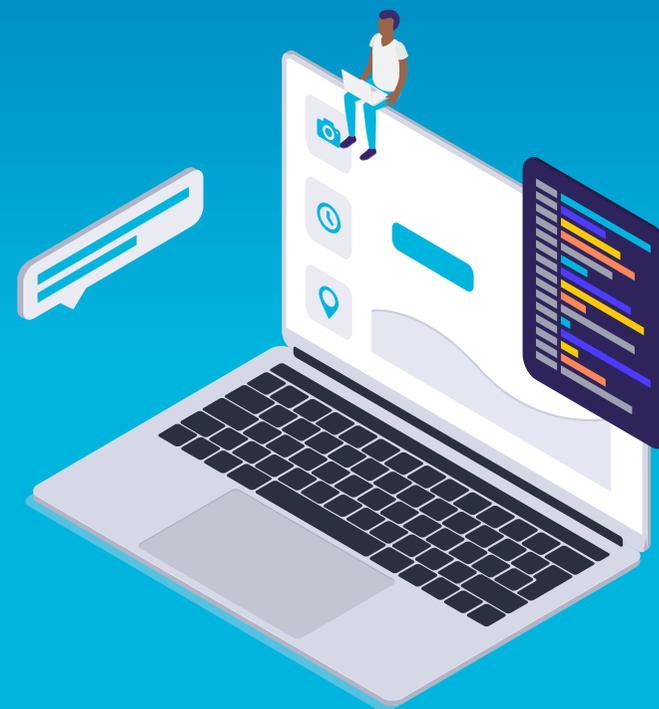
# ► Contextualização

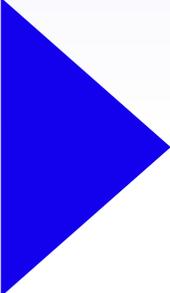
A situação problema é a Judicialização na Saúde (conforme Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100). O objetivo geral é **garantir a comunicação adequada** com os pacientes e órgãos de controle e do sistema de Justiça, em relação às informações sobre as filas.





Neste contexto, o objetivo específico desta oficina é **iniciar o mapeamento da jornada ideal do paciente**, na realização de uma cirurgia eletiva.





Diagnóstico

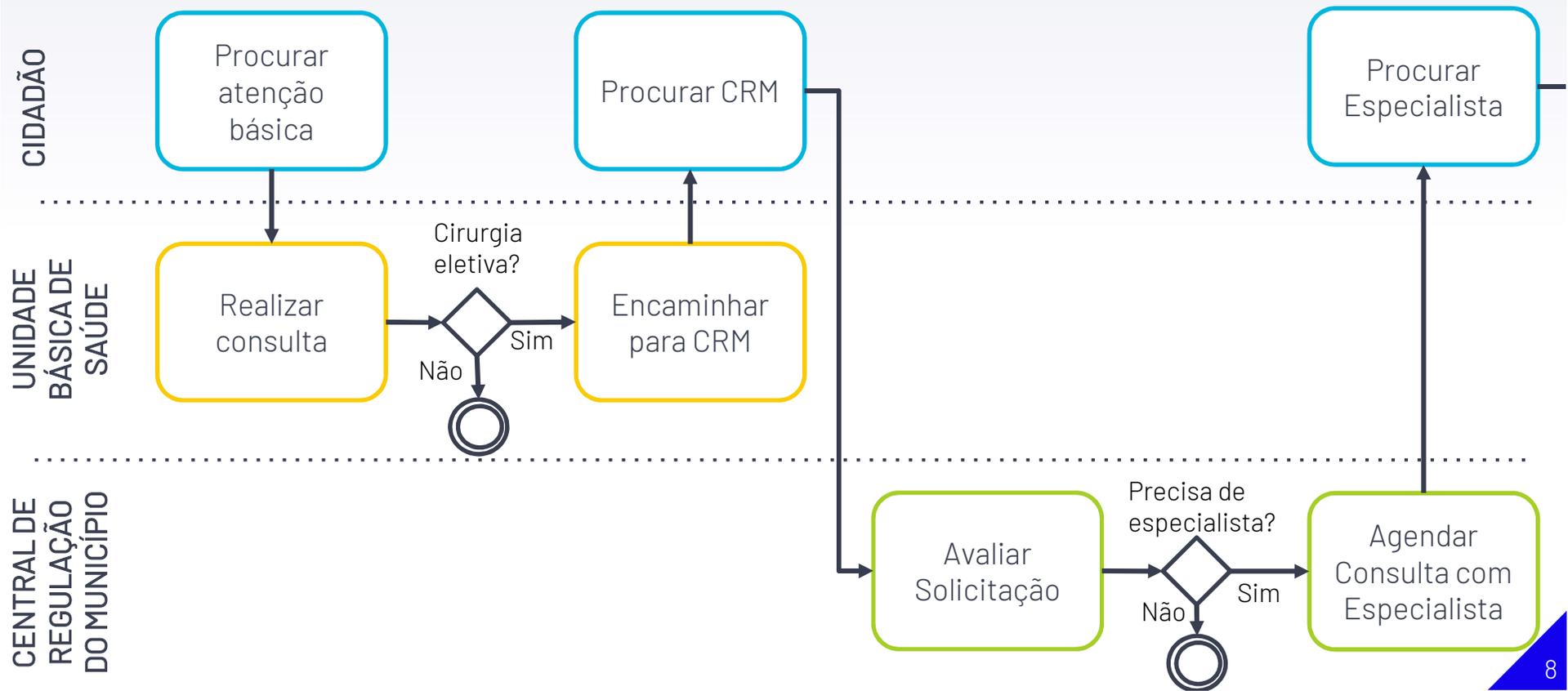
## ▶ Diagnóstico

Com base nos materiais de briefing e em pesquisas adicionais, desenvolvemos um diagrama que tenta mapear a complexidade do fluxo das cirurgias eletivas em suas diversas esferas, a partir da visão do paciente. O diagrama está dividido em três etapas:

- ▶ inicial,
- ▶ intermediária, e
- ▶ final.

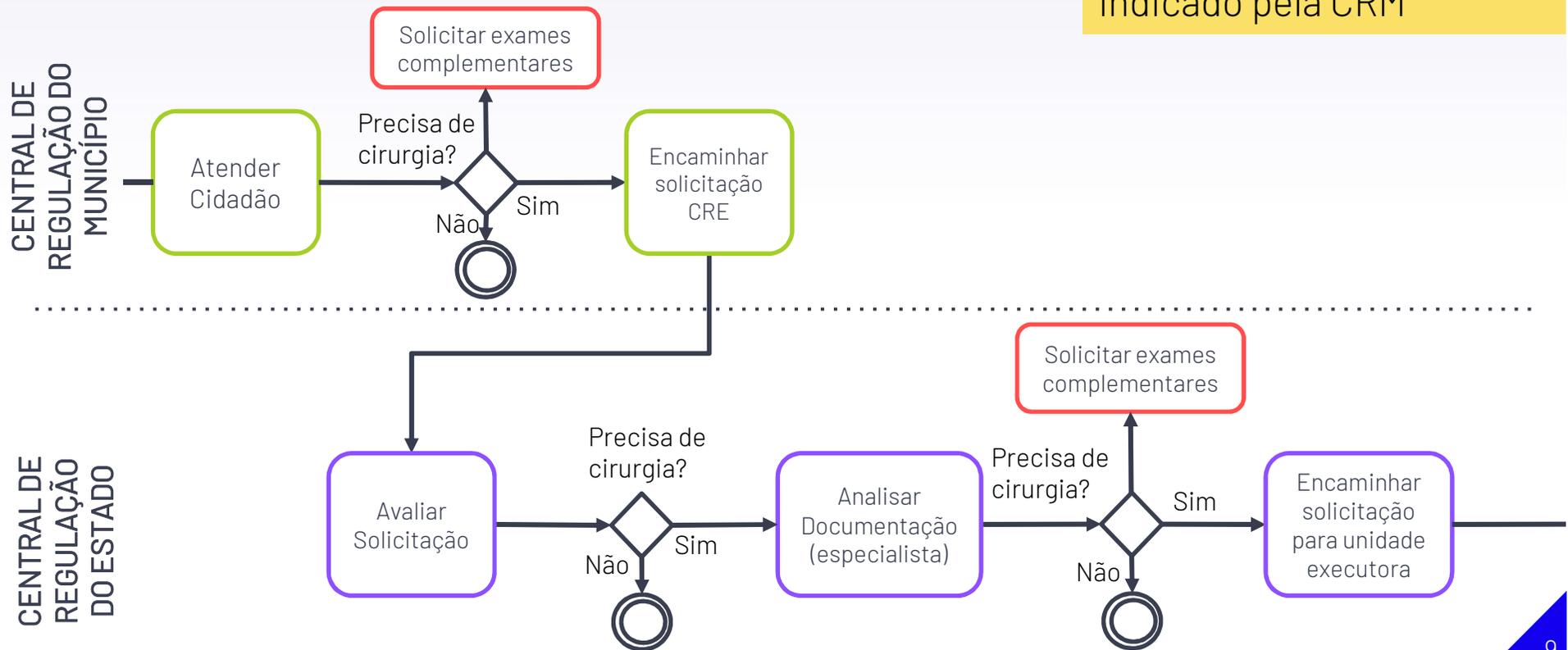


# ▶ Etapa inicial



# ▶ Etapa intermediária

Esta etapa inicia-se com o cidadão consultando-se com o especialista indicado pela CRM



## ▶ Etapa intermediária: realização de exames

Na etapa intermediária, há dois momentos nos quais podem ser requisitados a realização de exames:

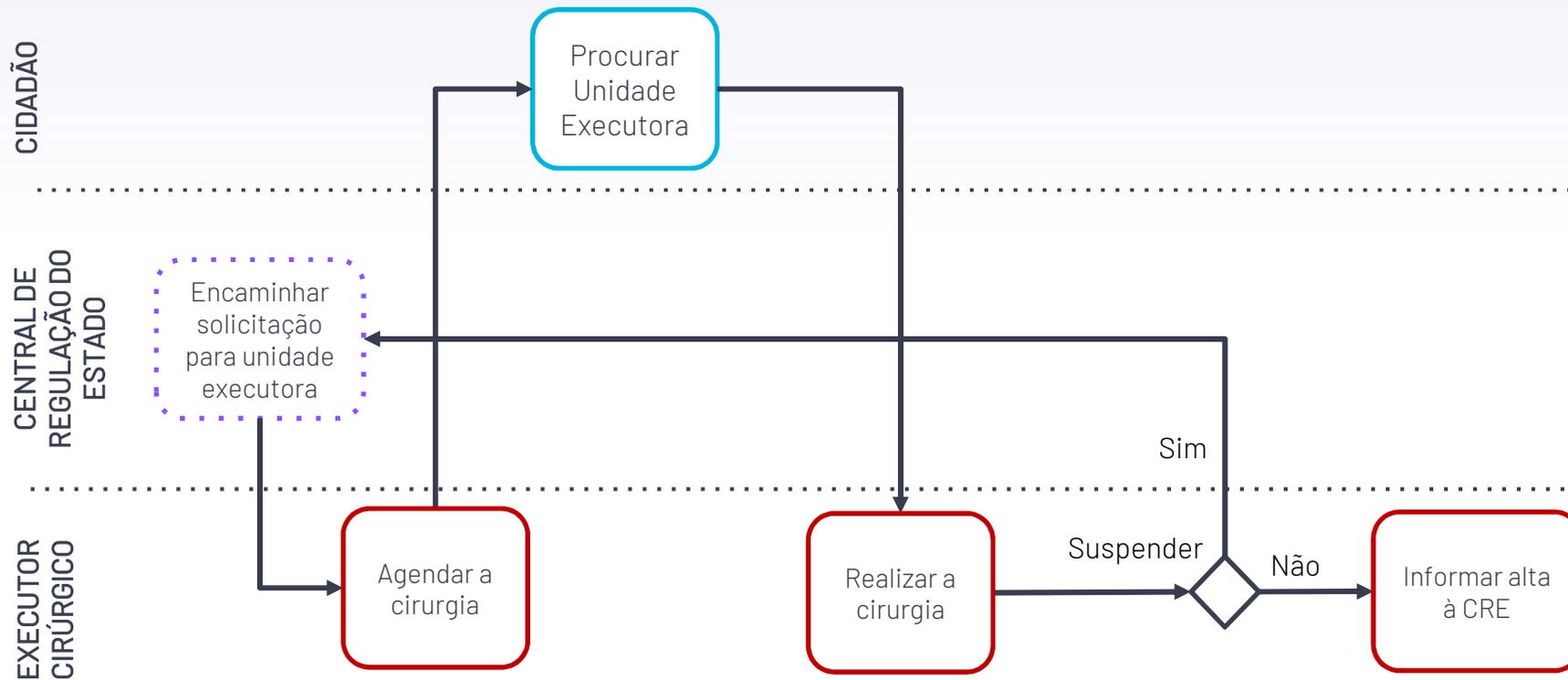
- ▶ na consulta com o especialista (responsabilidade da CRM) e
- ▶ na análise documental pelo especialista da CRE.

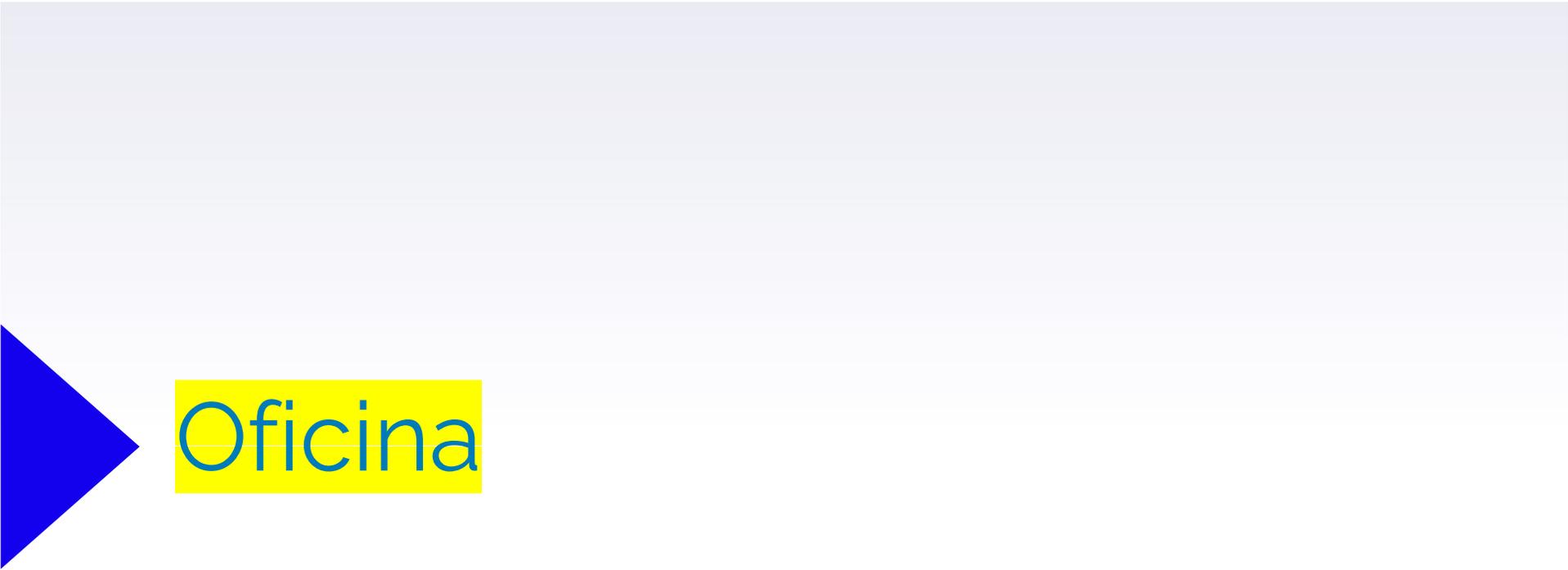
## ► Etapa intermediária: realização de exames

A realização de exames segue um fluxo próprio e com múltiplas variações (a depender do procedimento necessário, da equipe médica, e etc). Consideramos que esta etapa precisa ser analisada em maior profundidade em momentos posteriores.

# ▶ Etapa final

Esta etapa inicia-se com à vinculação da cirurgia à unidade executora





Oficina

# ► Design Participativo

Os participantes foram apresentados aos conceitos de Design Participativo e seu potencial para o desenvolvimento de soluções colaborativas na melhoria da qualidade dos serviços públicos.



# ► Design Participativo

De acordo com as informações que nos foram passadas previamente e com base em algumas pesquisas, construímos personas que pensamos ser representativas de cidadão cearenses que necessitam de cirurgias eletivas.



## ► 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.



## ▶ 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.



## ▶ 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.



# ► Mecânica do Workshop – Parte I

Divididos em grupos, os participantes preencheram mapas de empatia para cada uma das personas. Compreender de maneira mais próxima a realidade do outro, além de um exercício de alteridade, funciona como mecanismo de mapeamento de fluxos e gargalos da jornada do cidadão-usuário.



Nome: **GABRIEL** Idade: **21**

Procura a  
Justiça

Recuperação  
demorada

- Eu preciso achar um  
bucha.
- Estou pagando muito tempo!
- Eu preciso não pagar  
nada aqui
- Quero mais um pedaco  
de bucha.

Nossa

- Eu não sei fazer
- Eu vou ter que  
comprar um pedaço de bucha.

- Vou usar bucha!

PAZ:

QUE ASNI-COMO EN RESOLVO  
MINHA SITUAÇÃO

?

que  
SENTE?

o que  
VÊ?

o que  
LA FAZ?

NECESSIDADES?

Sinto-se  
desamparado  
Sinto que  
não tem voz

Lentidão e  
desorganização  
do sistema

O tempo passar  
e sua situação  
não ser resolvida

Ter um canal  
de comunicação

Neurociência

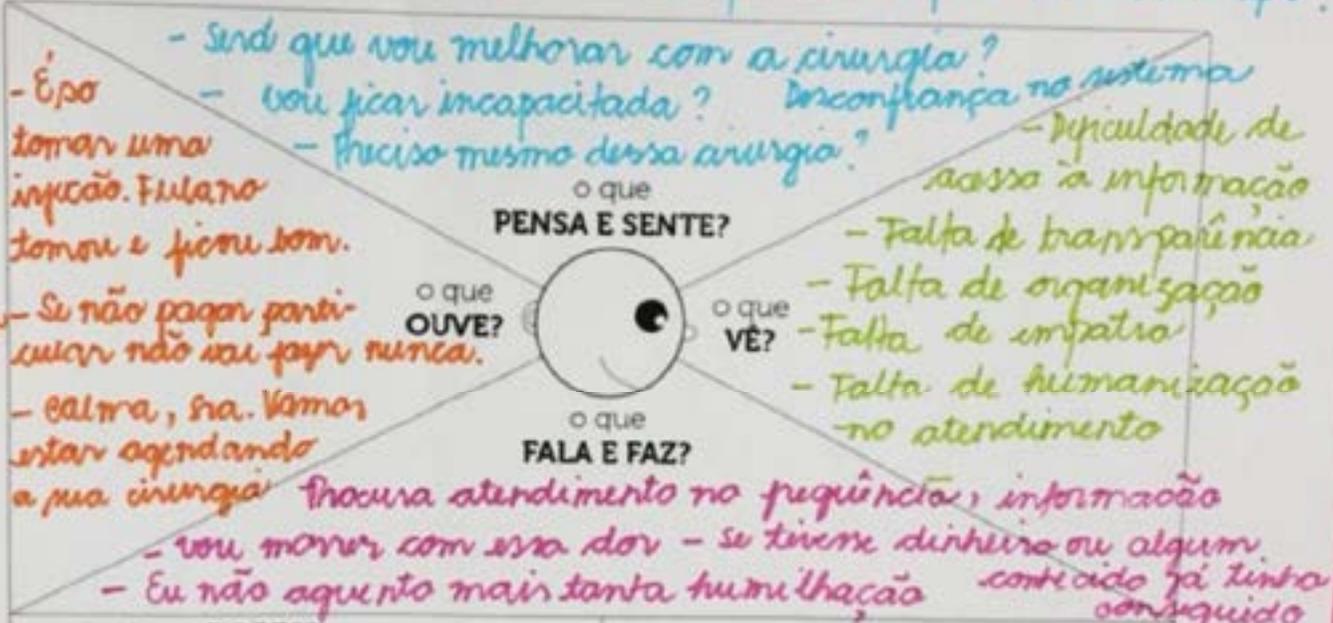
Inferências

Nome: Marta

Idade: 32

vou precisar ir para outro município?

Se não for na DP / Juizica, não resolve. Tem muita gente na fila!



quais são as **DORES?**

- Dor física
- Dor emocional, de sentir-se incapaz, abandono, negligência do sistema
- discaro

quais são as **NECESSIDADES?**

- Informação, previsibilidade
- Tratamento humanizado
- Alívio das dores, ajuda do filtro
- cirurgia ( caso necessária)



## ► Mecânica do Workshop – Parte II

Com base nas respostas do grupo ao mapa de empatia, os participantes foram convidados a construir o que seria sua jornada ideal para o cidadão-usuário do serviço de cirurgias eletivas.



# Jornada do cidadão

Fases da jornada



Ações  
O que o cliente faz?

Dirigir-se à UBS

acompanhar a solicitação de consulta especializada

acompanhar a solicitação de cirurgia

Reunir o paciente para realização de cirurgia

- Cirurgia realizada  
- Alta com controle repetitivo

Pontos de contato  
Com quais interfaces o cidadão interage nessa etapa?

Mãe e UBS

- Atendimento presencial  
- Mais digitais

Responsável pela etapa  
Quem é o principal responsável por esta etapa (Órgão / Cargo / Meio de contato)?

Equipe UBS

- Centros de Regulação  
- Equipe UBS

Sugestões / Oportunidades

Mãe registrar no sistema o atendimento

Coletar do itinerário do paciente

Persona 1

Gabriel tem 21

Instituições com  
diagnósticos  
labora. labora  
Tecnologia  
Técnicos em  
app/web

Central de Reg. e  
Trib. - Serviços Reg. mtd.  
Desenvolvimento

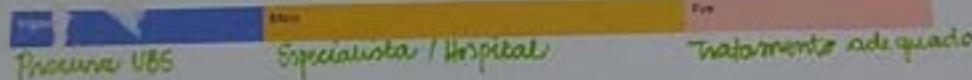
Central Reg. Est.  
- Serviços Reg.  
Desenvolvimento

Hospital  
Respiratória  
Cirurgia / Equip.

## Jornada do cidadão

Fases da jornada

Ações  
O que o cliente faz?



Pontos de contato  
Com quais interfaces o  
paciente interage nessa  
etapa?

- UBS / acolhimento
- Agência com. saúde (ACS)
- médico / enfermeiro
- Central regulação mun.
- médico especialista
- prestadores de serviços diagnósticos / hosp.
- Central de regulação municipal / estadual
- UBS / Longitudinalidade e coord. do cuidado.
- Hospital / Reabilitação
- UBS coord. do cuidado

### Responsável pelo etapa / Agend.

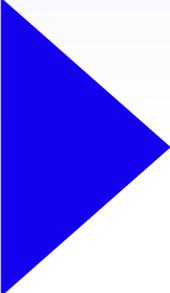
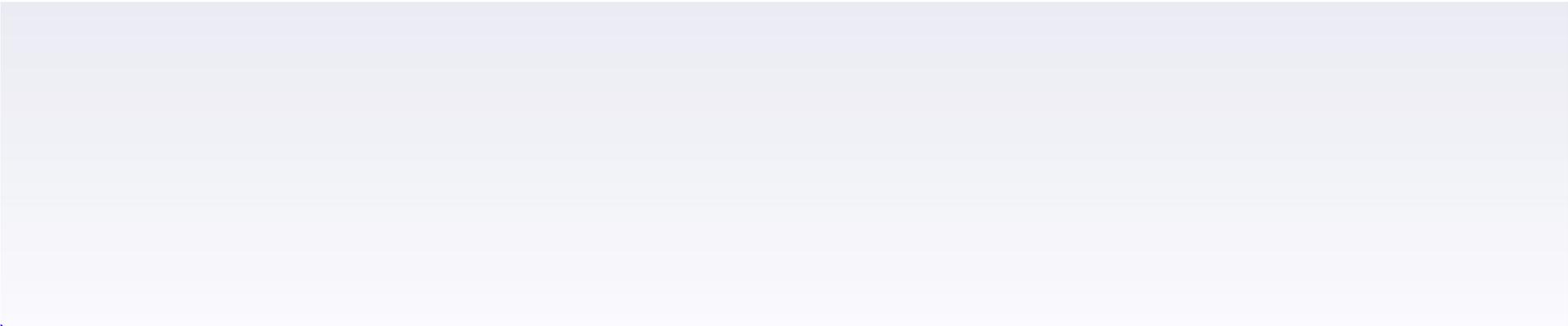
Quem é o principal  
responsável por esta  
etapa (Órgão / Cargo /  
Mão de obra)?

- Cadastro (SMS)
- Atualização de dados
- Informação / feedback
- gestão UBS / gestão CRM
- NIR - núcleo núcleo de regulação
- CReg Mun e Estadual
- NAC - núcleo atend. cliente
- Doutor Hosp
- médico
- clínicas reabilitação

Sugestões /  
Oportunidades

- Sistema
- integração municípios / Estado
- Interfácil inclusão de acompanhamento pelo usuário
- avaliação Atenção Primária



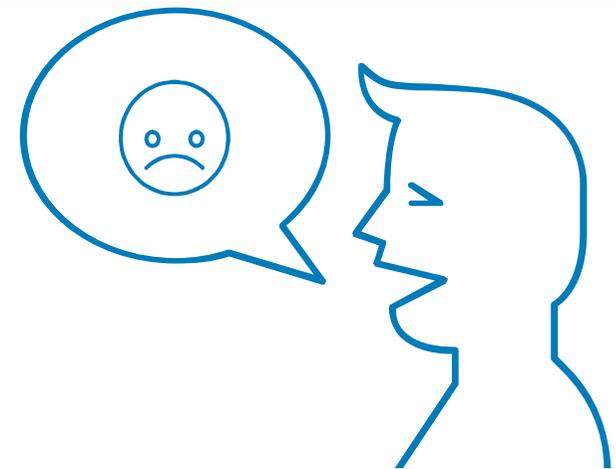


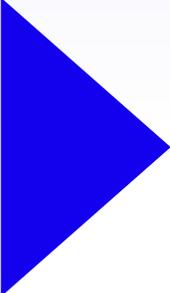
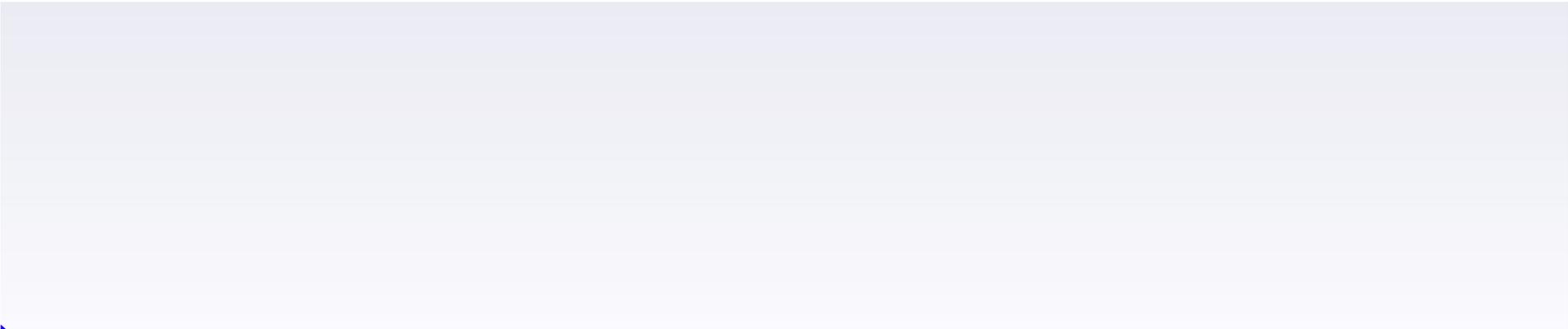
# Uma jornada hipotética

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

## ► Dores dos pacientes

Do que foi captado das opiniões dos participantes, os pacientes enfrentam um processo que pode durar anos, com constante desinformação por parte dos familiares e mesmo dos entes públicos. Os sentimentos mais comumente referidos foram: **angústia, desamparo, impotência e desconfiança.**



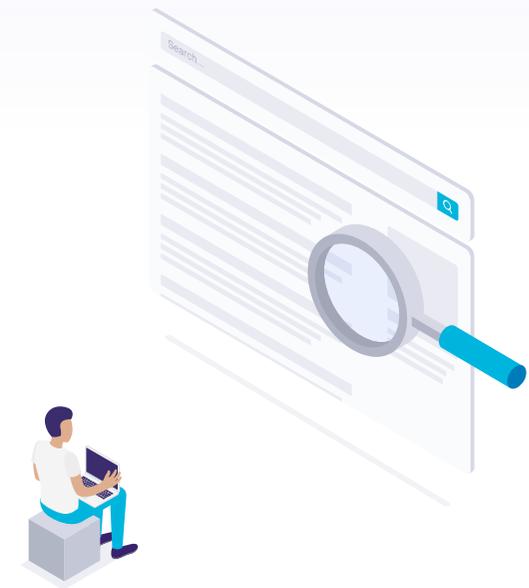


# Problemas e Sugestões

# ► 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?



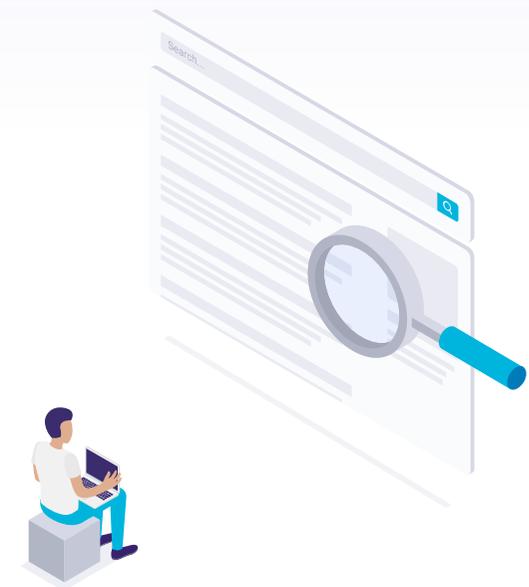
## ► Sugestão

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.

## ► 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).

## ► Problema 2.2: A relação CRM / CRE / Cidadão

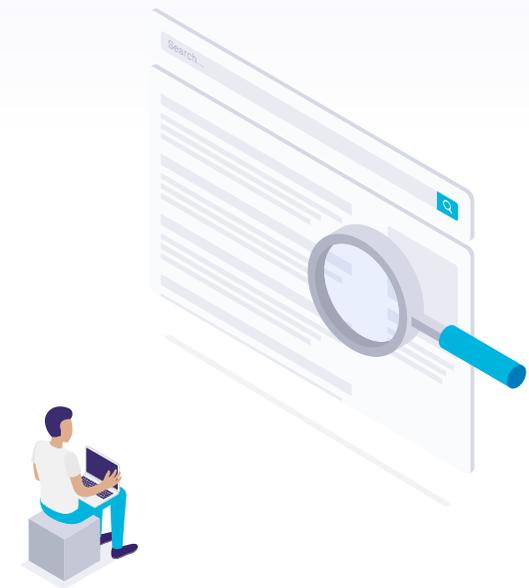
Nesta fase é muito comum que os pacientes não entendam:

- ▶ 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?

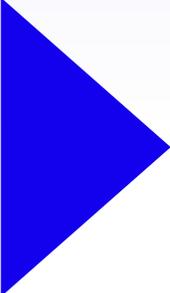
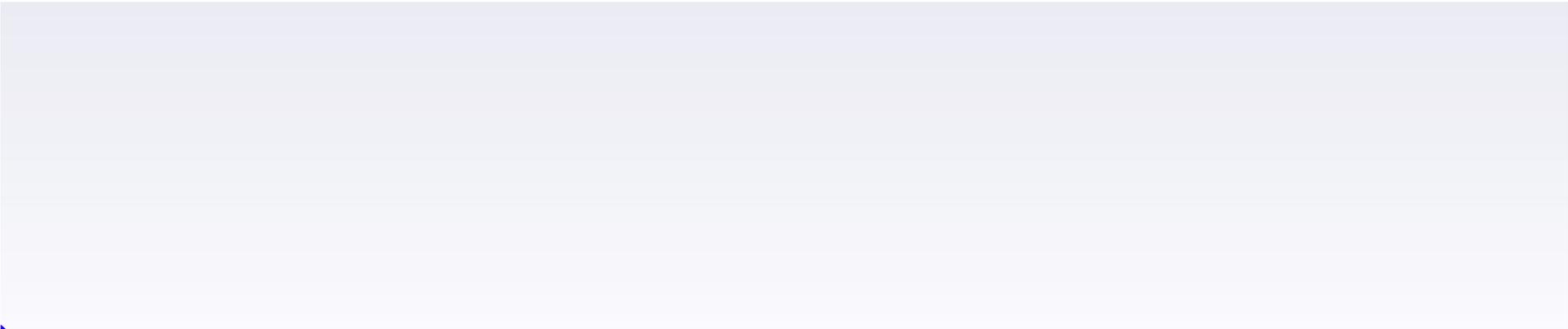


## ► Sugestão

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.



Conclusão

## ▶ 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.

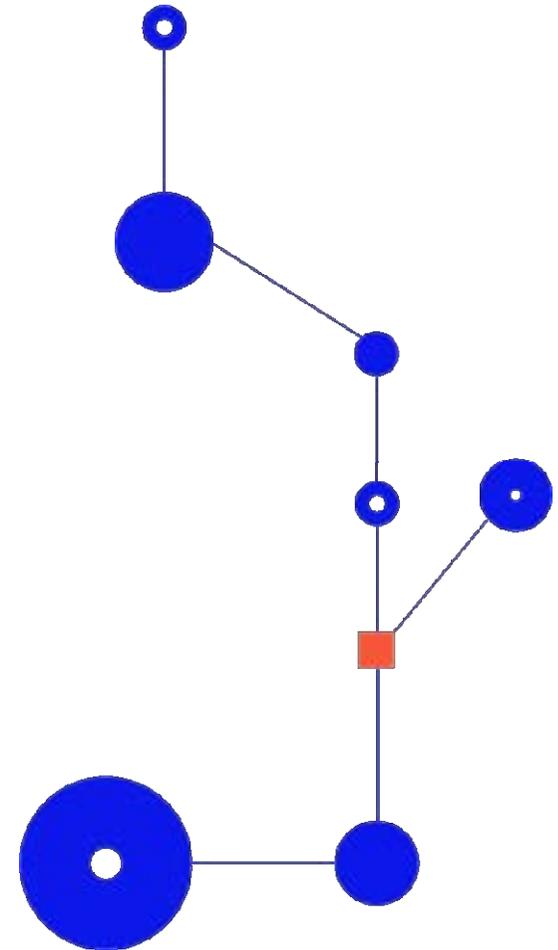
## ► Reflexões

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

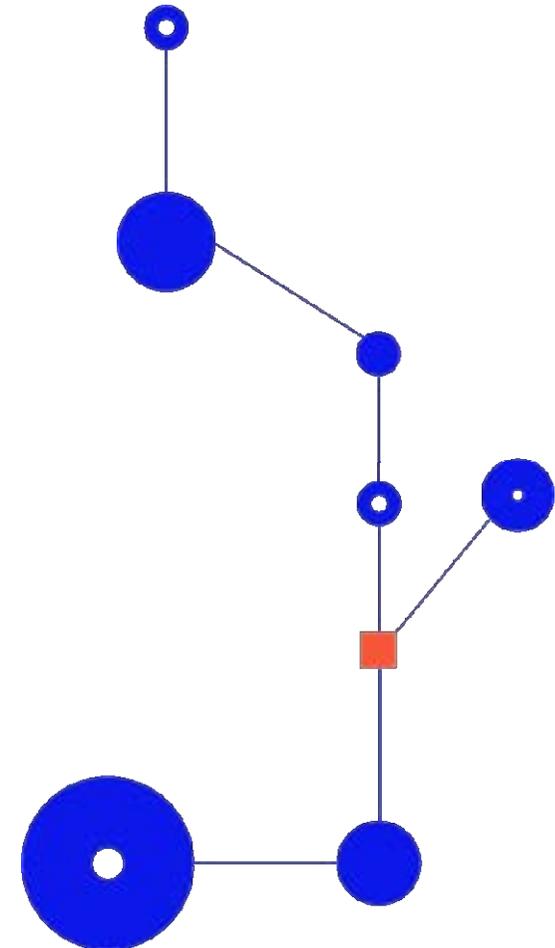
Os participantes da atividade ainda sugerem a inclusão de um sistema de **prontuário eletrônico** único, que acreditamos ser funcionalidade importante, porém não fundamental para o sistema proposto (talvez possa ser utilizado o prontuário eletrônico já existente?).

Inovar em governo não é mais uma escolha, é um imperativo.



## Encaminhamentos: QUIXADÁ E FORTALEZA

- 0 - fechamento do cronograma e escolha das ferramentas e metodologias
- 1 - mapear atores
- 2 - contato/entrevistas com os atores
- 3 - mapeamento de todas as atividades/sistemas do fluxo do serviço
- 4 - fechamento do fluxo
- 5 - desdobrar o mapeamento do serviço em protótipos de comunicação para o cidadão
- 6 - coletar dados para entender a complexidade do sistema de gestão das filas



# Vamos cooperar para inovar!

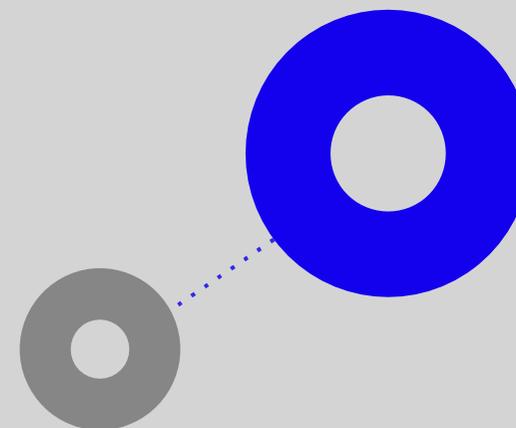
 | @irislabgov

 | Íris Laboratório de Inovação e Dados

 | Íris Laboratório de Inovação e Dados

 | iris@iris.lab.ce.gov.br

[bit.ly/cartaoiris](https://bit.ly/cartaoiris)



Anexo C - Cronograma: Gestão das filas de cirurgias eletivas da rede pública,  
2021

| Etapa  | Atividade  | Lídera                 | Participa            | ago-21 | set-21 | out-21 | nov-21 | dez-21 |
|--|--|------------------------|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1. Levantamento do problema  | Oficina design participativo com principais stakeholders do processo   | Iris                   | Todos                |        |        |        |        |        |
| 1.1 Apresentação dos resultados da oficina de design participativo | Apresentação da compilação dos resultados da oficina ao órgão demandante do processo   |                        | Justiça Federal      |        |        |        |        |        |
| 1.2 Elaboração do cronograma                                       | Criação deste cronograma para ser apresentado a todos os participantes do evento   |                        | -                    |        |        |        |        |        |
| 1.3 Apresentação dos resultados da oficina de design participativo | Apresentação da compilação dos resultados da oficina a todos os participantes do evento  | Justiça Federal        | Todos                |        |        |        |        |        |
| 1.4 Indicação do stakeholders                                      | Será realizada a indicação de representantes de cada órgão participante para que trabalhe em conjunto com a equipe do laboratório Iris<br>Cada stakeholder receberá um convite formal pelo JF para atuação conjunta no processo  |                        | Todos                |        |        |        |        |        |
| 2. Pesquisa de campo   | Divisão das equipes em dois grupos para realizar pesquisa aprofundada sobre os problemas levantados.   | Iris                   | -                    |        |        |        |        |        |
| 2.1 Levantamento de dados sobre sistemas                           | Mapear e catalogar todas as ferramentas utilizadas pelos pacientes e pelo Estado para execução e realização de fila de cirurgias   | Iris (Equipe 1)        | SESA, SMS            |        |        |        |        |        |
|  | 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   |                        | SESA, SMS            |        |        |        |        |        |
|  | Compilação dos dados e criação de um documento sobre os sistemas utilizados atualmente, bem como suas funções e particularidades   |                        | -                    |        |        |        |        |        |
| 2.1 Entrevistas com pacientes                                      | Traçar diagnóstico baseado nos dados obtidos para sugestão de melhorias, especialmente no que tange linguagem simples, usabilidade e experiência do usuário  | Iris (Equipe 2)        | -                    |        |        |        |        |        |
|  | Elaboração de roteiro para guiar a entrevista com os pacientes que se encontram atualmente na fila de cirurgia do Estado   |                        | MP-CE, MPF, DPU, DPE |        |        |        |        |        |
|  | 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<br>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 |                        | -                    |        |        |        |        |        |
| 2.2 Entrevista 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  | Iris (Equipe 2)        | -                    |        |        |        |        |        |
|  | Identificar as pessoas a serem entrevistadas e agendar data, hora e local para realização da entrevista  |                        | SESA, SMS            |        |        |        |        |        |
|  | A equipe 2 se dirigirá a cidade de Quixadá para entrevistas qualitativas sobre a realidade e utilização prática da fila de cirurgias   | SESA, SMS              |                      |        |        |        |        |        |
|  | Compilação das entrevistas para completar de forma fidedigna o fluxo inicial do processo da fila de cirurgias  | -                      |                      |        |        |        |        |        |
| 3. Compilação final dos dados                                      | Elaboração de um novo fluxo do processo da fila de cirurgias do Estado   | Iris                   | -                    |        |        |        |        |        |
|  | As equipes se reunirão para apresentação de todos os resultados obtidos  |                        | -                    |        |        |        |        |        |
| 3.2 Backlog de ações   | Elaboração de um documento completo dos resultados obtidos   | Iris + Justiça Federal | SESA, SMS, MP        |        |        |        |        |        |
| 4. Apresentação dos resultados                                     | Será criada uma lista de ações a serem executadas a fim de aprimorar o processo da fila de cirurgias do estado   |                        | Todos                |        |        |        |        |        |
| 4. Apresentação dos resultados                                     | O material criado será apresentado aos participantes do projeto  | Iris                   | Todos                |        |        |        |        |        |

## Anexo D - Compilação Entrevistas Fila da Saúde I

# Compilação Entrevistas Fila da Saúde I

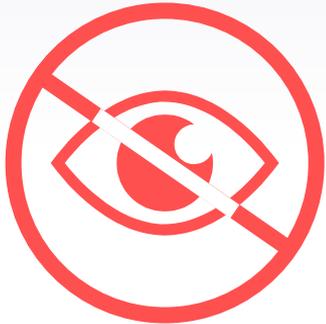


iris

Laboratório de  
Inovação e Dados



**CEARÁ**  
GOVERNO DO ESTADO



# Acesso Restrito

Este documento contém informações confidenciais e deve ser acessado e utilizado apenas por pessoas autorizadas. Qualquer reprodução total ou parcial e compartilhamento deste documento fora do âmbito a que se destina é expressamente proibido.

# Contextualização

A situação problema é a Judicialização na Saúde (conforme Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100). O objetivo geral é garantir a comunicação adequada com os pacientes e órgãos de controle e do sistema de Justiça, em relação às informações sobre as filas.





Diagnóstico

# Diagnóstico

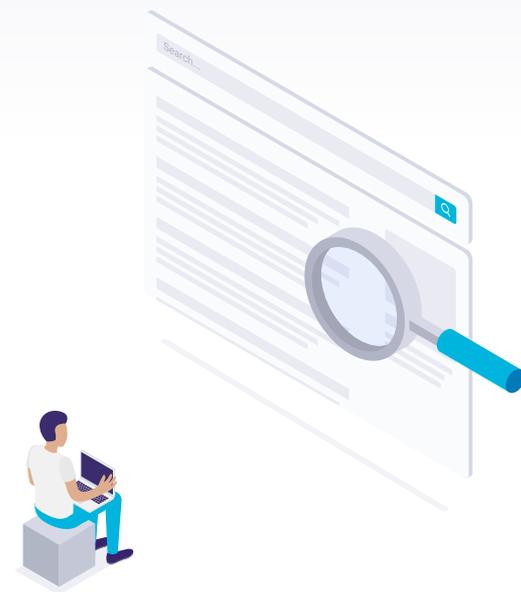
As fases anteriores desta pesquisa - notadamente o Workshop de Design Participativo realizado em 03/08/2021 - identificaram alguns problemas e elicitaram reflexões acerca do mapeamento da jornada do paciente na realização de uma cirurgia eletiva no estado do Ceará.



# 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.

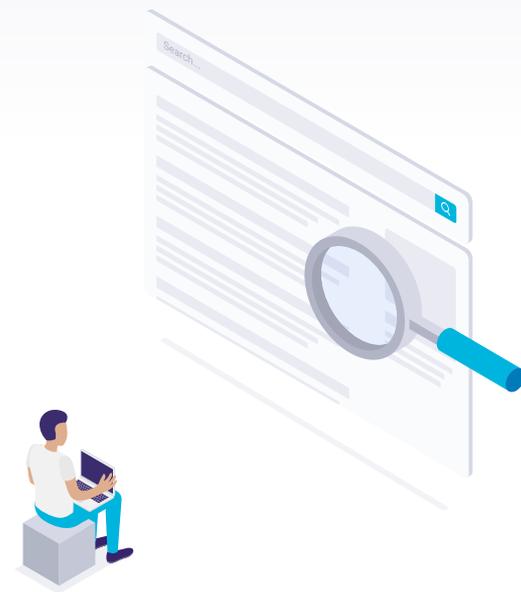
- ▶ Quem são os stakeholders?
- ▶ Quais os fluxos detalhados do processo?
- ▶ Quem são os atores que o paciente deve ser reportar?



## 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



# Conclusão

Dado os problemas levantados, sugerimos 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.

# Contextualização

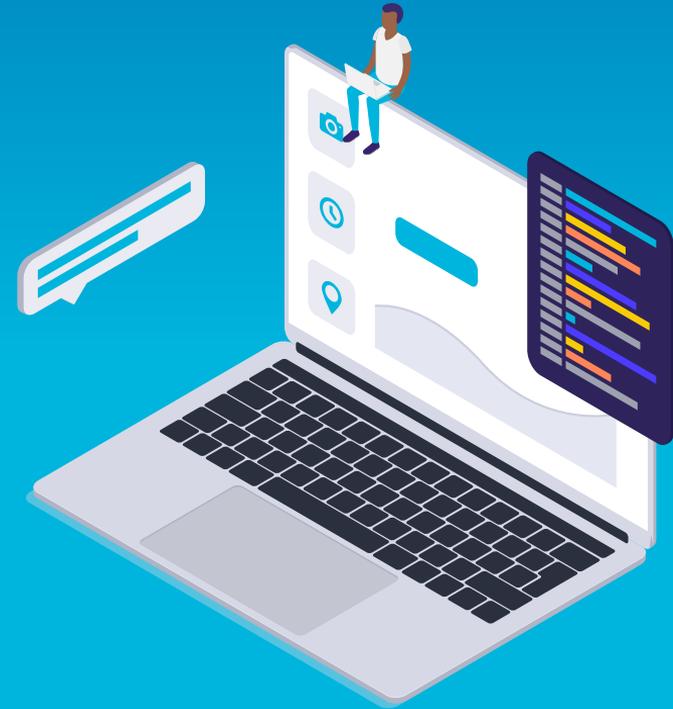
A primeira Rodada de Entrevistas foi realizada em 10 de Novembro de 2021 com gestores, operadores do direito, e cidadãos ligados à cadeia de cirurgias eletivas no Estado do Ceará. Esta etapa foi realizada em uma cidade do interior do Estado que, por questões de confidencialidade, identificaremos apenas como Cidade 1.







Neste contexto, o objetivo específico das entrevistas foi aprofundar o mapeamento de todos os processos em todas as instâncias envolvidas na realização de uma cirurgia eletiva.





# Entrevistas

Foram realizadas 4 entrevistas, todas acompanhadas por 4 pesquisadores (Alysson, Davi, Georgia e Leonara). Todos os entrevistados assinaram termo de consentimento. Foram eles:

- ▶ Entrevistada 1 – Central de Regulação do Município de Cidade 1
- ▶ Entrevistada 2 – Cidadã necessitada de cirurgia
- ▶ Entrevistado 3 – Defensor Público da comarca de Cidade 1
- ▶ Entrevistada 4 – Central de Regulação do Município de Cidade 1



# Contextualização

As entrevistas encontram-se transcritas em:

<https://docs.google.com/document/d/1Y4HhXOMRDik06AgetQ5xM5Pcf0c0UQw8RQZ6hfaKzl4/edit?usp=sharing>



# Entrevistada 1

Entrevistada 1 lidera o Setor de Controle de Avaliação municipal em Cidade 1. Ela diz que o órgão é o que acompanha mais de perto o cidadão na execução de cirurgia eletiva.

# Entrevistada 1

“há uma impressão inicial negativa por parte dos pacientes, de que a cirurgia vai demorar...”

“que eu saiba, não há judicializações ativas no Município”

## Entrevistada 2

Entrevistada 2 trabalha realizando faxinas e é natural de Cidade 1. Ela necessita de uma cirurgia de pedra nos rins, identificada há mais de um ano, mas está perdida no sistema.

## Entrevistada 2

“... se eu desse um voto o vereador dela arrumava pra mim, né? Aí, até hoje.”

“... está lá por um posto na mão não sei de quem, não sei quem. É difícil, viu, pra gente conseguir uma operação aqui. É difícil.

“...eu tenho vontade de me operar, porque só de imaginar as dores que eu sinto”.

# Entrevistado 3

Entrevistado 3 é Defensor Público em Cidade 1. Ele se preocupa com a judicialização, pois entende que onera o Estado, mas também reitera que há casos onde é a única via possível.

# Entrevistado 3

“enxergo dois problemas principais, transparência e comunicação”

“não há conhecimento acerca da fila, nem no Poder Judiciário”

“é necessário um canal específico para a Saúde”

# Entrevistada 4

Entrevistada 4 é a Coordenadora da Central de Regulação do Município de Cidade 1. Ela é a pessoa (uma das únicas) que tem acesso direto à fila de cirurgia.

# Entrevistada 4

“tem gente que não vem dar entrada aqui já vai judicializar, né?”

“só quem tem acesso ao sistema fast medic ambulatorial somos nós. [...] Ninguém mais acompanha o processo”.

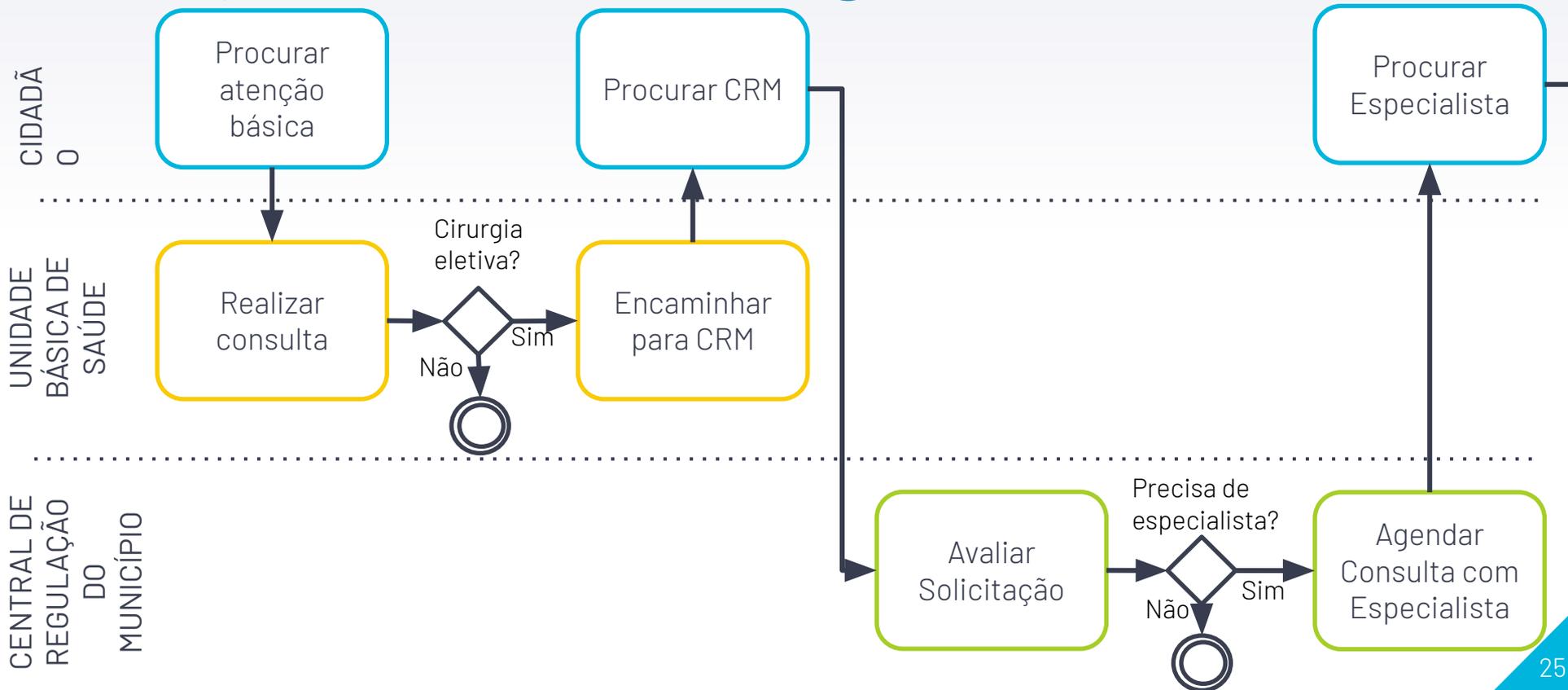


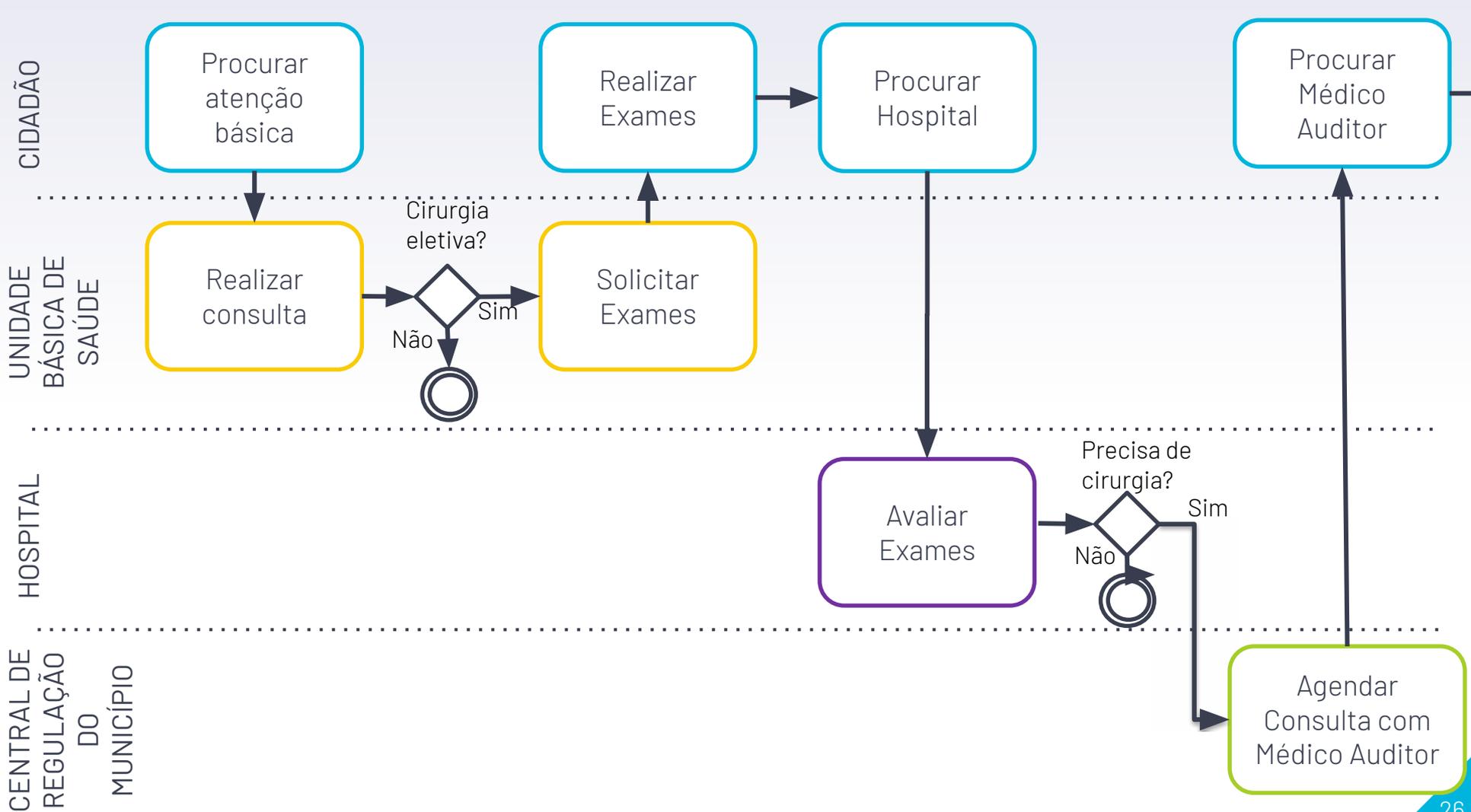
Diagnóstico

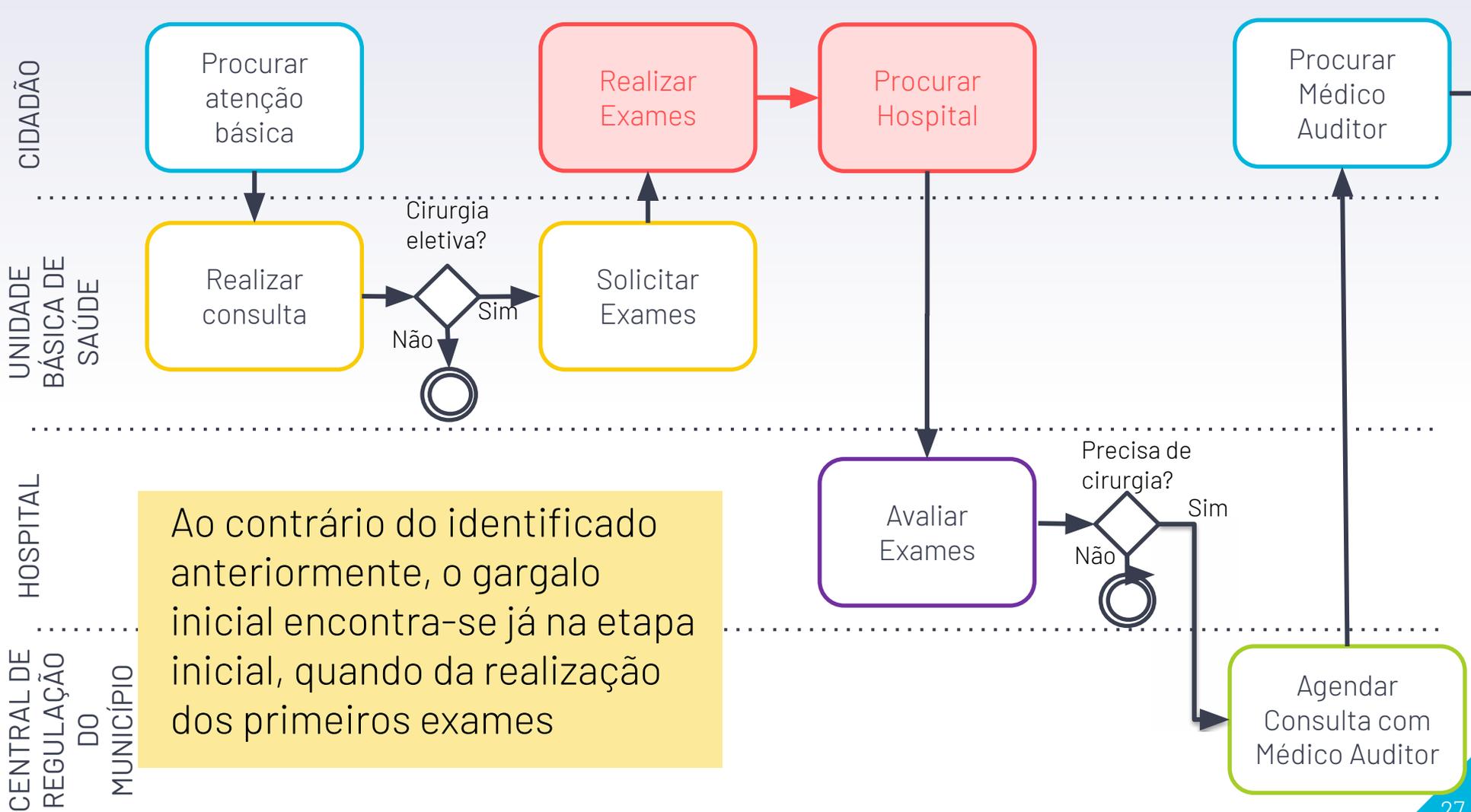
# Conclusão

1. Com as informações colhidas, foi possível aprofundar o mapeamento da jornada do paciente identificado no workshop.

# Etapa inicial - antigo







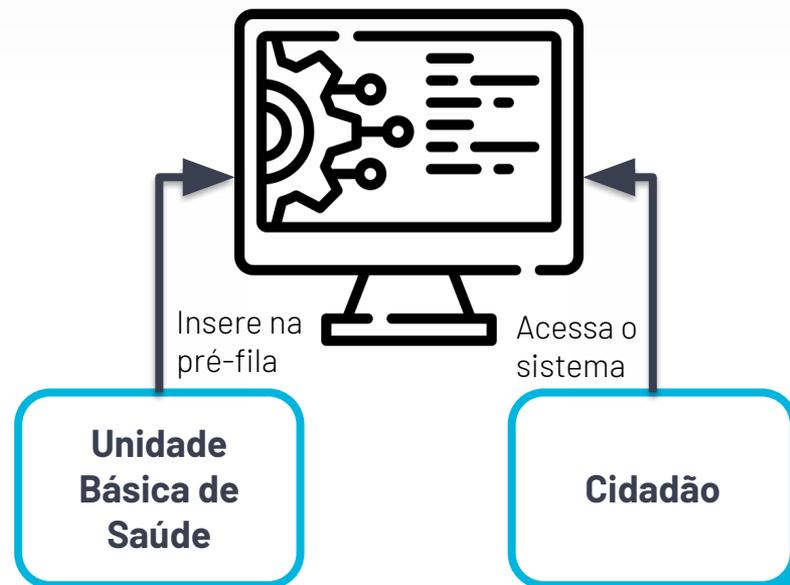
# Conclusão

2. Os dados encontrados reforçam a conclusão prévia da necessidade de um sistema informatizado com foco na comunicação com o paciente.

# Sugestão

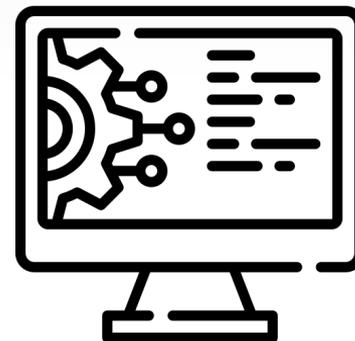
O ideal seria que o sistema informatizado:

- ▶ 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



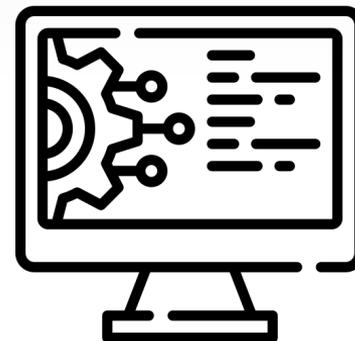
# Sugestão

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



# Sugestão

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).



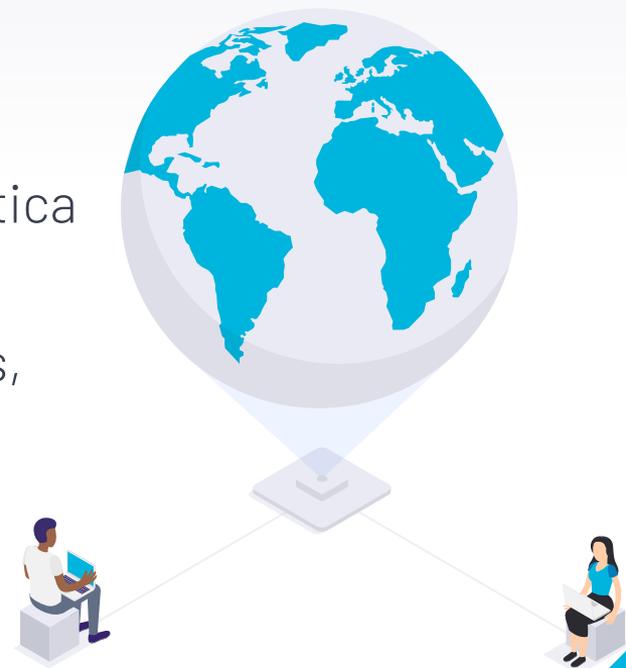


# Sistemas de informação

# Contextualização

Foi realizada uma visita a SESA, onde pudemos acompanhar e aprender sobre como funciona na prática a área de regulação no Estado do Ceará.

Conversamos com responsáveis pela gestão das filas, médicos reguladores e gerentes de projeto da T.I da secretaria.



# Sistemas utilizados

- ▶ **Sydell:** sistemas para teleconsultoria ou tele regulação, 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
- ▶ **Plantão Cirurgia:** Aplicativo para que o cidadão possa verificar sua posição na fila



# Fluxo SESA

UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE

Médico da unidade de saúde atendimento paciente e solicita consulta médica especializada

Central de Regulação

Central de marcação do município insere solicitação de encaminhamentos no sistema de regulação

Aguarda agendamento

Unidade de marcação informa ao cidadão o agendamento

Núcleo de telessaúde

Especialista analisa a solicitação para definir a prioridade

Prioridade?

Devolve solicitação ao médico com sugestão de conduta para ser resolvida na UBS ou para complementar informações

Médico responde pendência

Resolvido?

Sim

Não

Cancela solicitação no sistema de regulação

Médico especialista reclassifica a solicitação



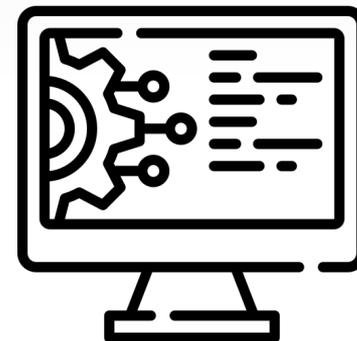
Sistema de tele-regulação onde é possível enviar dúvidas sobre casos dos pacientes.

Os médicos reguladores respondem essas perguntas, dando encaminhamentos e sugestões de tratamento.

Em alguns casos evita-se até a entrada do paciente na regulação.

## Etapa 1

Médico da unidade de saúde atendimento paciente e solicita consulta médica especializada

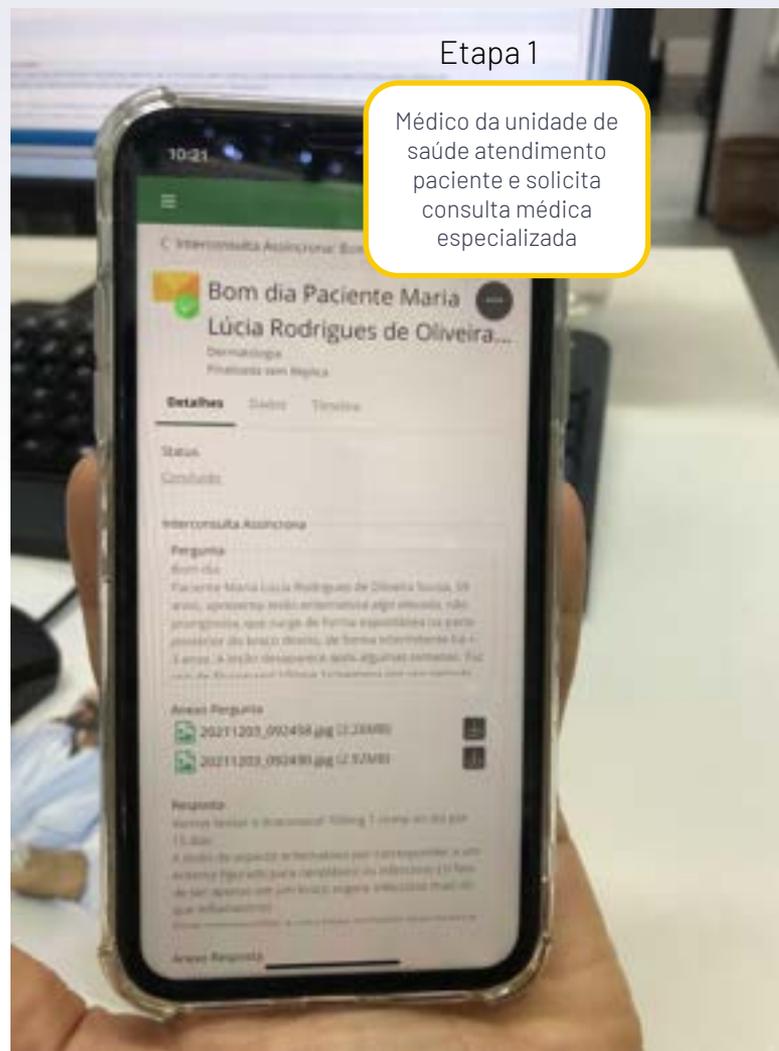


Sydell



Etapa 1

Médico da unidade de saúde atendimento paciente e solicita consulta médica especializada

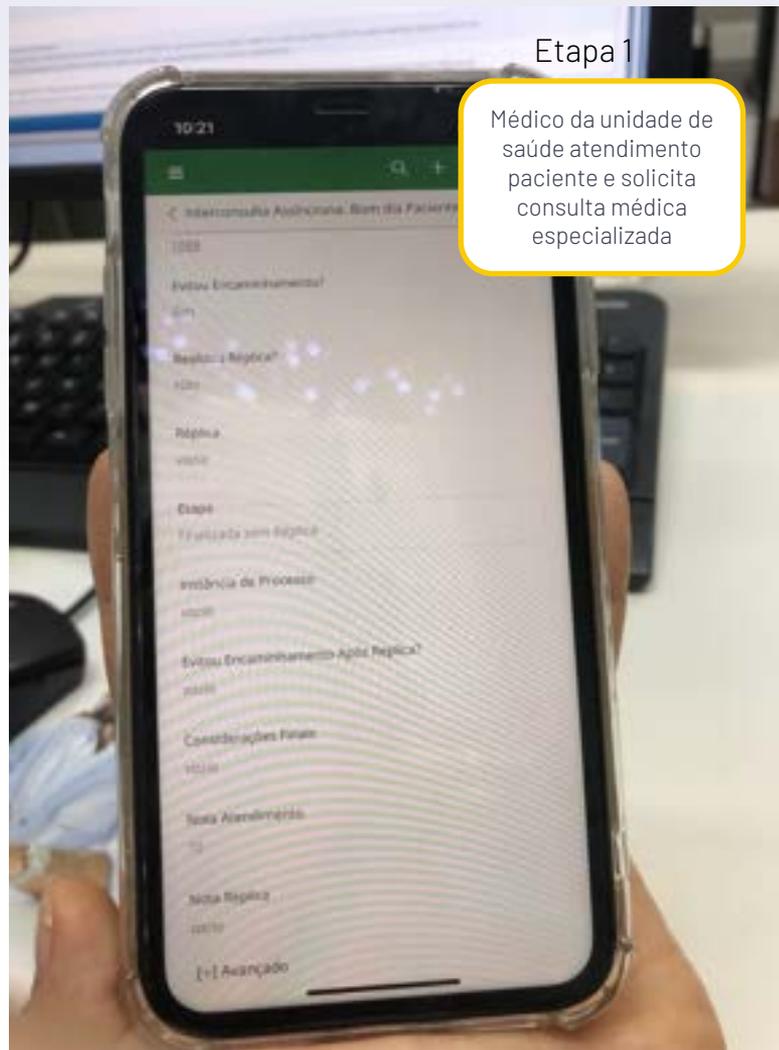


Sydell



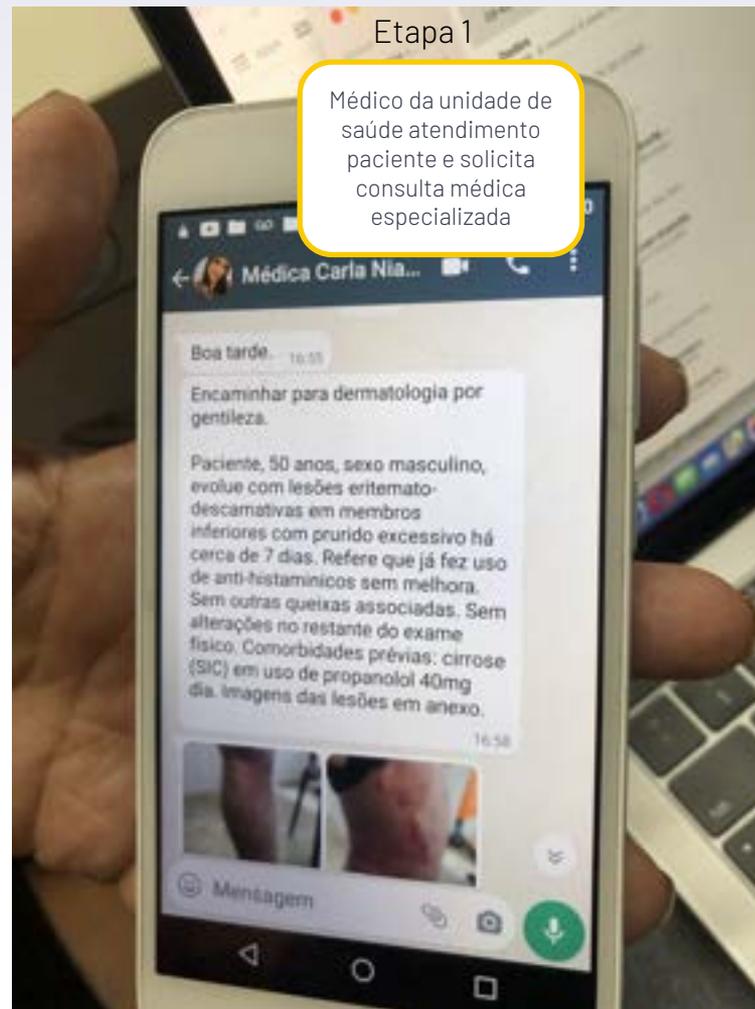
Etapa 1

Médico da unidade de saúde atendimento paciente e solicita consulta médica especializada



# Whatsapp

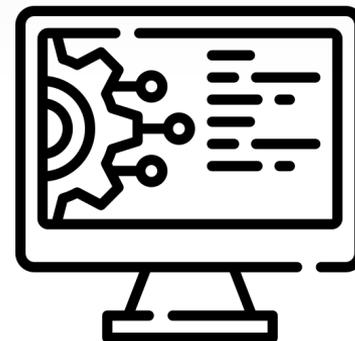
Cada médico regulador possui um whatsapp próprio, onde podem ser contactados por unidades básicas de saúdes para acompanhamentos e dúvidas de forma ágil em casos com maior gravidade.



# Fastmedic

Ferramenta de terceiros, disponível em todos os municípios do Estado do Ceará.

Tem o objetivo de cadastrar os pacientes nas **filas ambulatoriais** e das **cirurgias eletivas**, administrar sua posição, urgência do caso e realizar o agendamento de exames ou cirurgias.



# Fastmedic

Após o atendimento na unidade básica, o cidadão, em caso de necessidade, é encaminhado a central de **regulação do município**.

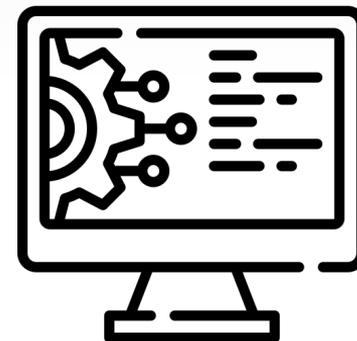
De preferência com exames em mão.

A regulação o adiciona o paciente em uma **fila ambulatorial** no Fast Medic e envia adiciona todas informações disponíveis.

O prazo para regular essa fila é de 7 a 10 dias.

## Etapa 1

Médico da unidade de saúde atendimento paciente e solicita consulta médica especializada



# Fastmedic

## Etapa 1

Médico da unidade de saúde atendimento paciente e solicita consulta médica especializada



Conteúdo de Leito

Nome: **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX** Função: **CRM/198 (ST. AVAL)** Telefone: **80614007 / 80614115**  
 Unidade: **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX** Nome do UEM: **MAIOA JURE (005 SAU010)**

Indicação: **061276** Data Solicitação: **06/12/2011**  
 Tipo Leito: **CLINICO** Data Reserva:   
 Especialidade Leito: **CLINICA GERAL** Prioridade: **ELETRIA**  
 Profissional Responsável: **MAIOA JURE DE SOUZA VIEIRA** Sexo:   
 Regulação:  Posição Pila: **1**

Procedimento: **RESUTURA DE PARISE ARCOINFRA SEM DESCEMIDA TOTAL E VENCERACAO**

História Clínica: **FRANCETE DOU ENTUADA PARA FAZER UTEROCOLE**

Observação: **TRATAMENTO CIRURGICO**

Cover: **09 - 140**

Out Cover:

### Estabelecimento Solicitante

Estabelecimento: **HOSPITAL E MATERNIDADE SANTA LARA DE CNES: 207009** Telefone: **34211007**  
 Endereço: **AV. CENTRAL** Nº: **1000**  
 Bairro: **CENTRO** Município: **ARACATI**

### Estabelecimento Realizador

Estabelecimento: **HOSPITAL E MATERNIDADE SANTA LARA DE CNES: 207009** Telefone: **34211007**  
 Endereço: **AV. CENTRAL** Nº: **1000**  
 Bairro: **CENTRO** Município: **ARACATI**

Leito: **01**

### Histórico da Solicitação

| Data Registro       | Tipo Registro | Responsável                               | Estabelecimento                                   | Observações | Situação Anterior | Situação Nova | Destinação |
|---------------------|---------------|---|---|-------------|-------------------|---------------|------------|
| 06/12/2011 14:42:00 | Novo          | MAIOA JURE DE SOUZA VIEIRA MEDICO CLINICO | HOSPITAL E MATERNIDADE SANTA LARA DE CNES: 207009 |             | Reservado         | Reservado     | Reservado  |
| 06/12/2011 14:42:00 | Novo          | MAIOA JURE DE SOUZA VIEIRA MEDICO CLINICO | HOSPITAL E MATERNIDADE SANTA LARA DE CNES: 207009 |             | Reservado         | Reservado     | Reservado  |

### Histórico Posição Pila

| Data Votação        | Estabelecimento Realizador                        | Procedimento  | Posição Anterior | Posição Nova | Motivo   |
|---------------------|---|---|------------------|--------------|--|
| 06/12/2011 14:42:00 | HOSPITAL E MATERNIDADE SANTA LARA DE CNES: 207009 | RESUTURA DE PARISE ARCOINFRA SEM DESCEMIDA TOTAL E VENCERACAO | 06               | 1            | LIBERACAO DO LEITO PARA SOLICITACAO DE CONSULTA MEDICA ESPECIALIZADA |



# Fastmedic

Etapa 1

Central de marcação do município insere solicitação de encaminhamentos no sistema de regulação

The screenshot displays the FastMedic software interface. At the top, there are navigation buttons: 'Salvar', 'Imprimir', and 'Cancelar'. Below these, a table shows patient information: 'Data: 01/01/0001', 'Peso: 0', 'Altura: 0', and 'Cintura (cm): 0'. The main area is titled 'Observações / Eventos Anteriores' and contains a table with columns for 'Data Evento' and 'Observação'. The table lists several entries with dates and times, detailing medical observations and referrals. A 'Visualizar' button is located at the top right of the table. At the bottom of the screen, there is a footer with the text: 'Central de Procedimentos | FastMedic Sistemas | © FastSaúde | Versão:5.89.6.33812 MACRO FORTALEZA'.

| Data Evento      | Observação   |
|------------------|--|
| 11/11/2021 16:08 | <b>Responsável:</b> LARISSA PEREIRA DA PONTE AMADEI<br><b>Observações:</b> Encaminhado da Central MACRO SOBRAL Para MACRO FORTALEZA  |
| 10/11/2021 11:38 | <b>Responsável:</b> JOSE EDIVANDO FONTELES DOS SANTOS<br><b>Observações:</b> Arquivo anexado via inclusão na fila de espera manual   |
| 10/11/2021 11:38 | <b>Responsável:</b> JOSE EDIVANDO FONTELES DOS SANTOS<br><b>Observações:</b> Arquivo anexado via inclusão na fila de espera manual   |
| 10/11/2021 11:38 | <b>Responsável:</b> JOSE EDIVANDO FONTELES DOS SANTOS<br><b>Observações:</b> Arquivo anexado via inclusão na fila de espera manual   |
| 10/11/2021 11:38 | <b>Responsável:</b> JOSE EDIVANDO FONTELES DOS SANTOS<br><b>Observações:</b> Arquivo anexado via inclusão na fila de espera manual   |
| 10/11/2021 11:38 | <b>Responsável:</b> JOSE EDIVANDO FONTELES DOS SANTOS<br><b>Observações:</b> Arquivo anexado via inclusão na fila de espera manual   |
| 10/11/2021 11:37 | <b>Responsável:</b> JOSE EDIVANDO FONTELES DOS SANTOS - SMS DE JIJUCA DE JERICOACOARA<br><b>Motivo do Encaminhamento:</b> PACIENTE 64 ANOS, CIRRÓTICA PARENQUIMATOSA DIFUSA COM 4 CORDÕES VARICOSOS DE GRANDE CALIBRE COM PONTOS DE FRAGILIDADE E IMINÊNCIA DE RUPTURA, VISUALIZADO EM ENDOSCOPIA. SOLICITO COM URGÊNCIA CIRURGIA PARA ESVAZIAMENTO DE VARIZES EM SERVIÇO DE ENDOSCOPIA DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE SOBRAL, SANTA CASA DE FORTALEZA OU HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA. |
| 10/11/2021 11:37 | <b>Responsável:</b> JOSE EDIVANDO FONTELES DOS SANTOS<br><b>Motivo do Encaminhamento:</b> PACIENTE 64 ANOS, CIRRÓTICA PARENQUIMATOSA DIFUSA COM 4 CORDÕES VARICOSOS DE GRANDE CALIBRE COM PONTOS DE FRAGILIDADE E IMINÊNCIA DE RUPTURA, VISUALIZADO EM ENDOSCOPIA. SOLICITO COM URGÊNCIA CIRURGIA PARA ESVAZIAMENTO DE VARIZES EM SERVIÇO DE ENDOSCOPIA DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE SOBRAL, SANTA CASA DE FORTALEZA OU HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA.                                 |

Bem vindo MARILZA LIMA DOS SANTOS  
FISIOTERAPEUTA GERAL

# Fastmedic

Etapa 1

Central de marcação do município insere solicitação de encaminhamentos no sistema de regulação

Imagem: WhatsApp Image 2021-10-27 at 10:42:24.jpeg

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PACAJUS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**  
**FICHA DE REFERENCIA**

Unidade de origem: Secretaria Municipal de Saúde de Pacajus  
Microregião de Saúde: 1ª CERES

MUNICÍPIO: Pacajus

Nome: Paula dos Santos Pront. Nº: \_\_\_\_\_  
Sexo:  M  F Data de Nascimento: 11/11 Ocupação: \_\_\_\_\_  
Endereço: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_  
Ponto de Referência: \_\_\_\_\_ Nome da ACS: \_\_\_\_\_

Motivo de encaminhamento: \_\_\_\_\_  
Resultados dos exames: Exame geral, fígado, ultrassom

Conduta já realizada: \_\_\_\_\_

Impressão diagnóstica: Dr. Maykenival  
11/11

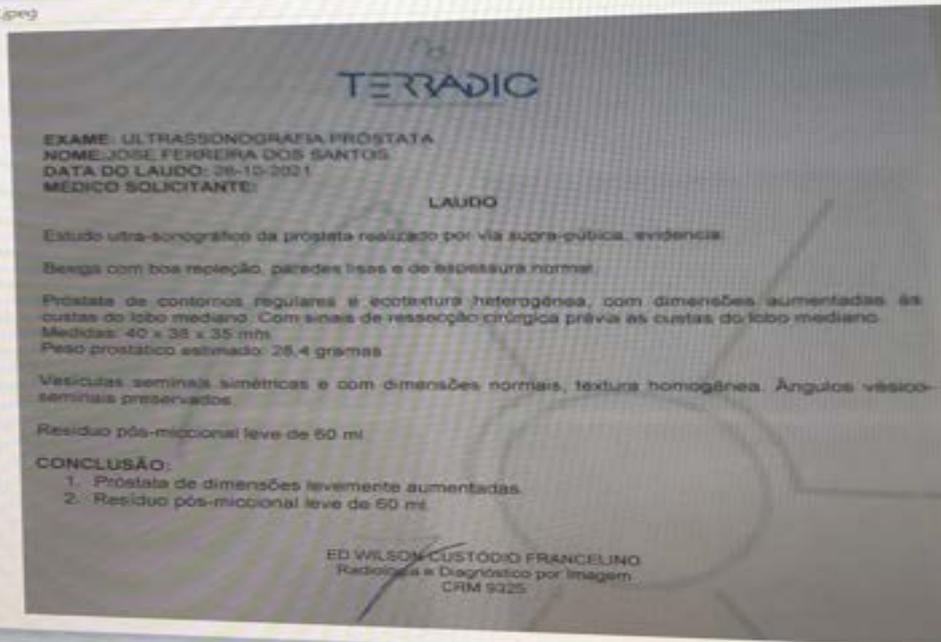
Assinatura do encaminhante: [Assinatura] Nº registro: \_\_\_\_\_  
Função: Médico Data: 11/11 Hora: \_\_\_\_\_

Encaminhamento para atendimento: Ambulatorial  Hospitalar  Auxílio diagnóstico   
Profissional: Luiz Carlos  
Unidade de referência: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

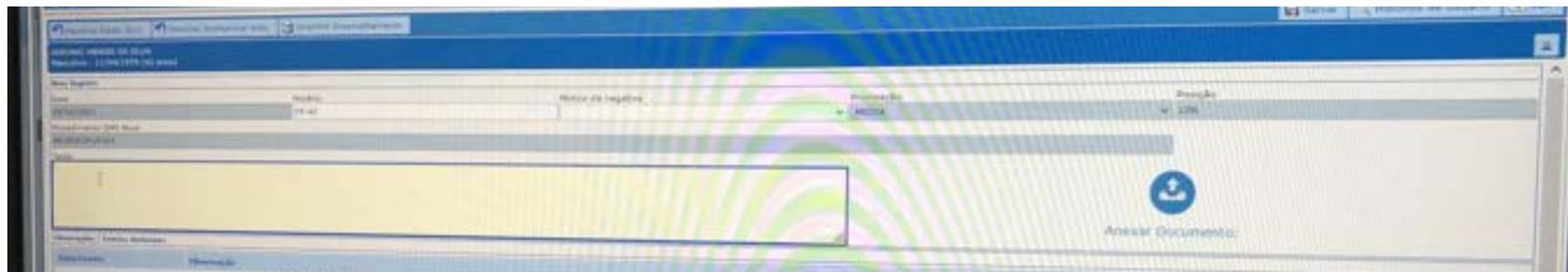
# Fastmedic

Central de marcação do município insere solicitação de encaminhamentos no sistema de regulação

Imagem: WhatsApp Image 2021-10-27 at 10:41:42.jpeg



Especialista  
analisa a  
solicitação para  
definir a  
prioridade



Etapa 4 - Caso não seja prioridade ou as informações não estejam claras

# Fastmedic

Devolve solicitação ao médico com sugestão de conduta para ser resolvida na UBS ou para complementar informações

Regulação Fila de Espera

Devolver Estab. Solic.   Devolver Profissional Solic.   Imprimir Encaminhamento

ADRIANO MENDES DA SILVA  
Masculino - 11/04/1979 (42 anos)

Novo Registro

| Data       | Horário |
|------------|---------|
| 08/12/2021 | 09:42   |

Procedimento SMS Atual  
NEUROCIRURGIA

Texto

Observação: pode se devolver ao Estabelecimento solicitante ou ao Profissional solicitante

Etapa 5 - Em caso de prioridade, o paciente é agendado de acordo com as disponibilidades e especialidades

Fastmedic

Observação inserida no comprovante de agendamento

Observação para este agendamento visualizado somente no histórico. (Opcional)

Disponibilidade de Agenda

Ordem por Prioridade

Ordem por Horário

Nome do Estabelecimento

- + HOSPITAL MATERIDADE SANTO ANTONIO HNSA
- + HOSPITAL MATERIDADE SAO VICENTE DE PAULO BARBALHA
- + HOSPITAL REGIONAL DO CARIRÉ

Central de Procedimentos | FastMedic Sistemas | © FastSelec | Versão 3.00.6.13812  
MACIO CARIRÉ

Unidade de  
marcação  
informa ao  
cidadão o  
agendamento

Observação: Os médicos reguladores possuem amplo conhecimento sobre os hospitais e suas especialidades, sugerindo o melhor local para realização de procedimentos

# Portal Integrasus

Oferece diversos dashboards e aplicações para serem utilizados tanto pelas secretarias quanto pelo público em geral.

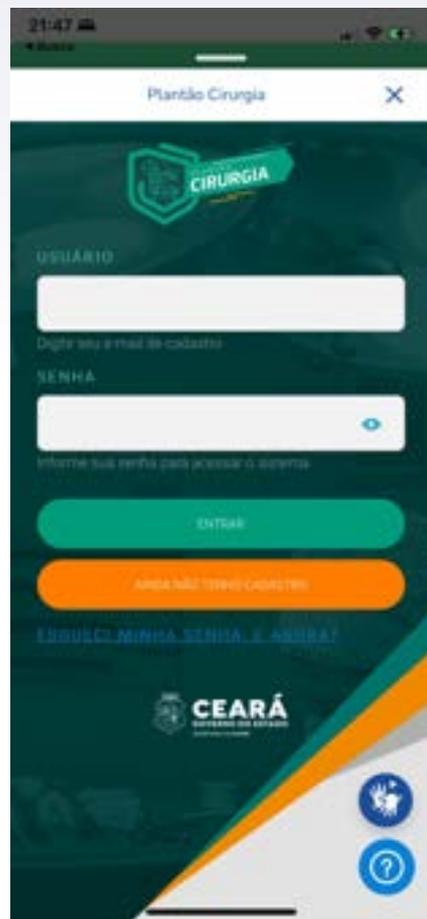
**Escala para Atendimento com Especialistas**

Se você estiver no horário de atendimento da especialidade que precisa, clique no ícone do Chatbot no canto inferior direito da tela para iniciar uma conversa em tempo real com o especialista

**Acompanhe a escala médica em tempo real**

|            | Segunda-feira        | Terça-feira         | Quarta-feira     | Quinta-feira | Sexta-feira          |
|------------|----------------------|---------------------|------------------|--------------|----------------------|
|            | Oncologia Geral      | Medicina de Família | Pediatria Geral  | Hematologia  | Dermatologia         |
|            | Otorrinolaringologia | Pediatria Geral     | Endocrinologista | Neurologia   | Gastroenterologia    |
| 27h às 10h | Nefrologia           | Oftalmologia        | Oftalmologia     |              | Medicina de Família  |
|            | Ortopedia            | Pediatria           |                  |              | Gineco-Obstetrícia   |
|            | Dermatologia         | Oftalmologia        | Oftalmologia     | Oftalmologia | Infectologia         |
|            | Cardiologia          | Oftalmologia        | Psicologia       |              | Otorrinolaringologia |
| 19h às 20h | Medicina de Família  |                     | Neurologia       |              |                      |
|            | Pediatria            |                     | Pneumologia      |              |                      |

# Plantão Fila Cirurgias



# Plantão Fila Cirurgias

The screenshot shows the 'Saúde Digital' app interface for 'CIRURGIA 24h'. At the top left is the 'Saúde Digital' logo. At the top right are logos for 'SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ' and 'CEARÁ'. The main header reads 'PLANTÃO CIRURGIA 24h'. Below this is a green button with the text '|| ENTENDER O QUE MUDA SUA POSIÇÃO NA FILA'. A light blue banner contains the text: 'Por favor confirme se ainda precisa do procedimento abaixo. Este preenchimento não vai alterar sua posição na fila'. The central content area is a white card with the following details: 'PROCEDIMENTO: D48B540803 ARTROPLASTIA TOTAL PRIMÁRIA DO QUADRIL NÃO ORIENTADA / HÍBRIDA', 'POSIÇÃO NA FILA: 13', 'VOCÊ AINDA PRECISA DO PROCEDIMENTO?  SIM  NÃO', and 'O PROCEDIMENTO SERÁ REALIZADO: HOSPITAL ESTADUAL LEONARDO DA VINCI'. At the bottom of the card are two buttons: 'CONFIRMAR' and 'REDESISTE'. Below the card, the text 'Data de última atualização: 14/03/2021 14:36' is visible.

# Plantão Fila Cirurgias

**Saúde Digital**

PLANTÃO  
**CIRURGIA 24h**

AMPAZ  
CEARÁ  
GOVERNADOR ONIVALDO LOPES

**II ENTENDA O QUE MUDA SUA POSIÇÃO NA FILA**

Por favor confirme se ainda precisa do procedimento abaixo. Este preenchimento não vai alterar sua posição na fila

PROCEDIMENTO  
**6406040091-ARTROPLASTIA TOTAL PRIMARIA DO QUADRIL, NÃO CIMENTADA / HÍBRIDA** POSIÇÃO NA FILA  
13

Você ainda precisa do procedimento?  
 SIM  NÃO

MOTIVO **Realização**

JÁ FOI O PROCEDIMENTO  
NÃO PRECISO MAIS DO PROCEDIMENTO  
Outro  
Outro

II PROCEDIMENTO SERÁ REALIZADO  
**HOSPITAL ESTADUAL LEONARDO DA VINÇA**

JUSTIFICATIVA

Seja ou outra instituição: 14131021 06/19



# Plantão Cirurgias 24 hrs

Última Atualização 08/12/2021 12:15:21

Home > Indicadores > Indicadores Regulação > Plantão Cirurgias 24 hrs

Modo Painel

Compartilhar

Sobre

Data Filtro

8/12/2021

Município de residência

TOTAL DA FILA CIRÚRGICA ELETIVA (DESA)

43.149

Fonte: Central de regulação/RASTMEDIC

TOTAL DA FILA CIRÚRGICA ELETIVA (DMS/FORTALEZA)

13.152

Fonte: Central de regulação/RASTMEDIC

CIRURGIAS REALIZADAS (DESA)

7.934

Fonte: Central de regulação/RASTMEDIC

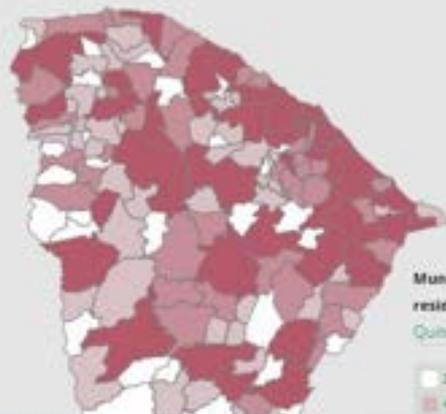
CIRURGIAS REALIZADAS (DMS/FORTALEZA)

ACESSOS ATUALIZADOS

1.362

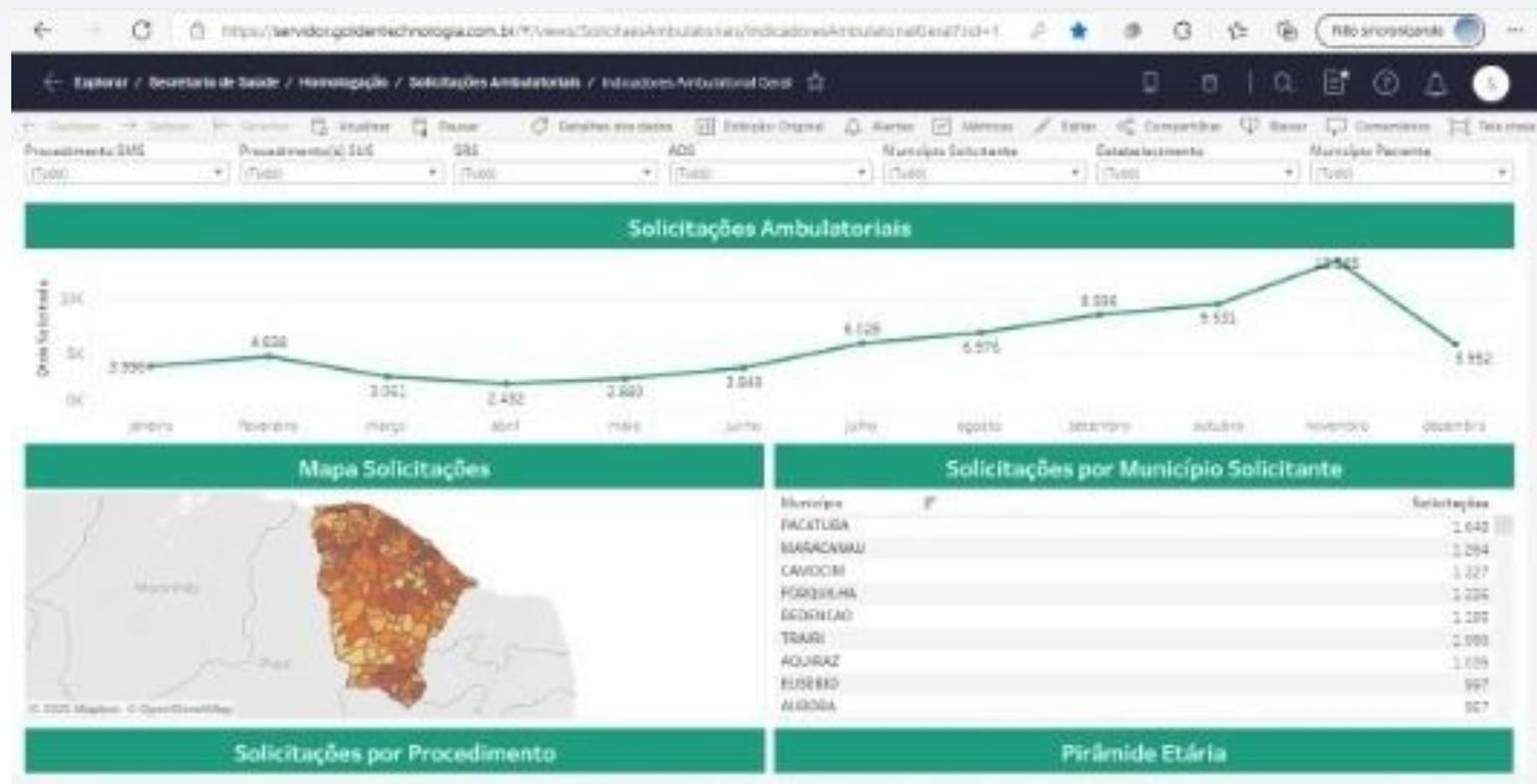
Fonte: Saúde Digital - Plantão Cirurgias 24h

## Quantidade total da fila cirúrgica e de acessos atualizados segundo município de residência



| MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA | TOTAL DA FILA | ACESSOS ATUALIZADOS |
|-------------------------|---------------|---------------------|
| FORTALEZA               | 38.753        | 848                 |
| JUAZEIRO DO NORTE       | 1.527         | 25                  |
| MARACANAÚ               | 1.316         | 35                  |
| CAUCAIA                 | 1.067         | 55                  |
| SOBRAL                  | 1.002         | 10                  |
| CRATO                   | 966           | 8                   |
| PACATUBA                | 263           | 13                  |
| MORADA NOVA             | 246           | 6                   |
| MARANGUAPE              | 242           | 9                   |

# Portal Integrasus



# Fluxo SESA

UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE

Médico da unidade de saúde atendimento paciente e solicita consulta médica especializada

Central de Regulação

Central de marcação do município insere solicitação de encaminhamentos no sistema de regulação

Aguarda agendamento

Unidade de marcação informa ao cidadão o agendamento

Núcleo de telessaúde

Especialista analisa a solicitação para definir a prioridade

Prioridade?

Devolve solicitação ao médico com sugestão de conduta para ser resolvida na UBS ou para complementar informações

Médico responde pendência

Resolvido?

Sim

Não

Cancela solicitação no sistema de regulação

Médico especialista reclassifica a solicitação



# Ações do Estado

# Plantão Fila Cirurgias

- ▶ **Plantão da Cirurgia:** Tem o objetivo de saber a real dimensão da fila de cirurgia com uma equipe dedicada a entrar em contato com todas as pessoas cadastradas.
- ▶ **Médicos Reguladores Especialistas:** Conseguem dar mais celeridade às regulações
- ▶ **Dados e Transparência:** Dashboards criados internamente estão sendo disponibilizados para o público
- ▶ **Capacitação:** São oferecidas capacitações a municípios e entes envolvidos com a regulação



# Diagnóstico

# Diagnóstico

No ponto de vista para redução da judicialização para fila de cirurgias eletivas, **comunicação**, **transparência** e **acessibilidade aos dados** parecem ser as palavras chave.

Sem entrar no mérito da quantidade de ofertas existentes, acredito que os problemas estão mais na origem inicial do processo do que na na gestão da fila em si.

# Diagnóstico

O potencial de melhoria no início do processo está relacionado a:

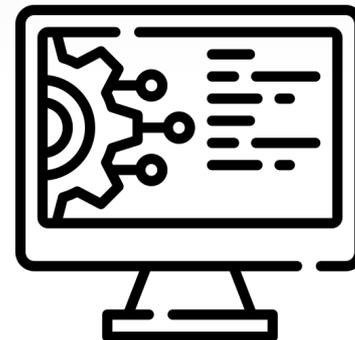
- 1) redução da entrada desnecessária de pacientes na fila ambulatorial e de cirurgias;
- 2) possibilidade de instruir o cidadão sobre como obter informações e estar atualizado com suas requisições ao Estado

Na ponta final do processo, parece existir uma organização funcional, bem informatizada e treinada. A dificuldade de replicar esse processo com qualidade por todo Ceará, é um grande desafio mas que certamente trará bons frutos.

# Sugestão

Aprimorar o primeiro contato do paciente com o sistema de regulação.

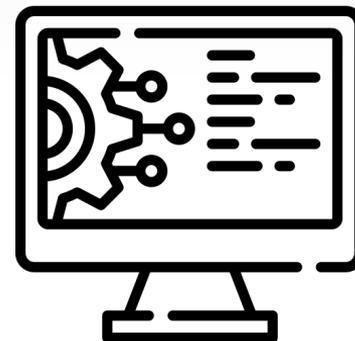
Atualmente o único contato que ele possui é uma folha de papel e o telefone e a central de regulação do município.



# Sugestão

Com base na visita que realizamos, muitos pontos foram esclarecidos em poucas horas de apresentação prática sobre o sistema.

Capacitação das partes interessadas, feitas dessa maneira prática podem ser muito eficazes.





# Vamos cooperar para inovar!

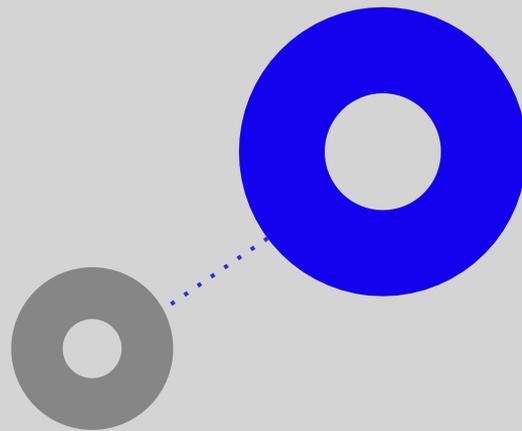
 | @irislabgov

 | Íris Laboratório de Inovação e Dados

 | Íris Laboratório de Inovação e Dados

 | iris@iris.lab.ce.gov.br

[bit.ly/cartaoiris](https://bit.ly/cartaoiris)



Anexo E - Relatório de entrega preliminar do projeto Redesign de Serviço  
Público

[versão preliminar]

**PROJETO DE PESQUISA E INOVAÇÃO**  
**(RE)DESIGN DE SERVIÇO PÚBLICO:**  
**FILA DE CIRURGIAS ELETIVAS DO ESTADO DO**  
**CEARÁ**

**Equipe envolvida**

Jessika Moreira | José Macedo | Davi Romero | Georgia Cruz | Alysson  
Diniz | Carla Esmeraldo

**Parceiro demandante**

Leonardo Resende

**ABRIL 2022**

## 1 Contexto

A situação problema é a Judicialização na Saúde (seguindo Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100).

O objetivo geral é entender as causas do excesso de judicialização das filas para as cirurgias eletivas no Estado do Ceará e obter resultados que apoiem as tomadas de decisão das partes envolvidas:

- Justiça Federal – Seção Judiciária do Ceará
- Procuradoria Geral do Estado do Ceará (PGE)
- Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
- Comitê Estadual de Saúde
- Defensoria Pública da União (DPU)
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)
- Conselho das Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS CE)
- Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (Sesa-CE)
- Secretaria Municipal de Saúde (SMS)
- Ministério Público Federal
- Defensoria Pública do Estado (DPE)

## 2 Metodologia

A metodologia que embasa este projeto foi realizada entre os meses de agosto de 2021 e abril de 2022.

Considerando a complexidade do problema, decidiu-se pelo uso de duas abordagens:

a) *Design centrado no usuário*: conjunto de processos que coloca os usuários finais no foco do planejamento de soluções.<sup>1</sup>

b) *Design participativo*: abordagem na qual as pessoas diretamente ligadas a um determinado problema são envolvidas no processo de projetar a solução para este mesmo problema.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Abras, Chadia, Diane Maloney-Krichmar, and Jenny Preece. "User-centered design." *Bainbridge, W. Encyclopedia of Human-Computer Interaction. Thousand Oaks: Sage Publications 37.4 (2004): 445-456.*

<sup>2</sup> Schuler, Douglas, and Aki Namioka, eds. *Participatory design: Principles and practices.* CRC Press, 1993.



Dessa forma, espera-se que as sugestões aqui cocriadas impactem positivamente no desenvolvimento de soluções efetivas para a melhoria da qualidade do serviço público em questão.

### 3 Etapas de trabalho

1. Oficina Inicial de Design Participativo
2. Rodadas de entrevistas
3. Oficina Final de Design Participativo

#### 3.1 Oficina inicial de Design Participativo

O objetivo geral dessa oficina foi sensibilizar as partes envolvidas acerca das dores e necessidades dos cidadãos-usuários.

Promover uma compreensão mais empática traz o cidadão-usuário para o centro do processo de desenvolvimento de soluções. Dessa forma, espera-se melhorar o fluxo das filas de espera por atendimento cirúrgico eletivo e reduzir a judicialização.

Como ferramentas para o processo de sensibilização, foram utilizadas *personas*<sup>3</sup>, mapa de empatia<sup>4</sup> e mapa de jornada do usuário<sup>5</sup>.

##### 3.1.1 Ferramentas usadas

Inicialmente, foram criadas **personas**, ou seja, personagens fictícios para representar um tipo de usuário de um determinado sistema. Essas *personas* foram baseadas em pesquisas teóricas e apresentavam perfis diversos de usuários do sistema de saúde.

O **mapa de empatia** – exercício de se aproximar dos usuários, das suas emoções e necessidades – funciona como mecanismo para identificar fluxos e gargalos da jornada do cidadão-usuário.

Com base nas respostas do grupo ao mapa, e partindo de uma jornada previamente apresentada, os participantes foram convidados a construir o que seria sua jornada ideal para o cidadão-usuário do serviço de cirurgias eletivas.

---

<sup>3</sup> CASTRO, John W.; ACUÑA, Silvia T.; JURISTO, Natalia. "Integrating the personas technique into the requirements analysis activity." *2008 Mexican International Conference on Computer Science*. IEEE, 2008.

<sup>4</sup> FERREIRA, Bruna *et al.* Designing Personas with Empathy Map. *SEKE*, v. 152, 2015.

<sup>5</sup> GIBBONS, Sarah. "Journey Mapping 101." Nielsen Norman Group, 9 December 2018, <https://www.nngroup.com/articles/journey-mapping-101/>. Accessed 18 April 2022.



O mapeamento da **jornada do usuário** auxilia no entendimento das etapas de prestação de um serviço, na identificação de pontos de contato do usuário com o sistema e na percepção de possíveis rupturas na relação com esses cidadãos-usuários ao longo da espera por atendimento.

### 3.2 Entrevistas

As descobertas extraídas da Oficina Inicial de Design Participativo serviram de subsídio para a pesquisa de campo. Para tanto, optou-se por conduzir entrevistas com profissionais envolvidos em diversas etapas do processo, bem como com cidadãos-usuários, de modo a entender de maneira aprofundada os problemas existentes e as potenciais causas.

Foram conduzidas entrevistas semiestruturadas<sup>6</sup> com 9 pessoas distribuídas em duas cidades. A escolha por esse tipo de entrevista se deu pela possibilidade exploratória e de aprofundamento de questões para uma pesquisa de cunho qualitativo. O quantitativo de entrevistados se deu pela conveniência do acesso aos participantes e também pela saturação nas respostas obtidas.

Os resultados obtidos foram sintetizados em três grandes problemas:

#### *Problema 1*

Serviço não orientado aos cidadãos-usuários

#### *Problema 2*

Múltiplas filas

#### *Problema 3*

Falta de integração entre os sistemas computacionais

### 3.3 Oficina final de Design Participativo

Os objetivos dessa oficina foram:

- a) apresentar os dados e as evidências levantados a partir das entrevistas;
- b) explorar os problemas identificados e suas causas;
- c) estruturar um plano de ação com soluções para cada problema;

---

<sup>6</sup> Interação humano-computador e experiência do usuário [livro eletrônico] / Simone Diniz Junqueira Barbosa ... [et al.]. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro : Simone Diniz Junqueira Barbosa, 2021.



### 3.3.1 Ferramentas usadas

Foram usados o *Diagrama de Ishikawa* e ferramentas de construção de plano de ação – objetivos *SMART*, *matriz 5w2h* e *matriz GUT*<sup>7</sup>.

O *Diagrama de Ishikawa*<sup>8</sup> é uma ferramenta que visa o entendimento de causas raízes de um determinado problema. Assim, os participantes foram apresentados aos resultados das etapas anteriores, bem como aos três grandes problemas e suas questões norteadoras. Divididos em grupos, eles discutiram causas e preencheram o diagrama.

Com base nas informações discutidas, os participantes puderam traçar objetivos seguindo a regra **SMART** (específico, mensurável, alcançável, realístico e com prazo definido) e organizaram um plano de ação visando a resolução pactuada dos problemas identificados. Para a construção do plano foi utilizada a **matriz 5w2h** (o quê, por quê, quem, onde, quando, como e quanto) que apresenta as principais questões para estruturação das soluções propostas.

A **matriz GUT** é utilizada para mensurar de forma objetiva a gravidade, a urgência e a tendência de uma situação. Por meio de uma escala que varia entre 1 e 5, as situações são avaliadas para realização prioritária.

## 4 Compilado de soluções sugeridas

Com base nas atividades desenvolvidas ao longo do projeto e das oficinas, foram compiladas 12 possíveis soluções.

É importante ressaltar que os responsáveis e prazos estimados seguem como sugestão, uma vez que foram estabelecidos pelos participantes das oficinas e não possuímos conhecimento aprofundado acerca do organograma das instituições envolvidas.

---

<sup>7</sup> TRUCOLO, Ana Cristina *et al.* MATRIZ GUT PARA PRIORIZAÇÃO DE PROBLEMAS – ESTUDO DE CASO EM EMPRESA DO SETOR ELÉTRICO. Revista Tecnológica / ISSN 2358-9221, [S.l.], v. 5, n. 2, p. 124 - 134, dec. 2016. ISSN 2358-9221. Disponível em: <<https://uceff.edu.br/revista/index.php/revista/article/view/183>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

<sup>8</sup> PINTO, Erika Simone Galvão; SOUZA, Nilba Lima de (Org.). Entre as causas e os efeitos: construção de diagramas dos problemas de saúde pública. Porto Alegre: Rede Unida, 2019.



## Soluções

- Consolidar a adoção do Fluxo de Acesso às Cirurgias Eletivas no Estado do Ceará, definido na Nota Técnica n. 01, de 14/10/2020 da Secretaria da Saúde do Ceará, para proporcionar acolhimento ao cidadão-usuário que busca a rede para realizar procedimento eletivo. Um protocolo mais claro e com o uso de Linguagem Simples poderá facilitar o entendimento dos passos a serem seguidos pelos pacientes.

*Responsável:* Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (Sesa-CE).

*Tempo estimado de realização:* permanente.

- Dar transparência aos critérios de classificação de prioridades e riscos cirúrgicos, bem como às possibilidades de mobilidade nas posições de espera a partir do ingresso de pacientes na fila.

*Responsável:* Assessoria de Comunicação da Sesa-CE.

*Tempo estimado de realização:* 3 meses.

- Padronizar e tornar públicos a documentação, os exames e os materiais cirúrgicos necessários por tipo de procedimento, tanto para os profissionais envolvidos quanto para os cidadãos-usuários.

*Responsáveis:* Coordenadoria de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria (Corac/Sesa-CE) e Assessoria de Comunicação (Sesa-CE).

*Tempo estimado de realização:* 6 meses.

- Garantir para o cidadão-usuário que eventuais alterações na posição da fila, como a mudança da classificação de prioridade definida pelo critério SWALIS (ou qualquer outro que o substitua), ou a solicitação de exames complementares além dos definidos para aquele determinado tipo de procedimento, sejam devidamente registradas em seus prontuários, de forma fundamentada, constando a data e a identificação do servidor responsável pela modificação, de modo a conferir rastreabilidade.

*Responsáveis:* Núcleo Interno de Regulação (NIR/Sesa-CE).

*Tempo estimado de realização:* 1 ano.

- Criar um canal digital único de informação para o cidadão-usuário e o Poder Judiciário, para permitir o acesso às informações adequadas e o estabelecimento de mecânicas de controle social. Esse canal deve permitir



ainda, um acompanhamento periódico para os interessados por meio de uma identificação única.

*Responsáveis:* Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Cotic/Sesa-CE).

*Tempo estimado de realização:* 1 ano.

- Implementar protocolos que assegurem aos cidadãos-usuários as informações sobre o tempo médio de espera por procedimento cirúrgico, de forma a garantir uma referência temporal para realização.

Ações para implementar:

- Dimensionar a capacidade instalada e contratada da rede de saúde para prover a oferta de serviços e procedimentos, através da produção de relatórios detalhados das redes secundárias e terciárias.
- Divulgar as filas ambulatoriais relacionadas às cirurgias eletivas, de modo a informar o cidadão adequadamente sobre o tempo médio de espera desde as etapas iniciais do processo.
- Estimar, de forma individualizada por procedimento, o tempo médio para a realização da cirurgia, considerando a real capacidade instalada e as filas ambulatoriais associadas.

*Responsáveis:* Coordenadoria de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria (Corac/Sesa-CE).

*Tempo estimado de realização:* 2 anos.

- Produzir e tornar públicos relatórios periódicos acerca das capacidades instaladas, contratadas e utilizadas visando um controle social efetivo e pró-ativo por parte do estado. Essa medida visa, ainda, subsidiar o acompanhamento por parte de profissionais do direito e da sociedade civil quanto à efetividade das ações do estado no que tange a realização de cirurgias eletivas. Permite ainda a criação de uma base de dados atualizada e que suporte o desenvolvimento de políticas públicas.

*Responsáveis:* Coordenadoria de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria (Corac/Sesa-CE).

*Tempo estimado de realização:* 8 meses (para o primeiro relatório).

- Implementar um programa educativo na rede de saúde pública e contratualizada com foco na humanização do atendimento para acolher o cidadão-usuário, incluindo profissionais da atenção primária e secundária.



*Responsável:* Sesa-CE.

*Tempo estimado de realização:* 1 ano.

- Capacitar continuamente os profissionais envolvidos na Regulação, de forma a garantir o conhecimento e a adequada comunicação do protocolo unificado e das etapas do processo de realização de uma cirurgia eletiva.

*Responsáveis:* Sesa-CE.

*Tempo estimado de realização:* 1 ano.

- Implementar um sistema de prontuário eletrônico único, de forma a centralizar as informações médicas dos pacientes, garantindo a atualização e o acesso a essas informações a partir de qualquer ponto da rede.

*Responsáveis:* Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Cotic/Sesa-CE).

*Tempo estimado de realização:* 2 anos.

- Adotar um sistema único, com a gerência estadual, para a gestão de filas de cirurgias eletivas estaduais e municipais, de forma a evitar duplicidade de dados e aumentar a transparência e o controle social.

*Responsáveis:* Comissão Intergestores Bipartite do Estado do Ceará (CIB/CE), Conselho das Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS/CE) e Sesa-CE.

*Tempo estimado de realização:* 6 meses.

- Analisar dados para identificar possíveis padrões que auxiliem na compreensão de problemas, por meio do levantamento do quantitativo de processos por unidade hospitalar, prestador médico, procedimento e profissionais do Direito.

*Responsáveis:* Comissão Intergestores Bipartite do Estado do Ceará (CIB/CE), Conselho das Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS/CE) e Sesa-CE.

*Tempo estimado de realização:* 2 anos.

## **5 Sugestão de modelo de governança**

Criação de Grupos de Trabalho (GTs) intersetorial com foco nas cirurgias eletivas. Possibilidade de a composição dos GTs ser feita a partir do Comitê da Saúde já existente e que conta com representações dos diversos segmentos envolvidos.



Idealmente, esses grupos devem ter um quantitativo de integrantes reduzido e ser divididos por problemas a serem tratados de modo a se ter mais celeridade nas decisões e evitar problemas relativos à composição de quórum.

A equipe deste projeto entende que o modelo de governança escolhido deverá contar com a participação da alta liderança dos órgãos envolvidos para que as soluções sugeridas sejam efetivamente implementadas e monitoradas.



## Anexo F - Compilação de resultados: Eixo Fluxo

# COOPERAÇÃO ÍRIS E INOVAJUS

---

Palácio da Abolição, 27 de maio de 2022



# **PROJETO** FILAS DE CIRURGIAS ELETIVAS DO ESTADO DO CEARÁ

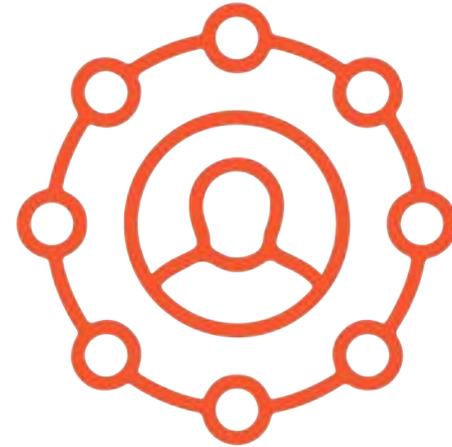
---

COMPILAÇÃO DE RESULTADOS

**EIXO - FLUXO**

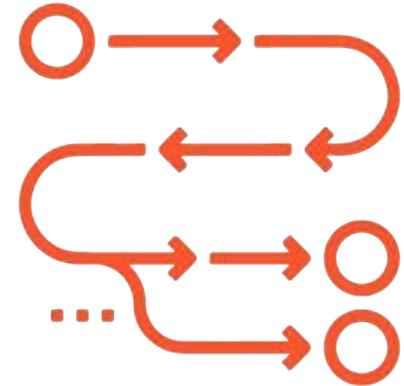


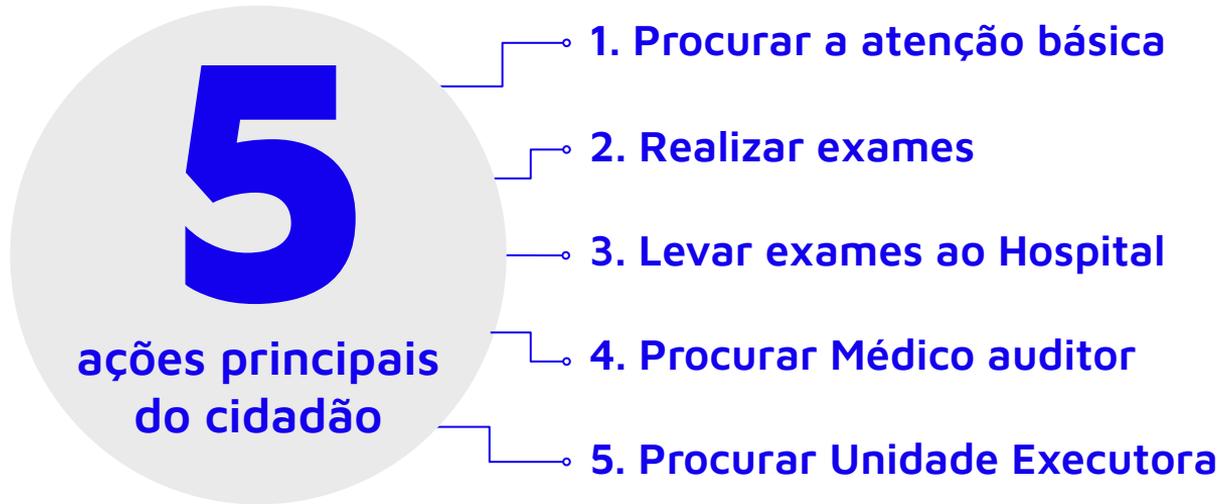
- Mapeamento ideal
- Ponto de vista do cidadão



# O que se espera deste fluxo?

- Entender os pontos de contato do cidadão com o sistema público de saúde;
- Guiar ações de forma a prover serviços com foco no cidadão.





# 1. Procurar a atenção básica

- Passo inicial;
- Razoavelmente claro para o paciente;
- Tratamento humanizado e esclarecedor;
- Fundamental desde o início a apresentação do fluxo completo do provável procedimento;



## 1. Procurar a atenção básica

### Principais questionamentos do cidadão

*"Que procedimento é esse que preciso realizar?"*

*"Quais são os riscos?"*

*"Qual o tempo de recuperação?"*

*"Que exames preciso fazer?"*

*"Confirmada a necessidade do procedimento, qual a documentação necessária?"*

*"Quanto tempo deve durar o processo completo?"*



# 1. Procurar a atenção básica

## Principais informações que o cidadão deve receber no final deste passo

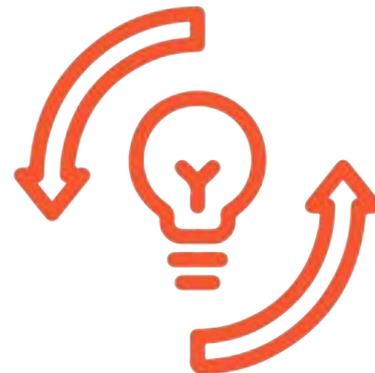
- Descrição do procedimento;
- Lista de exames necessários;
- Instruções de como e onde fazê-los;
- Tempo médio estimado até a realização do procedimento;
- Canal centralizado para acesso de informações;



## 1. Procurar a atenção básica

### Ações sugeridas

- Adoção de canal digital único de informação;



## 2. Realizar exames

- Solicitação pelo médico para investigar a necessidade do procedimento cirúrgico;
- Realização a cargo do paciente;
- Informações claras sobre quais exames fazer e onde fazê-los;
- Garantia que o cidadão saiba onde e quando levar os exames;



## 2. Realizar exames

### Principais questionamentos do cidadão

*"Que exames realizar?"*

*"Onde realizá-los na rede pública?"*

*"Os exames são invasivos?"*

*"Qual o prazo médio para a realização dos exames e coleta dos resultados?"*

*"Uma vez prontos, onde se dirigir?"*



## 2. Realizar exames

### Principais informações que o cidadão deve receber no final deste passo

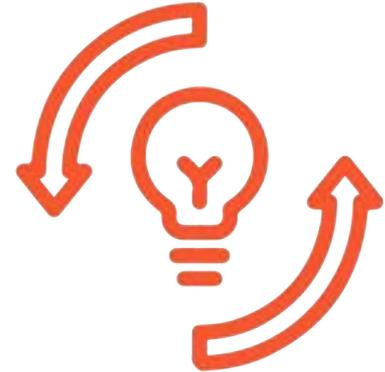
- Prazo para a entrega dos resultados;
- Onde levar os resultados;



## 2. Realizar exames

### Ações sugeridas

- Constar em um canal digital único de informação;
- Entregar ao paciente em material impresso;
- Utilização de checklist de exames necessários por procedimento;



### 3. Procurar Hospital (levar exames)

- Após o resultado dos exames, o paciente deve procurar o Hospital adequado para avaliação;
- Passo importante, pois é neste ponto que muitos pacientes se perdem no processo;
- Definição desde o passo anterior de qual Hospital deve ser procurado e quando;
- Busca do cidadão por intermediários;



### 3. Procurar Hospital (levar exames)

#### Principais questionamentos do cidadão

*"Que hospital devo procurar?"*

*"Quando devo ir?"*

*"Como devo proceder para marcar a consulta?"*

*"Por que não posso ir a outro Hospital que já fui, ou ser atendido pelo Médico que já conheço?"*



### 3. Procurar Hospital (levar exames)

#### Principais informações que o cidadão deve receber no final deste passo

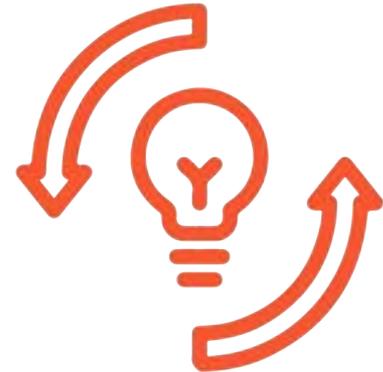
- Qual Hospital procurar?;
- Quando procurar?;
- Caso seja solicitado exames adicionais, como realizá-los e onde levar os resultados;



### 3. Procurar Hospital (levar exames)

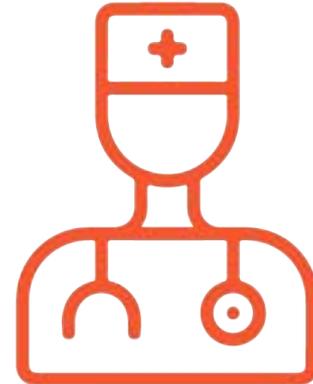
#### Ações sugeridas

- Elaboração de uma ponte entre o Hospital e a Central de Regulação do Município;
- Atualização do canal digital de informação com a situação do procedimento e os próximos passos;



## 4. Procurar Médico auditor

- Após a confirmação da necessidade do procedimento cirúrgico;
- Busca de Médico especialista da Unidade Executora indicada pela Central de Regulação do Município;
- Validação da necessidade do procedimento;
- Atualmente, responsabilidade do cidadão;
- Sugestão que a comunicação seja feita diretamente pelo Hospital;



## 4. Procurar Médico auditor

### Principais questionamentos do cidadão

*"Se o Médico confirmou a necessidade da cirurgia, por que não posso já ser cirurgiado por ele?"*

*"Com quem devo falar na Central de Regulação do Município?"*



## 4. Procurar Médico auditor

### Principais informações que o cidadão deve receber no final deste passo

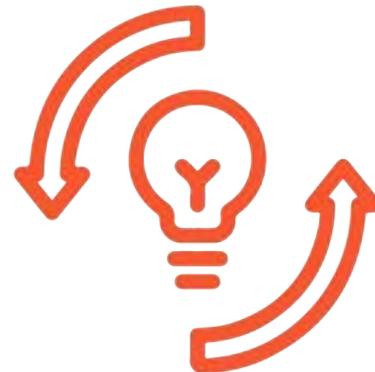
- Qual Hospital procurar?;
- Quando procurar?;
- Por qual especialista será atendido;



## 4. Procurar Médico auditor

### Ações sugeridas

- Informação ao cidadão da sua efetiva entrada na fila cirúrgica;
- Explicitação do tempo médio para a realização do procedimento;
- Atualização do canal digital de informação com a situação do procedimento e próximos passos;



## 5. Procurar Unidade executora

- Após constatação da necessidade do procedimento e realização dos exames pré-operatórios;
- Passo que gera mais ansiedade ao paciente;
- Entendimento do paciente que está em uma fila de espera;



## 5. Procurar Unidade executora

### Principais questionamentos do cidadão

*"Quando poderei realizar o procedimento?"*

*"Com qual antecedência serei comunicado?"*

*"Qual Hospital realizará o procedimento?"*

*"Qual médico que vai realizar o procedimento?"*

*"Quais os riscos à minha saúde?"*



## 5. Procurar Unidade executora

### Principais informações que o cidadão deve receber no final deste passo

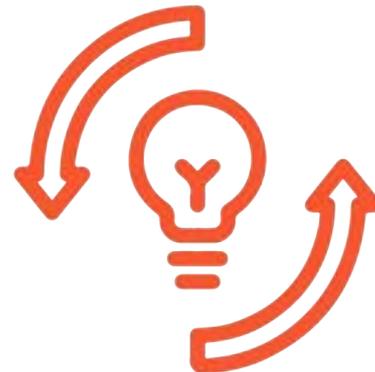
- Cuidados do pós-operatório;
- Data e local da consulta de retorno;



## 5. Procurar Unidade executora

### Ações sugeridas

- Atualização periódica do canal único de informação com a posição do paciente na Fila;
- Esclarecimento de critérios utilizados para qualquer mudança de posição;
- Atualização da estimativa de tempo na Fila;





## Anexo G - Apresentação Workshop Urbana



GOVERNANÇA  
JUDICIAL **URBANA**



GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA

**“*Natal* tem um problema  
de *nove dígitos*”**





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA

*O problema se **agravou**  
muito nos últimos anos*



GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA



0003973-21.2011.4.05.8400

Partes



Exequente:  
Fazenda Nacional



Executada:  
Urbana Companhia  
de Serviços Urbanos  
de Natal



Executado:  
Município de Natal

***R\$ 300.324.043,09***





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA



*16% das receitas  
municipais em 2020*





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA



0003973-21.2011.4.05.8400

Partes



Exequente:  
Fazenda Nacional



Executada:  
Urbana Companhia  
de Serviços Urbanos  
de Natal



Executado:  
Município de Natal

***Acréscimo de R\$  
1.760.000,00 só no  
mês passado***





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA



*A maior parte da dívida se refere a*  
***contribuições previdenciárias dos***  
*empregados da URBANA*





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA



0003973-21.2011.4.05.8400

Partes



Exequente:  
Fazenda Nacional



Executada:  
Urbana Companhia  
de Serviços Urbanos  
de Natal



Executado:  
Município de Natal

***R\$ 259.009.387,90***

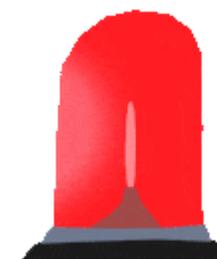




GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA



*A URBANA permanece **insolvente** e a inadimplência tem se reiterado nos últimos exercícios*





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA

**PROBLEMA  
DIFÍCIL,  
ENRAIZADO E  
LONGO**

**RISCO DE VIOLAÇÃO  
GENERALIZADA DE  
DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**

**ASSUSTADORA  
CIFRA**

**RELAÇÃO  
JURÍDICA  
COMPLEXA**

**TRÊS DÉCADAS  
ATRÁS**

**DESMANTELAMENTO  
ABSOLUTO DE UM  
SERVIÇO PÚBLICO  
RELEVANTE**

**PROBLEMA QUE  
AFLIGE ESTE JUÍZO  
HÁ MUITOS E  
MUITOS ANOS**





GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA



GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA

**GOVERNANÇA  
JUDICIAL**

**GARANTIA  
MÍNIMA DO  
DIREITO À  
CIDADE**

**SOLUÇÃO  
SUSTENTÁVEL**

**NOVO DESENHO  
PROCEDIMENTAL**

**TÉCNICA  
ESTRUTURAL**

**PLANO DE  
TRABALHO**

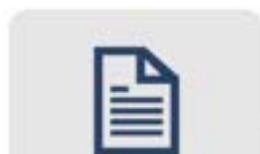
**ATUAÇÃO  
CONCERTADA**

**PARTICIPAÇÃO AMPLA  
DAS INSTITUIÇÕES E  
DOS ATORES DA  
SOCIEDADE**

**COOPERAÇÃO**

**DIÁLOGO**





0003973-21.2011.4.05.8400

Partes

Exequente:  
Fazenda Nacional

Executada:  
Urbana Companhia  
de Serviços Urbanos  
de Natal

Executado:  
Município de Natal



Governança Judicial compartilhada  
referente à matéria trabalhista



PARCERIA COM O TRIBUNAL  
REGIONAL DO TRABALHO DA  
21ª REGIÃO



Alienação do patrimônio municipal



PARCERIA COM A CAIXA  
ECONÔMICA FEDERAL



Supervisão judicial da Urbana



PARCERIA COM O TRIBUNAL  
DE CONTAS DO RIO GRANDE  
DO NORTE



Repasse da taxa de lixo



PARCERIA COM A SECRETARIA  
MUNICIPAL DE TRIBUTAÇÃO  
DE NATAL

Repasse direto da taxa de  
lixo para conta judicial

REPASSE PARA A  
FAZENDA NACIONAL

RPV e Precatório

Créditos do município  
depositados em conta judicial

REPASSE PARA A  
FAZENDA NACIONAL





Governança Judicial compartilhada  
referente à matéria trabalhista



PARCERIA COM O TRIBUNAL  
REGIONAL DO TRABALHO DA  
21ª REGIÃO







Supervisão judicial da Urbana



PARCERIA COM O TRIBUNAL  
DE CONTAS DO RIO GRANDE  
DO NORTE





# PROGRAMAÇÃO WORKSHOP

Transmissão ao vivo via Youtube:  
<https://youtube.com/c/JfmJusBrOficial>

**10 DE MARÇO 2021**

**14H**

Abertura e apresentação  
da 6ª Vara Federal

**14H30**

Apresentação da Urbana

**15H30**

Apresentação da Secretaria  
Municipal de Tributação

**16H**

Apresentação da Procuradoria  
Geral do Município de Natal

**16H15**

Apresentação do SINDLIMP / RN

**16H45**

Apresentação do SINSENAT / RN

**17H**

Apresentação da Assembleia  
Legislativa

**17H15**

Encerramento



GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA

Foto: Canindé Soares



GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA

***// Linda terra para a mãe gentil  
Belo cai o sol sobre esse rio  
E esse rio também está perto daqui  
Venha e veja tanto quanto é o nosso Potengi //***



**GOVERNANÇA  
JUDICIAL URBANA**

## Anexo H - Termo de audiência



# JUSTIÇA FEDERAL

Seção Judiciária do Rio Grande do Norte

**Nº do processo:**

0003973-21.2011.4.05.8400

**Parte autora:**

Fazenda Nacional

**Parte ré:**

Município de Natal e URBANA Companhia de Serviços Urbanos de Natal

**Presentes pela parte autora:**

Vinícius Maia de Andrade - OAB/CE  
19.540

Tiago Fernandes de Souza - OAB/RN  
6.584

**Presentes pela parte ré:**

Priscila Maria Pessoa Guerra -  
Procuradora do Município - OAB/RN 8457-  
B

Igor Bruno Veríssimo - Coordenador  
Jurídico da URBANA - OAB/RN 11.586

Ludenilson Araújo Lopes - Secretário  
Municipal de Tributação de Natal - CPF  
241.487.174-15

Fernando Pinheiro de Sá e Benevides -  
Procurador Geral do Município - CPF  
785.904.344-00

Suzana Cecília Côrtes de Araújo e Silva -  
OAB/RN 9501-B

Jonny Araújo da Costa - Diretor Presidente  
da URBANA



Presentes na audiência o Dr. Cácio Oliveira Manoel, Juiz do Trabalho encarregado do Departamento de Inteligência do TRT da 21ª Região e a Dra. Maria Aparecida Bomfim Fernandes, Diretora de Secretaria da 6ª Vara Federal.



Na última reunião, realizada ainda no início da pandemia do novo coronavírus, formalizou-se a adoção da governança judicial compartilhada entre a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho neste feito, inclusive com o apoio institucional do Presidente do TRT21, Desembargador Bento Herculano, e do Prefeito do Natal, Álvaro Dias, que se fizeram presentes.

A presente telereunião não foi aprazada antes em face da enorme dificuldade vivenciada pelo Poder Executivo municipal no enfrentamento da pandemia e, agora que os índices de contágio reduziram consideravelmente, foi possível a retomada das atividades, com o objetivo de construir uma agenda de atuação.

Após os debates, decidiu-se por quatro ações específicas para enfrentamento do conflito de interesses sob perspectiva estrutural:

## 1. DEFINIÇÃO DE UM REPASSE MENSAL PARA PAGAMENTO DAS DÍVIDAS TRABALHISTAS, INCLUSIVE FGTS, EVITANDO-SE BLOQUEIOS DE CONTAS

De início, o Município do Natal e a URBANA manifestaram sua preocupação com os bloqueios que eventualmente são realizados pela Justiça do Trabalho para pagamento de dívidas trabalhistas, incluindo FGTS que, em certas situações, é também cobrado na 6ª Vara Federal em duplicidade.

Segundo se pôde esclarecer, já foi acertado com o CEJUSC do TRT21 um repasse mensal para pagamento de acordos individuais lá celebrados, porém há também bloqueios efetivados pelas Varas do Trabalho. Segundo o Município do Natal e a URBANA, esses bloqueios geram desorganização financeira e findam impactando na viabilidade de pagamento do débito cobrado na Justiça Federal.

Sobre esta ação, ficou definido:

- a) a Diretora de Secretaria Aparecida Bomfim (JFRN) buscará, junto à Diretora de Secretaria Priscilla Gato (TRT) a listagem com os débitos pendentes da URBANA cobrados na Justiça do Trabalho, incluindo FGTS, para fins de disponibilização no grupo de whatsapp vinculado ao feito;
- b) os Juízes Marco Bruno Miranda Clementino (JFRN) e Cacio Oliveira Manoel farão reunião para tratar do FGTS cobrado em duplicidade nos dois ramos do Poder Judiciário, com a participação dos Juízes das Varas do Trabalho de Natal e dos integrantes do Centro Local de Inteligência da Justiça Federal;
- c) o Município do Natal e a URBANA debaterão e submeterão à discussão em telereunião a ser agendada um valor mensal de repasse para pagamento das dívidas trabalhistas, a fim de evitar bloqueios na Justiça do Trabalho.

## 2. INTERESSE DO MUNICÍPIO DO NATAL DE ALIENAR BENS DE SEU PATRIMÔNIO, A FIM DE PAGAR DÉBITOS DESTE FEITO COM O RESPECTIVO PRODUTO

- a) ficou acertado que a SEMURB iniciará estudos para definir bens que podem ser alienados;
- b) esse estudo deve ser apresentado no prazo de 60 dias;
- c) a 6ª Vara Federal envidará esforços no sentido de reduzir a burocracia para alienação desses bens, auxiliando o Município do Natal no convencimento sobre o mérito da medida, se necessário.

## 3. COMPROMISSO COM A LIQUIDAÇÃO DA URBANA, CONFECÇÃO DE UM PLANO DE REDUÇÃO PROGRESSIVA DE ESTRUTURA E GOVERNANÇA JUDICIAL COMPARTILHADA

Foi colhido o compromisso expresso do Município do Natal e da URBANA quanto à redução progressiva da estrutura e futura liquidação desta, tendo em vista sua evidente inviabilidade financeira, cujo impacto se sente neste processo e nos inúmeros em trâmite na Justiça do Trabalho.

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.

Para tanto, ficaram acertadas as seguintes medidas:

- a) adota-se a partir de agora a governança judicial da URBANA;
- b) a 6ª Vara Federal indicará os dados que precisarão ser disponibilizados mensalmente para fins de acompanhamento da operação da URBANA;
- c) no mês de setembro, será realizado um workshop sobre a URBANA a fim de que todos possam se aprofundar sobre o funcionamento da empresa e sobre o serviço de coleta de lixo em Natal, como pressuposto para elaboração do plano de redução da estrutura;
- d) a URBANA fica com o prazo de 15 dias para apresentar sugestões sobre temáticas relevantes que precisam ser abordadas no workshop.

#### 4. PAGAMENTO DA TAXA DE LIXO COBRADA JUDICIALMENTE

Sobre o repasse dos valores a título de taxa de lixo cobrados judicialmente na Justiça Estadual, já objeto de um negócio jurídico processual prévio, ficou definido o seguinte:

- a) o repasse dos valores será feito mensalmente pela Secretaria responsável pelas finanças municipais;
- b) a Diretora Aparecida Bomfim comunicará ao Secretário Ludenilson Lopes o termo inicial a ser considerando para o primeiro repasse, considerando que este ainda não foi realizado, tendo em vista as dificuldades operacionais enfrentadas.

#### 5. ENCAMINHAMENTOS OPERACIONAIS PELA 6ª VARA:

- a) deverão ser abertos autos para cada uma das ações definidas na telereunião, a fim de que o suporte documental referente ao encaminhamento das delas e as decisões proferidas possam ser melhor gerenciadas por todos;
- b) cada um deles deve ser iniciado com um trabalho em visual law que permita a fácil identificação de seu objetivo, além da presente ata;
- c) deverá, a partir de agora, ser aberto um quadro no trello para gerenciamento de cada ação, independentemente de um genérico relativo ao feito como um todo;
- d) no que se refere à ação referida no item 3, o Juiz Federal Leonardo Resende Martins, da 6ª Vara Federal do Ceará, passa a atuar, em diplomacia judiciária, como consultor desta 6ª Vara Federal, a fim oferecer um olhar externo ao plano a ser desenvolvido, tendo em vista a complexidade que ele implica, considerando sua experiência na área de resíduos sólidos e o estudo que agora inicia de aplicação de legal design a demandas estruturais.



Alegação do autor



Alegação do réu



Histórico



Pontos de convergência



Pontos controversos



Ocorrências da audiência



Desdobramentos (decisão do juiz)



Informações gerais



Processo: 0003973-21.2011.4.05.8400

Assinado eletronicamente por:

**RANIERE LUIZ CAVALCANTE COSTA - Diretor de Secretaria**

Data e hora da assinatura: 01/09/2020 14:44:25

Identificador: 4058400.7535462

Para conferência da autenticidade do documento: <https://pje.jfrn.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



2009011442425260000007557893

## Anexo I - Relatório de auditório TCE-RN



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 001/2021-TCE-RN**

LEVANTAMENTO DOS ASPECTOS CONTÁBIL, FINANCEIRO,  
ORÇAMENTÁRIO, OPERACIONAL E PATRIMONIAL DA URBANA



**Natal-RN/2021**



## PREÂMBULO

### DA FISCALIZAÇÃO

**Instrumento:** Fiscalização.

**Modalidade:** Acompanhamento.

**Ato originário:** Plano de Fiscalização Anual 2021/2022 (IDs 93/21 e 96/21).

**Objeto da fiscalização:** Aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da URBANA.

**Ato de designação:** Portaria nº 013/2021-SECEX/TCE/RN.

**Período abrangido pela fiscalização:** Indeterminado.

**Composição da equipe:**

Vilmar Crisanto do Nascimento. Matrícula 9916-3;

Jadson Anderson Medeiros da Silva. Matrícula 10.161-3; e

Vladimir Sérgio de Aquino Souto. Matrícula: 9542-7.

**Unidade fiscalizada:** URBANA.

**Vinculação TCE (Unidade Técnica):** Diretoria de Administração Indireta (DAI) e Inspeção de Controle Externo do TCE-RN.

**Responsáveis solidários pela Unidade Fiscalizada:** Joseildes Medeiros da Silva (Diretor Presidente) e Álvaro Costa Dias (Prefeito de Natal).



**PROCESSO JUDICIAL Nº:** 0806897-54.2020.4.05.8400

**REQUERENTE:** FAZENDA NACIONAL

**REQUERIDO:** COMPANHIA DE SERVIÇOS URBANOS DE NATAL  
(URBANA)

**6ª VARA FEDERAL - RN** (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

## **1 INTRODUÇÃO**

1. A Companhia de Serviços Urbanos de Natal, como de conhecimento geral, vem sofrendo processo de execução fiscal no montante de R\$ 270.000.000,00 (duzentos e setenta milhões de reais), em razão de inadimplemento de Contribuições Sociais Patronais, junto à Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Norte, conforme Processo de Execução Fiscal nº 0003973-21.2011.4.05.8400.

2. Além disso, encontram-se em tramitação na Justiça do Trabalho diversas ações trabalhistas que agravam ainda mais a já delicada e corroída situação econômica e financeira da URBANA, ocasionando sucessivos e vultosos bloqueios de recursos financeiros dessa empresa pública.

3. Nesse contexto, a Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Norte firmou Acordo de Cooperação Interinstitucional com o Tribunal de Contas do Estado do RN<sup>1</sup>, a fim de promover uma experiência pioneira e estrutural na presente demanda, tendo em vista que instrumentos convencionais de execução fiscal provavelmente não seriam a solução mais adequada ao presente caso.

4. Dessa forma, este Relatório Preliminar é fruto da análise e diagnóstico das principais causas (internas e externas) que levaram a URBANA à atual situação de insolvência e passivo a descoberto de mais de R\$ 355.000.000,00 (trezentos e cinquenta e cinco milhões de reais), visando, assim, ofertar a primeira contribuição no sentido de corrigir os rumos gerenciais, econômicos e financeiros dessa companhia, resultando

---

<sup>1</sup>Conforme Diário Eletrônico do TCE-RN de 03 de março de 2021



na satisfação do crédito reclamado, na melhoria dos serviços prestados e no equilíbrio fiscal do Município de Natal.

## **2 DA ANÁLISE TÉCNICA**

### **2.1 ESTRUTURA DE RECEITAS, CUSTOS E PRECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA URBANA**

5. Inicialmente é oportuno ressaltar que a base das receitas da URBANA advém exclusivamente de subvenção econômica da Prefeitura Municipal de Natal, consignadas no Orçamento Anual<sup>2</sup> e oriundas, em regra, da arrecadação da Taxa de Limpeza Pública e outras receitas próprias do município.

6. Ou seja, há uma total dependência orçamentária e financeira da URBANA em relação ao município de Natal, modelo esse incompatível com a natureza jurídica e operacional de uma Sociedade de Economia Mista, tendo em vista que tais pessoas jurídicas de direito privado requerem mecanismos diferenciados de gestão financeira e orçamentária das pessoas jurídicas de direito público, para que possam competir em igualdade de condições com suas concorrentes no mercado, prestando serviços de forma eficaz, eficiente e por um preço compatível com os praticados no mercado.

7. Isso não quer dizer que uma Sociedade de Economia Mista não possa receber recursos do seu ente instituidor, mas quando tais repasses se tornam a única fonte de recursos de uma empresa estatal, vislumbra-se que uma das bases de sustentação está seriamente comprometida, pois é premissa do bom funcionamento dessas entidades a autonomia financeira.

8. Some-se a isso, o fato da URBANA não dispor de uma política de gerenciamento e controle dos custos fixos e variáveis, inclusive não possui um sistema de informações adequado que possibilite ao gestor ou terceiros interessados o acesso a informações úteis e relevantes para fins de tomada de decisões.

---

<sup>2</sup>[https://www2.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/documento/2021\\_Orcamentario\\_Lei\\_Orcamentaria\\_Anual\\_\\_LOA\\_Orcamento\\_Geral\\_do\\_Municipio\\_2021\\_2292.pdf](https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/documento/2021_Orcamentario_Lei_Orcamentaria_Anual__LOA_Orcamento_Geral_do_Municipio_2021_2292.pdf)



9. Isto é, se por um lado a URBANA não possui regras e fontes adequadas de receitas, do outro não detém mecanismos contábeis mínimos que possibilite o gerenciamento de seus custos, a fim de calibrar quais componentes de custos e despesas devem ser corrigidos com vistas ao alcance de resultados econômicos e financeiros positivos.

10. Com efeito, o que se percebe da análise dos mecanismos de custos, despesas, receitas e precificação apresentados pela URBANA é a existência de uma quantidade impressionante de equívocos e desconhecimento técnico, dificultando de forma relevante o controle gerencial e a correção dos rumos da empresa.

11. Sendo assim, é imprescindível que a Prefeitura de Natal, enquanto responsável subsidiário, e a URBANA adotem imediatamente medidas que estabeleçam uma política de arrecadação de receitas adequada ao perfil de uma sociedade de economia mista, estructure uma sistemática de controle de custos fixos e variáveis e defina uma política clara de precificação dos serviços prestados pela companhia.

## **2.2 CENÁRIO ECONÔMICO, FINANCEIRO E PATRIMONIAL DA URBANA**

12. A análise econômica, patrimonial e financeira de uma companhia proporciona a visualização, sob a ótica contábil, dos lucros ou prejuízos, da capacidade ou da probabilidade de satisfação das obrigações financeiras para com os credores, empregados, governo e outros interessados; apresenta ainda a relação qualitativa e quantitativa entre ativo e passivo e suas consequências práticas, bem como fornece informações úteis e relevantes aos usuários internos e externos da companhia.

**13. Nesse contexto, já adianta-se que a situação econômica, financeira e patrimonial da URBANA é extremamente grave ou, no mínimo, quase irreversível, sob o viés contábil.**

14. Quando se fala em aspecto econômico, do ponto de vista da análise contábil, a intenção é saber se referida empresa está tendo lucros ou prejuízos quando se confrontam, resumidamente, suas receitas e despesas ao longo de determinados períodos.



15. Pois bem, da análise das últimas 04 (quatro) Demonstrações de Resultado de Exercícios, observam-se prejuízos sucessivos e relevantes nas operações da URBANA, senão vejamos:

Tabela dos resultados econômicos da URBANA de 2017 a 2020.

| Exercício                                     | Lucro ou Prejuízo          |
|---|----------------------------|
| 2016  | <b>-R\$ 51.727.755,35</b>  |
| 2017  | <b>-R\$ 53.018.837,25</b>  |
| 2018  | <b>-R\$ 23.893.459,31</b>  |
| 2019  | R\$ 910.302,49             |
| 2020  | <b>-R\$ 13.894.162,41</b>  |
| <b>Prejuízo acumulado nos últimos 5 anos.</b> | <b>-R\$ 141.623.911,83</b> |

Fonte: DRE da URBANA de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

16. Vê-se, conforme os dados apresentados, que a URBANA vem acumulando sucessivos e vultosos resultados negativos, ao ponto de nos últimos 05 anos ter acumulado prejuízos de mais de R\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de reais).

17. Frise-se que os resultados negativos quando ocorrem sucessivamente são, em muitos casos, decorrentes de problemas estruturais da entidade, os quais, se não sanados, continuarão contribuindo para mais resultados negativos em um ciclo infinito de prejuízos.

18. No caso da URBANA, as causas mais relevantes nos sucessivos e vultosos prejuízos decorrem de vários fatores, os quais, no entendimento deste Corpo Instrutivo, destacam-se: i) concentração de custos fixos e variáveis em grupos de dispêndios com baixo nível de eficiência interna; ii) gestão ineficiente e antieconômica da força de trabalho própria; iii) política equivocada de prestação de serviços em contrapartida a forma de obtenção de receitas (exclusivamente dependente do município de Natal);



iv) ausência de precificação dos serviços prestados; e v) ausência de política de rígido controle dos custos.

19. Já sob o aspecto patrimonial, ou seja, analisando-se os ativos, passivos e patrimônio líquido dessa companhia<sup>3</sup>, constata-se um passivo a descoberto (situação patrimonial na qual os valores do passivo são maiores que os do ativo), tendo registrado ao final do exercício de 2020 o montante de R\$ 355.362.327,28 (trezentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e dois mil, trezentos e vinte e sete reais e vinte e oito centavos).

20. Ressalte-se que o passivo a descoberto, nesse caso, é um reflexo patrimonial direto dos sucessivos resultados econômicos negativos da Companhia de Serviços Urbanos de Natal.

21. Assim, quanto maiores e mais frequentes os prejuízos, em regra, maior o passivo a descoberto se tornará, chegando ao ponto de total inviabilidade econômica, financeira e patrimonial de continuidade das operações da companhia.

22. Nessa lógica, a constatação por si só de um passivo a descoberto nesse montante já é suficiente para que a Prefeitura de Natal, junto com a URBANA, adote medidas urgentes, sob pena de comprometimento não só dos serviços de limpeza urbana do município de Natal, como também de toda a máquina administrativa desse município, visto que tal ente federativo é responsável subsidiário pelas obrigações da Companhia de Serviços Urbanos de Natal.

23. No mesmo sentido, os principais índices contábeis que medem a capacidade de pagamento da URBANA, denominados de índices de liquidez, apresentam os piores resultados possíveis.

24. Tais índices envolvem principalmente as contas do Balanço Patrimonial (ativo circulante e ativo realizável a longo prazo, em comparação com o passivo exigível a curto e a longo prazo).

25. Nesse aspecto, a situação financeira dessa Companhia é tão grave a ponto de se afirmar com razoável segurança que a capacidade de cumprimento de suas obrigações de curto e longo prazo é quase nula.

---

<sup>3</sup> Informações extraídas do Balanço Patrimonial de 2020 da URBANA.

26. Dessa forma, a tabela abaixo apresenta alguns dos principais indicadores financeiros da URBANA, vejamos:

**Tabela de índices de liquidez financeira**

|                                      |  |             |             |
|--------------------------------------|--|-------------|-------------|
| <b>LIQUIDEZ TOTAL<sup>4</sup></b>    | Demonstra a <b>capacidade de pagamento das obrigações de curto e longo prazo</b> , usando os recursos do Ativo Circulante e do Ativo Realizável a Longo Prazo. O ideal é que esse índice fique acima de 1,0. Isto é, quanto maior melhor.  |             |             |
| <b>LIQUIDEZ CORRENTE<sup>5</sup></b> | <b>Considerado o melhor indicador da situação de liquidez da empresa.</b> Relaciona quantos reais tem-se imediatamente <b>disponíveis e conversíveis a curto prazo</b> em relação às dívidas de curto prazo. <b>O ideal é que esse índice fique acima de 1,0.</b> Isto é, quanto maior melhor.   |             |             |
| <b>LIQUIDEZ IMEDIATA<sup>6</sup></b> | É o mais rigoroso dos índices de liquidez. Representa o <b>nível de disponibilidade imediata</b> para saldar as dívidas de curto prazo. Esse índice é utilizado para se verificar a necessidade de alguma operação financeira visando obter recursos para cumprir obrigações de curto prazo. <b>O ideal é que esse índice fique acima de 1,0.</b> Isto é, quanto maior melhor. |             |             |
| <b>LIQUIDEZ SECA<sup>7</sup></b>     | Revela a <b>capacidade financeira líquida</b> de cumprir os compromissos de curto, sem considerar estoques e despesas antecipadas. É um índice mais rigoroso que a liquidez corrente. <b>O ideal é que esse índice fique acima de 1,0.</b> Isto é, quanto maior melhor.  |             |             |
|                                      |  |             |             |
| <b>ÍNDICES</b>                       | <b>2018</b>  | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
| <b>LIQUIDEZ TOTAL</b>                | 0,011623292  | 0,011027083 | 0,010820017 |
| <b>LIQUIDEZ CORRENTE</b>             | 0,001680388  | 0,001200195 | 0,001744507 |
| <b>LIQUIDEZ IMEDIATA</b>             | 0,000436087  | 0,000444689 | 0,000425813 |
| <b>LIQUIDEZ SECA</b>                 | 0,000436087  | 0,000444689 | 0,00048457  |

Fonte: Balanços Patrimoniais da URBANA de 2018 a 2020.

<sup>4</sup>Liquidez Total= (ativo circulante + ativo realizável a longo prazo)/(passivo circulante + passivo exigível a longo prazo).

<sup>5</sup>Liquidez Corrente= ativo circulante/passivo circulante.

<sup>6</sup>Liquidez Imediata=Disponibilidade/Passivo Circulante.

<sup>7</sup>Liquidez Seca= (Ativo Circulante-Disponibilidade)/Passivo Circulante.



27. Diante de tais resultados, confrontando os índices de liquidez da tabela acima, com a perspectiva de um cenário de descontrole econômico, financeiro e gerencial da URBANA e considerando tudo o mais constante e, ainda, que há forte tendência de crescimento dos passivos ao longo dos próximos anos, sobretudo pelas causas já apontadas nesse relatório, a perspectiva é de que no curto prazo todos os índices de liquidez alcancem o menor patamar ainda mais agravante, ou seja, fiquem próximos de 0 (zero).

28. Dessa forma, as constatações aqui relatadas, por si só, já são suficientemente graves para que a Prefeitura de Natal juntamente com a URBANA adotem medidas urgentes a fim de promover a melhoria de seus índices de liquidez e conseqüentemente sua capacidade de pagamento de curto prazo, sob pena de comprometer a efetiva prestação dos serviços de limpeza urbana de Natal.

### **2.3 DA NATUREZA JURÍDICA INADEQUADA AO ATUAL MODELO GERENCIAL, CONTÁBIL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO DA URBANA.**

29. A Companhia de Serviços Urbanos de Natal foi criada num contexto de reforma gerencial, capitaneada no Brasil pelo Decreto Lei 200/67, cujas bases técnicas se fundaram no planejamento, na coordenação, na descentralização, na delegação de competências, no controle finalístico e na administração para o desenvolvimento e resultados.

30. É oportuno lembrar que as empresas estatais, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, foram desenhadas, jurídica e organizacionalmente, para atuarem em condições de igualdade com os atores da iniciativa privada, imprimindo maior eficiência na prestação de serviços públicos ou de atividades econômicas.

31. No entanto, não é o que ocorre atualmente com a URBANA, tendo em vista que, na prática, ela funciona como um órgão da Administração Direta e sem autonomia financeira, possui uma **eficiência interna baixíssima, cerca de 20% em comparação a prestadores de serviço externo**<sup>8</sup>, e um custo anual assombroso de mais de R\$ 220.000.000,00

---

<sup>8</sup> Pg. 96 do Processo de Governança



(duzentos e vinte milhões de reais), com perspectivas concretas de aumento nos próximos exercícios.

32. Com efeito, a URBANA é desprovida de mecanismos gerenciais próprios de uma Empresa Estatal minimamente estruturada, a exemplo de planejamento estratégico, tático e operacional, regras de governança e controles proporcionais à relevância, à materialidade e à gestão de riscos de uma entidade com a importância dessa Companhia Municipal de Serviços Urbanos de Natal.

33. Nesse ponto, cabe ressaltar que, por ser uma empresa estatal dependente do Poder Executivo, na forma do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>9</sup>, a URBANA é obrigada a manter um sistema de contabilidade privada com base na Lei nº 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas) e outro sistema contábil parametrizado na Lei nº 4.320/64 (Estabelece Normas Gerais de Balanços para União, Estado e Municípios), em razão de sua peculiar condição de pessoa jurídica de direito privado que utiliza recursos públicos advindos do orçamento fiscal do município.

34. Ou seja, em razão da natureza jurídica da URBANA de sociedade de economia mista há um custo adicional para fins de controle contábil, inclusive por meio de contratação de empresa prestadora de serviços contábeis especializado<sup>10</sup>.

35. Some-se a isso o fato de, em razão de sua natureza jurídica de Sociedade de Economia Mista, a URBANA ter que arcar com obrigações tributárias superiores às de pessoas jurídicas de direito público, em razão de não possuir imunidade tributária recíproca, na forma do art. 150, VI, a, da Constituição Federal, cuja consequência prática, segundo levantamento da própria URBANA<sup>11</sup>, possibilitaria uma economia anual de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais).

---

<sup>9</sup>Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...]III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

<sup>10</sup> Conforme Contrato nº 007/21-URBANA, vide pg.403 do ID. 4058400.8315151.

<sup>11</sup> Nos moldes da Pg.102 do ID.4058400.8315151.



36. Sendo assim, entende este Corpo Instrutivo que, além de outras inconformidades destacadas, a atual natureza jurídica da URBANA é incompatível com a realidade de mercado dessa companhia, com a sua estrutura administrativa, contábil, gerencial e tributária, trazendo custos desnecessários a sua manutenção, visto que, de fato, ela já funciona como um órgão ou, no máximo, como uma autarquia do Poder Executivo de Natal.

#### **2.4 DA GESTÃO FINANCEIRA INADEQUADA PERANTE ÀS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

37. A gestão de resíduos sólidos urbanos, enquanto serviço público de saneamento básico, deve guardar estreita compatibilidade com a política financeira e de custos da entidade, a fim de resguardar a sustentabilidade econômico-financeira desse sistema mediante remuneração pela cobrança dos serviços na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, ou ainda por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções<sup>12</sup>.

38. Nessa lógica, a Lei Federal nº 12.305/2010 (instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos), por sua vez, estabeleceu no art. 7º, X, entre seus objetivos que a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve se realizar com a adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira.

39. A falta de um sistema de arrecadação eficiente, mostra-se muito grave, podendo configurar barreira intransponível para a gestão dos resíduos sólidos municipal e comprometer a própria sustentação financeira da prestação desses serviços.

40. Ainda sobre a questão, observa-se que a Lei 11.445/2007 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), em seu art. 50, I, condiciona a alocação de recursos públicos federais e financiamentos da União ao **alcance de índices mínimos de desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços, bem como da**

---

<sup>12</sup> Ver Lei 11.445/2007, art. 29, II.



**eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.**

41. Logo, sem possuir um adequado desempenho na gestão econômica e financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, poderá haver a inviabilização na obtenção de recursos federais para a melhoria do sistema.

42. Ainda sobre o desempenho econômico-financeiro da prestação dos serviços, observa-se a necessidade da **implantação de uma contabilidade regulatória que possa aferir esse desempenho**, possibilitando a manutenção do equilíbrio tarifário dos preços públicos, mediante a oferta de um mínimo de subsídios para a definição das tarifas para o setor. Caso contrário se inviabiliza a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana, haja vista principalmente não ser possível tornar viável um sistema sem se saber ao certo quanto se arrecada e quanto se gasta nele.

43. Por fim, na visão deste Corpo Técnico o atual modelo de gestão de prestação dos serviços de limpeza de Natal pela URBANA não possui sustentabilidade econômico-financeiro, encontrando-se, inclusive, em desacordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e com as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, necessitando com urgência mudança de cultura e de gestão da URBANA aptas a promover o equilíbrio entre receitas/custos/prestação dos serviços.

## **2.5 GESTÃO DE PESSOAL**

44. Do ponto de vista das despesas, certamente a gestão de pessoas é um dos mais relevantes em razão dos impactos sociais, econômicos e financeiros que essas despesas geram nas contas da URBANA.

45. Nesse sentido, analisando-se a composição de custos da Companhia de Serviços Urbanos de Natal, vide Demonstração de Resultado de Exercício (DRE) de 2020 em anexo, observa-se que mais da metade de todos os custos e despesas dessa companhia se concentram no pagamento de salários e obrigações patronais, valores que em 2020 alcançaram a cifra de R\$ 112.587,519,86 (cento e doze milhões de reais, quinhentos e oitenta e sete mil, quinhentos e dezenove reais e oitenta e



seis centavos), montante que representa 52% de todos os gastos da URBANA nesse período.

46. Por outro lado, dados estatísticos<sup>13</sup> apontam que a mão-de-obra própria da URBANA é responsável por operacionalizar apenas 20% (vinte por cento) de todos os serviços prestados pela estatal no âmbito de sua atividade finalística.

47. Ou seja, constata-se *prima face* um paradoxo incontornável do ponto de vista operacional e financeiro, tendo em vista que a maior parte dos recursos da URBANA estão sendo canalizados para área de baixíssima eficiência produtiva.

48. Além das questões acima elencadas, existem vários pontos de fragilidade na Gestão de Pessoal da URBANA, os quais contribuem de forma relevante para o cenário de descontrole financeiro e gerencial dessa empresa estatal.

49. Nesse sentido, socorremo-nos do Relatório Preliminar nº 002/2021-DDP-TCE-RN, em anexo, o qual trata de recente auditoria de conformidade no quadro de pessoal da URBANA, cujos principais achados estão a seguir descritos de forma resumida.

### **2.5.1 DESPROPORÇÃO DE SERVIDORES ALOCADOS NAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DA URBANA**

50. Conforme consta no item 2.1 do Relatório de Auditoria nº 002/2021-DDP/TCE-RN em anexo, a Urbana possui atualmente 902 servidores no seu quadro de pessoal, quais sejam: 25 cargos em comissão; 454 servidores efetivos aprovados em concurso público, 433 servidores contratados antes da Constituição Federal de 1988, 01 ocupante de mandato eletivo; 04 de outros órgãos cedidos à Companhia, além de 01 servidora da Urbana cedida para outro órgão; 06 membros do Conselho de Administração e Fiscal; e 02 pensionistas.

51. É de conhecimento público que a URBANA possui a finalidade organizacional de realizar a coleta de resíduos sólidos domiciliares e hospitalares, a varrição de logradouros, a capinação, remoções especiais,

---

<sup>13</sup>Vide pg.96 do ID.4058400.8315151 desse processo.



a limpeza das praias e de canteiros, a pintura de meio-fios, a limpeza do sistema de drenagem urbana, bem como dar destino final aos resíduos no município de Natal-RN.

52. Contudo, apesar de possuir uma quantidade considerável de servidores para tal mister, a maior parte das atividades e serviços finalísticas dessa Companhia são executadas preponderantemente por meio de agentes externos, geralmente via contrato com empresas especializadas do ramo.

53. Nesse sentido, conclui de forma categórica o Corpo Técnico do TCE-RN acerca da desproporcionalidade de servidores alocados nas atividades finalísticas da companhia, nos seguintes termos:

Desta feita, **verificou-se que o quadro de pessoal** acima detalhado, formado por 902 servidores, **é destinado predominantemente à atividade meio da Companhia, ou seja, para serviços administrativos, já que menos da metade desses servidores trabalham na atividade finalística** da Urbana, o que representa uma **afrenta evidente na proporção funcional, invertendo a priorização necessária para a atividade para a qual a Companhia fora criada**, uma vez que o maior quantitativo de agentes públicos não atuam na função principal da Companhia.

54. Nesse ponto, cabe lembrar que dados da URBANA apontam eficiência operacional de seus empregados públicos cerca de 4 vezes menor quando em comparação com a mão-de-obra terceirizada, conforme pg.96 do ID.4058400.8315151.

55. Certamente, um dos fatores que contribuem de forma significativa para a baixa eficiência interna na prestação dos serviços finalísticos da URBANA é a alocação ineficiente da mão-de-obra dessa companhia, cuja centralização na atividade meio subverte a lógica racional de gestão pública eficiente, desvirtuando completamente a finalidade institucional pela qual a Companhia de Serviços Urbanos de Natal fora criada.

## **2.5.2 EXISTÊNCIA DE SERVIDORES APOSENTADOS QUE CONTINUAM EM ATIVIDADE NA URBANA**



56. Outro ponto de destaque no Relatório de Auditoria nº 002/2021-DDP/TCE-RN foi a constatação de que ainda há em atividade nos quadros da URBANA 150 servidores aposentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

57. Nesse ponto, cabe registrar que, dentre os aposentados, 55 são beneficiários de Aposentadoria Especial, os quais em tese não poderiam continuar exercendo atividades na URBANA, em razão da natureza diferenciada desse benefício, cuja finalidade axiológica é proteger a saúde do trabalhador.

58. É importante lembrar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu essa questão quando do julgamento do Tema 709, momento em que declarou a constitucionalidade do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, o qual proíbe que o beneficiário de aposentadoria especial continue desempenhando atividade laboral nociva à sua saúde.

59. Nessa lógica não é crível, ou pelo menos é de difícil compreensão, os motivos pelos quais se mantêm 150 empregados públicos aposentados em uma empresa estatal cuja concentração de mão-de-obra está nas atividades meios e com níveis de eficiência produtiva baixíssimos.

60. Dessa forma, a permanência de aposentados nos quadros de servidores da URBANA é extremamente desaconselhável, quer seja pelo contexto econômico-financeiro de extrema dificuldade que se encontra essa estatal, quer seja pelo nível de eficiência laborativa que retribuem a URBANA, ou até por impeditivos legais pertinentes a aposentadorias especiais, na forma do Tema 709 do STF.

### **2.5.3 OUTROS PONTOS DE IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE PESSOAL DA URBANA**

61. Além dos pontos tratados anteriormente, o Relatório nº 002/21-DDP-TCE-RN elenca uma série de outras irregularidades, as quais colaboram em certa medida para o descontrole dos gastos e a baixa eficiência interna da URBANA.

62. Relatam os técnicos do TCE que há fragilidade no controle de frequência dos servidores dessa Companhia, com registro de excesso de



faltas sem adoção de medidas disciplinares, pgs. 17/19 do Relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP/TCE-RN.

63. Outra prática relatada pelos auditores do TCE é o pagamento de adicional de insalubridade a 43 empregados lotados em setores administrativos ou em locais não amparados pelo Laudo Técnico de Condições Ambientais (LTCAT), pgs.24/28 do Relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP/TCE-RN.

64. Ressalta-se que o fato gerador do Adicional de Insalubridade é a efetiva exposição a agentes nocivos, devidamente registrado pelo Laudo Técnico de Condições Ambientais (LTCA) e corroborado pelo Perfil Profissional Profissiográfico (PPP), não sendo motivo suficiente o pagamento desta rubrica somente em função do cargo exercido, mas sim em razão da efetiva exposição a agente nocivo à saúde (químico, físico ou biológico) acima dos limites de tolerância definidos na Norma Regulamentadora nº 15 do Ministério do Trabalho e Previdência.

65. Nesse ponto, cabe frisar que o Adicional de Insalubridade é um direito constitucional de qualquer trabalhador, na forma do art. 7º, XXIII, da CF, c/c art.189 da CLT, mas somente deverá ser pago aos empregados que preencherem os requisitos legais.

66. Por fim, os auditores verificaram prováveis acumulações ilícitas de cargos públicos, cessão ilegal de servidores da URBANA para outros órgãos, pagamentos de horas extras incompatíveis com controle de frequência, ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro na concessão de aumento de vantagens pessoais e admissão de agentes públicos sem prévia aprovação em concurso público, vide pgs. 28/30 do Relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP/TCE-RN.

67. Sendo assim, a gestão de pessoas da Companhia Municipal de Serviços Urbanos de Natal, incluindo a dimensão de controle da remuneração, apresenta problemas e irregularidades preocupantes, tanto do ponto de vista legal quanto sob o aspecto de eficiência e do controle do gasto público.

## **2.6 AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PATRONAL PELA URBANA.**



68. Com se sabe, a URBANA é uma Sociedade de Economia Mista e o seu corpo funcional é formado predominantemente por empregados públicos, cujo sistema previdenciário é o Regime Geral de Previdência Social, conforme se extrai da análise dos arts. 40, 201 e 202, todos da CF/88, c/c art. 11, I, a, da Lei nº 8.213/91.

69. Nessa lógica é dever da URBANA, enquanto empregador, recolher contribuição social (parte patronal e parte do empregado), na forma da Lei nº 8.212/91 e normas complementares.

70. Pois bem, conforme relatório de Auditoria nº 001/2021-DDP-TCE-RN, no período de janeiro a março de 2021, a URBANA descontou de seus empregados públicos, a título de Contribuição Social referente aos salários e 13º proporcional, o montante de R\$ 1.225.241,30 (um milhão, duzentos e vinte e cinco mil, duzentos e quarenta e um reais e trinta centavos), valores esses efetivamente repassados ao INSS, conforme pg.19/21 do predito Relatório de Auditoria.

71. Contudo, no que tange às Contribuições Sociais Patronais, constatou-se que no período em referência (janeiro a março de 2021) não houve recolhimento dessas obrigações tributárias por parte da URBANA, cujo montante, nesse período, alcançou R\$ 4.987.027,20 (quatro milhões, novecentos e oitenta e sete mil, vinte e sete reais e vinte centavos); valores esses sem incluir juros, correção monetária e outros encargos.

72. Importa registrar que o não cumprimento integral dessas obrigações, além de violar a legislação tributária, aumenta o passivo já existente com a Fazenda Nacional e causa grave prejuízo financeiro aos cofres da URBANA, já que acarreta o pagamento de multas, juros, correção monetária e outros encargos, como vem ocorrendo no Processo de Execução Fiscal nº0003973-21.2011.4.05.8400, evidenciando uma gestão antieconômica e que está efetivamente produzindo danos ao erário.

73. Portanto, é urgente a adoção de medidas que visem a não acumulação de passivos previdenciários, bem como a implementação de medidas administrativas ou judiciais aptas a reduzir de forma significativa a base de cálculo das Contribuições Sociais Patronais da



URBANA, sob pena da perpetuação de um modelo de gestão antieconômico, desequilibrado e com grande potencial de comprometer o equilíbrio das contas da Prefeitura Municipal de Natal.

### **3 CONCLUSÃO**

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, 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.



#### 4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

79. Ante o exposto, o Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte **RECOMENDA** que Vossa Excelência adote as seguintes medidas:

a) **Determine ao Prefeito Municipal de Natal, em caráter de solidariedade ao Presidente da URBANA**, nos moldes do art. 139, IV, do CPC/2015, **que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, Plano de Ação**, contendo prazos e medidas a serem adotadas para cada ação, cujos resultados deverão alcançar, no mínimo, os seguintes objetivos:

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.

b) **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;

c) **Determine ao Prefeito Municipal de Natal que informe, no prazo de 30 (trinta) dias**, quais medidas concretas serão adotadas com vistas a extinção, a readequação ou incorporação da URBANA por outro órgão do Poder Executivo Municipal; e

d) **Determine ao Presidente da URBANA, em solidariedade com o Prefeito Municipal de Natal**, que informe, no prazo de 30 (trinta) dias, quais medidas foram/estão sendo adotadas com vista ao saneamento das



irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 002/2021-DDP-TCE-RN; e

e) Por fim, **suspenda temporariamente a exigência de apresentação mensal por parte da URBANA dos documentos e demonstrativos contábeis elencados no ID. 4058400.389471.**

Natal/RN, 27 de setembro de 2021.

**Vilmar Crisanto do Nascimento**

Auditor de Controle Externo

Mat. 9916-3

**Jadson Anderson M. da Silva**

Auditor de Controle Externo

Mat. 10.161-3

**Vladimir Sérgio de A. Souto**

Auditor de Controle Externo

Mat. 9542-7

