

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

*5.1. Estrutura jurídica atual da execução orçamentária e financeira do Poder Judiciário. 5.1.1. Base constitucional e legal. 5.1.2. Atos normativos do CNJ. 5.1.3. Síntese do sistema normativo da execução orçamentária do Poder Judiciário. 5.2. Problemas, desafios e oportunidades. 5.2.1. Conhecimento e aplicação de regras e técnicas de gestão pelos magistrados. 5.2.2. Comunicação entre órgãos. 5.2.3. Liderança, motivação e engajamento. 5.2.4. Modificações orçamentárias. 5.2.5. Novos institutos jurídicos para a inovação. 5.2.6. Implementação de projetos. 5.2.7. Novas tecnologias. 5.2.8. Execução parcial do orçamento. 5.2.9. Comissões e grupos de trabalho. 5.2.10. Restos a pagar. 5.3. Princípios e boas práticas da execução orçamentária e financeira no Judiciário 5.0. 5.3.1. Princípio do foco no usuário. 5.3.1.1. Utilização do Design Thinking e do Design Sprint. 5.3.1.2. Utilização do Scrum. 5.3.1.3. Utilização do Kanban. 5.3.1.4. Laboratórios de inovação. 5.3.2. Princípio do respeito aos stakeholders. 5.3.2.1. Inovação aberta. 5.3.2.2. Incentivos à inovação. 5.3.2.3. Informações claras sobre deveres e direitos dos contratados. 5.3.3. Princípio da gestão de desempenho e riscos. 5.3.3.1. Controles de contratos, vencimentos e análise de resultados. 5.3.3.2. Comunicação. 5.3.3.3. Pesquisas empíricas. 5.3.4. Princípio da orientação estratégica. 5.3.4.1. Capacitação 360 graus. 5.3.4.2. Mecanismos transversais de articulação e colaboração. 5.3.5. Princípio do respeito à diversidade. 5.3.5.1. Código de ética e conduta para os membros da instituição. 5.3.5.2. Comissão de ética. 5.3.6. Princípio da transparência. 5.3.6.1. Reuniões periódicas de acompanhamento e divulgação da gestão. 5.3.6.2. Divulgação rápida e eficaz de atas de reunião. 5.3.7. Princípio do incentivo à pluralidade. 5.3.7.1. Espaços de trabalho e convivência. 5.3.7.2. Engajamento dos líderes.*

Analisado o planejamento do Poder Judiciário, incluindo a identificação de seus princípios e boas práticas, cumpre examinarmos os diferentes aspectos ligados à atividade de execução orçamentária, ou seja, à implementação do que foi planejado.

Publicada a Lei Orçamentária Anual, devem ser praticados atos diversos que concretizam as despesas públicas autorizadas.

Portanto, executar o orçamento é realizar as despesas públicas nele previstas e autorizadas, o que é feito por meio de uma série de atos.

Em verdade, as execuções orçamentária e financeira ocorrem atreladas, uma vez que, existindo a previsão orçamentária, mas não a disponibilidade financeira, não se pode realizar uma despesa. Por outro lado, ainda que haja disponibilidade financeira, se não existir previsão orçamentária, tampouco poderá ser efetuada a despesa.

Assim, podemos definir execução orçamentária e financeira como um conjunto de atos praticados pela administração pública para concretizar os programas e metas aprovados e estabelecidos no planejamento da atividade do Estado, que importa na mobilização de seus recursos humanos e materiais.

Trata-se da segunda etapa do ciclo orçamentário, que engloba o planejamento, a execução orçamentária e financeira, bem como o controle.

Passemos a identificar a estrutura jurídica atual da execução orçamentária e financeira do Poder Judiciário, bem como seus principais problemas, desafios e oportunidades.

## **5.1 ESTRUTURA JURÍDICA ATUAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO**

Elaborado o planejamento em seus níveis estratégico, tático e operacional, devem ser praticados os atos necessários para sua concretização na busca dos objetivos fixados.

Nesse momento, são efetivadas as arrecadações das receitas públicas e processadas as despesas públicas.

De acordo com o âmbito deste trabalho, focado na atividade orçamentária e financeira do Judiciário, interessa-nos especialmente a despesa pública.

Nesse passo, por meio da despesa pública, o Estado implementa as ações governamentais planejadas, operacionalizando de forma objetiva e concreta as políticas públicas.

### 5.1.1 Base constitucional e legal

A base normativa da execução orçamentária e financeira – a partir deste ponto simplificaremos falando apenas em execução orçamentária – está na Constituição Federal de 1988, que define os princípios gerais norteadores de todas as atividades da administração pública (princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – art. 37, *caput*), mas também alguns específicos da despesa pública, que são o princípio da transparência, o princípio do orçamento impositivo e o princípio da qualidade.

O princípio da transparência, que decorre do princípio da publicidade, preconiza que a execução orçamentária deve ser informada à sociedade de forma simples, clara e em linguagem de fácil compreensão para todos, tal como explica a Lei de Acesso à Informação (art. 5.º da Lei 12.527/2011).

Por sua vez, o princípio do orçamento impositivo (art. 165, § 10, da CF/1988), que ainda é objeto de divergências doutrinárias<sup>1</sup>, pode ser compreendido como o que impõe ao gestor público executar o orçamento da forma como aprovado, salvo impossibilidades devidamente justificadas.

Kanayama e Conti elucidam a extensão desse princípio da seguinte forma<sup>2</sup>:

Então, o que é o “dever de executar as programações orçamentárias”? À primeira vista, evidencia-se ser mais que mero compromisso político, porém menos que a impositividade. É a responsabilidade orçamentária, exigindo entrega de bens e serviços à sociedade. É a necessidade de justificar e apresentar os motivos dos contingenciamentos (motivos verdadeiros e fundamentados). É a responsividade, a *accountability*, a imprescindibilidade de prestar contas do não cumprimento dos programas orçamentários. E, enfim, ignorar o dever gerará profundo risco político aos administradores públicos, que terão suas contas apreciadas por Cortes de Contas e pelo Poder Legislativo.

---

<sup>1</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís; CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo e a Emenda Constitucional 100/2019. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 3 jul. 2019. Blog Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/orcamento-impositivo-e-a-emenda-constitucional-100-2019/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*.

Portanto, a execução orçamentária deve, a rigor, dar a concretude integral ao planejamento orçamentário realizado.

Por fim, o princípio da qualidade determina que a execução orçamentária deve ser realizada sempre da melhor forma possível quanto à economicidade, eficácia e eficiência.

Seguindo o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>, a economicidade é “a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”, a eficiência é “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade” e a eficácia é “o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”.

Em suma, a qualidade do gasto público é alcançada quando se produz o necessário para atingir as metas definidas no planejamento, satisfazendo o interesse público com o menor gasto possível e no menor tempo permitido.

Além desses princípios, no intuito de concretizá-los e de assegurar o equilíbrio das contas públicas, a própria Constituição Federal ainda define regras específicas para a execução orçamentária (art. 167).

Assim, determina que não poderão ser iniciados programas ou projetos que não estejam devidamente previstos na LOA, e também não poderão sequer ser assumidas obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Ademais, durante a execução orçamentária, não se pode efetuar transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Também não se podem utilizar, sem autorização legislativa específica, recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, e a instituição de fundos de qualquer natureza depende de prévia autorização legislativa.

De outra parte, não se pode iniciar investimento algum cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA ou lei que assim autorize.

Por fim, é proibido efetuar despesa com pessoal ativo e inativo, excedendo os limites estabelecidos em lei complementar (fixado na LC 101/2000 – Lei de

---

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

Responsabilidade Fiscal), e qualquer majoração de gastos nessa área deverá ser precedida de dotação orçamentária prévia e autorização específica na LDO (reservadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista).

Caso surjam imprevistos na execução do orçamento, que torne necessário o remanejamento de recursos ou o atendimento de uma nova demanda, as normas gerais de direito financeiro preveem a criação dos chamados créditos adicionais (arts. 40 a 46 da Lei 4.320/1964), que são de três espécies: 1) créditos suplementares: concedidos por lei e destinados a reforçar uma dotação orçamentária que se mostrou insuficiente; 2) créditos especiais: concedidos por lei para atender a uma ou mais necessidades novas que surjam após a entrada em vigor do orçamento. Nesse caso, sequer havia qualquer autorização anterior para essa despesa; e 3) créditos extraordinários: visam atender à necessidade urgente e imprevista. Podem ser concedidos por medida provisória no âmbito federal (art. 167, § 3.º, da CF) ou por decreto do Executivo no âmbito estadual e municipal, que será posteriormente apreciado pelo Legislativo.

Assim, observados esses princípios e regras constitucionais, a execução orçamentária deve ser feita conforme especificações feitas na legislação infraconstitucional.

Nesse passo, a Lei 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) determinam que, após a promulgação da Lei Orçamentária Anual e com base nos limites nela fixados e no que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo deverá fazer uma programação financeira, estabelecendo um cronograma de execução mensal de desembolso a ser efetuado durante aquele exercício de forma a assegurar às unidades orçamentárias os recursos necessários e suficientes para a realização de seu programa de trabalho.

Após a publicação das diretrizes de programação financeira, inicia-se a execução orçamentária.

As unidades orçamentárias podem, a partir daí, efetuar a movimentação dos valores, e na execução da programação financeira serão considerados, além das despesas autorizadas na Lei Orçamentária: a) os créditos adicionais; b) as restituições de receitas; c) o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal; e d) os restos a pagar (art. 49 da Lei 4.320/1964).

Como forma de assegurar sua independência e autonomia financeira, a Constituição Federal determina que o Poder Judiciário deverá receber até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, os recursos de suas dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, e com isso fazer sua própria programação financeira (art. 168 da CF/1988).

Para garantir o equilíbrio das contas públicas, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinam que deverão ser apresentados relatórios da execução orçamentária com verificação do atingimento das metas arrecadatórias previstas.

Com isso, é avaliada a compatibilidade da arrecadação efetiva com as despesas autorizadas no orçamento.

O ritmo de execução orçamentária deve estar de acordo com o fluxo de entrada prevista de recursos.

Assim, teremos um maior controle dos gastos públicos, permitindo a manutenção do equilíbrio orçamentário com transparência.

Essa análise é feita de forma contínua durante o exercício fiscal.

Para isso, a Constituição Federal (art. 165, § 3.º) dispõe: “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.

Esse relatório é regulamentado pela LRF (art. 52) e abrange todos os Poderes e o Ministério Público, devendo conter, entre outras coisas, informações da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, bem como a efetuada no exercício e a previsão a realizar. Deve também informar a execução das despesas, por função e subfunção, bem como por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício.

Ademais, ao final de cada quadrimestre, a LRF determina que deverão ser emitidos relatórios de gestão fiscal pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos em seu art. 20<sup>4</sup>, contendo informações sobre comparativo de limites

---

<sup>4</sup> Esta a redação do art. 20 da LRF: “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I – na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional n.º 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II – na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III – na esfera municipal: a) 6% (seis por cen-

orçamentários, despesas específicas, indicações de medidas corretivas adotadas ou a adotar caso ultrapassados os limites, bem como demonstrativos de disponibilidades de caixa e de inscrição em restos a pagar (art. 55 da LRF).

Como forma de permitir o reequilíbrio das contas, para reduzir as despesas em momentos de receitas inferiores ao previsto, devem ser realizadas limitações de empenho (art. 9.º da LRF).

Em verdade, a LRF estabelece o uso da limitação de empenho em dois momentos: a) art. 9.º e seus parágrafos: no caso de um resultado arrecadatório insuficiente, todos os Poderes e órgãos de todas as esferas federativas ficam obrigados a realizar a limitação de empenho e movimentação financeira; b) art. 31, § 1.º, II: utilização da limitação quando extrapolado o limite fixado para a dívida consolidada de determinado ente da federação.

O chefe de cada Poder é quem deve publicar o ato que fixa o montante indisponível, definindo o limite de movimentação financeira e de empenho que seus órgãos terão.

No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no art. 9.º da LRF (trinta dias após o final do bimestre), o Poder Executivo estaria autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela LDO, conforme § 3.º do mesmo artigo.

---

to) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1.º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 2.º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I – o Ministério Público; II – no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III – no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver. § 3.º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1.º. § 4.º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). § 5.º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias. § 6.º (*Vetado*).”

No entanto, esse dispositivo da LRF foi considerado inconstitucional no julgamento da ADIn 2.238-5.

De qualquer forma, trata-se de obrigação que deve ser cumprida pelos respectivos chefes de Poder e do Ministério Público, sob pena de responderem por crime de responsabilidade (art. 10 da Lei 1.079/1950) e por improbidade administrativa (art. 10, IX, da Lei 8.429/1992).

Vemos, então, que há situações excepcionais em que a execução orçamentária precisa ser modificada em relação ao que foi aprovado na LOA.

Um importante mecanismo para essa modificação orçamentária é a limitação de empenho ou contingenciamento, que vimos anteriormente, mas há outros mecanismos retificadores do orçamento (art. 167, VI, da CF/1988), que são: os créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), também já analisados; as transferências, que são alterações de dotações orçamentárias no nível dos gastos; as transposições de recursos, que são alterações de dotações orçamentárias no nível da programação; e os remanejamentos, que são modificações de dotações orçamentárias no nível institucional.

Além desses mecanismos importantes para o equilíbrio das finanças do Estado, a legislação impõe regras necessárias para concretização dos princípios antes vistos no âmbito da execução específica de cada despesa pública.

Nesse âmbito, determina-se que sejam praticados diversos atos, formando um procedimento chamado ciclo da despesa pública.

Assim, vejamos quais esses atos necessários, em regra, para que cada despesa pública seja realizada.

Inicialmente, o agente público (ente solicitante) deverá identificar e individualizar aquilo que precisa, não bastando fazer referências genéricas, devendo descrever exatamente qual o produto ou serviço, de forma motivada, precisa ser adquirido para atender a determinada necessidade pública, avaliando seu custo para os cofres públicos.

Após, um órgão, departamento ou autoridade financeira analisará a solicitação feita, e, aprovando-a, expedirá uma nota de autorização de despesa (NAD), conforme art. 38 da Lei 8.666/1993.

Essa nota prevê que haverá nos cofres públicos um determinado valor vinculado ao custeio de uma específica finalidade. Assim, o Estado só gastará aquele valor com aquela finalidade, e, caso desista de atendê-la, não poderá despendê-lo com outra, sob pena de nulidade do pagamento realizado, por “desvio de finalidade”, caracterizando possível crime de responsabilidade.

Para que seja efetuado outro gasto com finalidade diversa deverá ser providenciada a prévia revogação da NAD expedida, por meio do procedimento de cancelamento de despesas, desvinculando a verba.

Em seguida, autorizada a despesa, será realizada a licitação, se não for o caso de dispensa ou inexigibilidade (Lei 8.666/1993 e Lei 10.973/2004).

No final desse procedimento, teremos a identificação do destinatário daqueles recursos, ou seja, o contratado, o que se faz por meio da adjudicação do objeto da licitação ao competidor vencedor.

Concluído o procedimento licitatório, os autos são encaminhados a um procurador, que deverá rever todas as etapas realizadas, e, ao final, emitir um parecer, apontando irregularidades ou atestando a legalidade de tudo o que foi feito, liberando, então, o Estado, para contratar e pagar.

Diferentemente do que ocorre com os pareceres em geral, este vincula o procurador que o assinar e implicará responsabilidade solidária com o agente da administração responsável pela contratação e pagamento, caso haja alguma irregularidade.

Na contratação, inicia-se a fase propriamente do direito financeiro desse ciclo, composta de três etapas: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho é uma reserva de recursos orçamentários para garantir o pagamento ao credor. Surge com a emissão da nota de empenho, que é o documento com os nomes do credor e do devedor, a descrição da despesa e o valor a ser pago (arts. 58 a 61 da Lei 4.320/1964). Trata-se, portanto, de um documento oficial, que identifica um certo credor contratado pela Administração para realizar determinado objeto contratual, e que terá o direito de receber o respectivo pagamento após cumprir sua obrigação.

O empenho deve ser realizado pela autoridade competente, que é o ordenador de despesa (art. 80 e seus parágrafos do Decreto-lei 200/1967).

Em relações simplificadas, a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993 – art. 62) autoriza substituir o contrato administrativo por uma nota de empenho, especialmente nos casos em que o objeto seja cumprido em prestação única, como na compra de uma pequena porção de material de escritório.

Cumprida a obrigação pelo contratado, inicia-se a fase da liquidação, que é a de verificação da regularidade do direito do credor (art. 63 da Lei 4.320/1964). Trata-se de um exame em torno da qualidade do bem ou serviço prestado, constatando se o valor está correto, bem como se os documentos que comprovam a despesa são legítimos e idôneos. Caso haja irregularidade ou a necessidade de

refazimento da coisa, no momento da liquidação a administração pode promover descontos ou até o cancelamento da nota de empenho.

Estando tudo em ordem e concluída a liquidação, efetua-se o pagamento, por meio do qual a administração efetivamente quita o saldo decorrente da liquidação.

Por fim, elabora-se um relatório, instruído com cópias de todas as peças do ciclo da despesa, que será posteriormente encaminhado ao Tribunal de Contas.

Em regra, as despesas seguirão esse ciclo, sob pena de pagamento ilícito (conforme art. 167 da CF/1988).

No entanto, excepcionalmente, um determinado tipo de pagamento não observará o ciclo da despesa, sendo feito de forma simplificada e mediante antecipação de numerário ao servidor, conforme arts. 68 e 69 da Lei 4.320/1964, chamado “suprimento de fundos”. São verbas destinadas a pequenos pagamentos quitados de forma imediata, como uma corrida de táxi, para cobrir despesas eventuais ou ainda quando a despesa tiver que ser feita em caráter sigiloso, conforme regulamento<sup>5</sup>.

Além dessas normas constitucionais e legais, o CNJ, cumprindo sua função de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4.º), também trata da execução orçamentária.

### 5.1.2 Atos normativos do CNJ

Como órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, com atribuição de coordenar a gestão do Poder Judiciário, o CNJ editou a Resolução 198/2014, explicitando que a execução da estratégia é “de responsabilidade de magistrados de primeiro e segundo grau, conselheiros, ministros e serventuários do Poder Judiciário” (art. 7.º).

Para isso, deverão ser criadas unidades de gestão estratégica nos diversos órgãos do Poder Judiciário, que auxiliarão não somente na fase de elaboração dos seus planejamentos, mas também nas de implementação e monitoramento destes.

Essas unidades de gestão estratégica também deverão atuar nas áreas de gerenciamento de projetos, aperfeiçoamento de processos de trabalho e, a critério de cada órgão, também na produção e análise de dados estatísticos.

---

<sup>5</sup> Para mais informações: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/orientacoes-aos-gestores/arquivos/suprimento-de-fundos-e-cartao-de-pagamento.pdf>. Acesso em: 1.º out. 2018.

Ademais, o CNJ determina que os órgãos do Judiciário promovam reuniões de análise da estratégia para avaliação e acompanhamento dos resultados a cada quatro meses, de forma a identificar eventuais necessidades de ajustes ou de medidas adicionais para melhorar o desempenho institucional (art. 9.º).

A RGCPJ, estudada anteriormente (item 4.1.2 *supra*), deverá monitorar e divulgar os resultados das ações de concretização da estratégia, propondo medidas de aperfeiçoamento, que serão submetidas aos presidentes dos tribunais nos Encontros Nacionais do Poder Judiciário, após ajuste e complementação feitos pela Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do CNJ (art. 10, § 2.º, da Resolução CNJ 198/2014).

O CNJ ainda determinou que o Comitê Orçamentário de primeiro grau e o Comitê Orçamentário de segundo grau (item 4.1.2 *supra*) deverão auxiliar a execução do orçamento, “notadamente por meio de acompanhamento de projetos, iniciativas e contratações” (art. 5.º, IV, da Resolução CNJ 195/2014).

Os tribunais também deverão manter um processo participativo para acompanhamento e realinhamento de ações, nos termos do que determina a Portaria CNJ 114/2016, de forma a contemplar o maior número possível de participantes.

Na execução desse processo participativo, deve o tribunal realizar uma preparação e uma comunicação adequada para obter o melhor resultado possível.

Os tribunais deverão adotar medidas para assegurar uma execução orçamentária equilibrada durante todo o exercício e, para isso, orienta-se que os processos de contratação sejam elaborados preferencialmente no primeiro semestre de cada ano (art. 8.º da Resolução CNJ 195/2014).

Para garantir a transparência e o controle social de sua execução orçamentária, os tribunais deverão publicar em seus sítios eletrônicos na internet um mapa demonstrativo a respeito, descrevendo o total de suas despesas realizadas.

Esse mapa deverá conter, “no mínimo, por unidade orçamentária, programa, ação orçamentária e grupo de natureza de despesa, a dotação inicial da LOA, os créditos adicionais, eventual contingenciamento, as despesas empenhadas, as liquidadas e as pagas” (parágrafo único do art. 9.º da Resolução CNJ 195/2014).

Assim, observa-se que o CNJ, ao definir tais parâmetros mínimos para esse mapa demonstrativo, garante à sociedade conhecer os dados essenciais a respeito da execução orçamentária de cada órgão do Judiciário, permitindo verificar o montante destinado a cada programa, a existência ou não de incremento ou contingenciamento desse valor inicial, bem como o percentual de efetiva execução do planejado.

Esse acompanhamento interno e externo da atividade financeira do Judiciário é também assegurado por meio da Resolução CNJ 221/2016, que fixa princípios de gestão participativa e democrática em seu âmbito.

Nesse diapasão, ao tratar da gestão participativa e democrática do Judiciário para a elaboração de suas metas nacionais e de suas políticas públicas, o CNJ garante a participação de magistrados, servidores e jurisdicionados também para acompanharem a execução orçamentária e a implementação dessas metas e políticas por meio de diversas modalidades de participação democrática, tais como: mesa de diálogo, enquetes e pesquisas, consulta pública, audiência pública, grupo de trabalho, fóruns, encontros e ouvidorias (art. 4.º, § 1.º, da Resolução CNJ 221/2016).

Para facilitar esse acompanhamento, o próprio CNJ disponibiliza em seu sítio na internet planilhas com informações sobre dotações iniciais e execuções orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário<sup>6</sup>.

Por fim, a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, instituída pelo CNJ por meio da Resolução 194/2014<sup>7</sup> (item 4.1.2 *supra*), também estabeleceu linhas de ação para aprimorar a execução orçamentária, destacando-se, dentre elas, a que determinou a adoção pelos tribunais de estratégias que assegurem excelência em sua gestão também no primeiro grau de jurisdição; a que fomenta a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais; a que incentiva o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, bem como o desenvolvimento de parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da política; a que preconiza a adoção de um tratamento adequado às demandas de massa; e a que fomenta a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição.

### 5.1.3 Síntese do sistema normativo da execução orçamentária do Poder Judiciário

Da mesma forma que vimos no capítulo do planejamento, há também um sistema normativo que rege a execução orçamentária do Judiciário formado por

---

<sup>6</sup> Informações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/execucao-orcamentaria/>. Acesso em: 2 out. 2019.

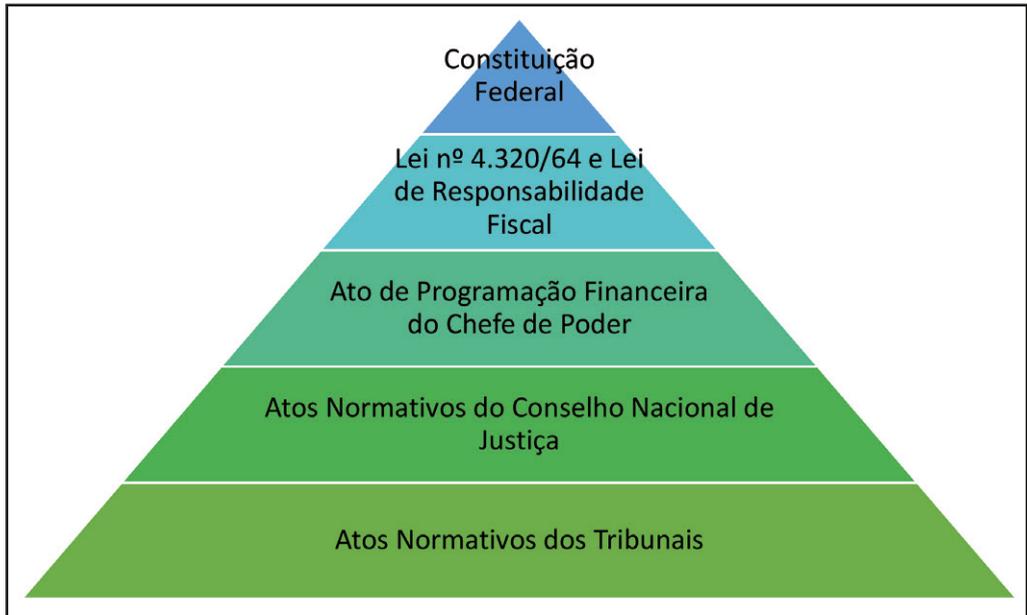
<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2483>. Acesso em: 2 out. 2019.

normas da Constituição Federal de 1988, passando pelas leis e pelos atos normativos do CNJ e chegando às normas locais editadas pelos tribunais.

A particularidade aqui está na existência de um ato específico dos chefes de Poder para a programação dessa execução orçamentária.

Esse sistema normativo pode ser sintetizado e ilustrado da seguinte forma:

Figura 39 – Sistema Normativo da Execução Orçamentária do Poder Judiciário



Fonte: o autor.

Analisado o sistema normativo da execução orçamentária do Poder Judiciário, fazemos a verificação dos problemas, desafios e oportunidades para seu aperfeiçoamento.

## 5.2 PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Adotado o planejamento estratégico no Judiciário, é imprescindível, como vimos (item 4.2.1 *supra*), sua realização efetiva e não meramente formal para que seja dado o primeiro passo na busca da gestão eficaz e eficiente de seus recursos humanos e materiais, permitindo, assim, a entrega de um serviço público de qualidade que atenda aos anseios e às necessidades da sociedade.

A partir disso, a implementação das políticas e das estratégias adotadas é o desafio que se apresenta, o que se faz por meio da execução orçamentária, cuja estrutura jurídica atual foi anteriormente estudada.

Vejam os quais os principais problemas, desafios e oportunidades dos dias de hoje para a execução orçamentária no Poder Judiciário.

### 5.2.1 Conhecimento e aplicação de regras e técnicas de gestão pelos magistrados

Em nosso sistema normativo, os magistrados são os responsáveis pela gestão judiciária e, portanto, devem desenvolver as competências necessárias para cumprirem esse mister.

Assim sendo, o conhecimento pelos magistrados dos princípios e regras que regem a administração pública, bem como das ferramentas de gestão, são importantes para que consigam realizar adequadamente suas tarefas.

No entanto, a prática tem demonstrado que os magistrados muitas vezes desconhecem detalhes desse sistema normativo.

Há casos em que juízes, sem se atentarem para sua falta de atribuição legal, celebram acordos ou convênios com instituições públicas e privadas nas comarcas em que atuam.

Existem também situações em que magistrados efetuam despesas e buscam ressarcimento sem observar as regras aplicáveis aos suprimentos de fundos.

Em outras situações, verificamos magistrados simplesmente deixando todas as tarefas administrativas delegadas para os serventuários da Justiça, preocupando-se apenas em exercer suas funções jurisdicionais, o que não produz bons resultados.

Sidnei Beneti já alertava a respeito:

O juiz deve ser encarado como um gerente de empresa, de um estabelecimento. Tem sua linha de produção e produto final, que é a prestação jurisdicional. Tem de terminar o processo, entregar a sentença e execução. Como profissional de produção é imprescindível que mantenha ponto de vista gerencial, aspecto da atividade judicial que tem sido abandonado. É falsa a separação estanque entre as funções de julgar e dirigir o processo – que implica orientação ao cartório. O maior absurdo derivado desse nocivo ponto de vista dicotômico é a alegação que às vezes alguns juízes manifestam, atribuindo culpa pelo atraso dos serviços judiciários ao cartório que também está sob a sua orientação e fiscalização<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> BENETI, Sidnei Agostinho. *Da conduta do juiz*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 12.

Com efeito, os juízes devem atuar muito além da jurisdição, alcançando a gestão de gabinetes, de cartórios, de secretarias, de fóruns, de comarcas ou subseções e de tribunais.

Para isso, deve haver constante capacitação de magistrados tanto na legislação específica aplicável à execução orçamentária quanto nas técnicas e boas práticas de gestão, incluindo a gestão de pessoas.

Em interessante dissertação de mestrado sobre morosidade e inovação no Judiciário, que incluiu pesquisa de campo com magistrados, Stumpf destaca que tem sido identificada uma “omissão dos juízes diante de atividades que devem ser concebidas também sob a sua responsabilidade, já que a atuação do juiz não pode ser limitada, atualmente, ao ato de julgar”<sup>9</sup>, e conclui:

[...] a preocupação com a gestão da unidade e sua eficiência depende, antes de tudo, da mudança de cultura, especificamente no que se refere à capacidade e obrigação por parte do juiz, que deve compreender que a boa gestão é meio valioso de enfrentamento da morosidade com os recursos humanos e materiais existentes.

Há, portanto, um grande desafio nesse ponto: conscientizar a magistratura sobre sua importância na gestão judiciária, incluindo a atividade de execução orçamentária, bem como a respeito da necessidade de constante capacitação envolvendo o sistema normativo e as técnicas e metodologias específicas.

Ademais, da mesma forma como visto antes (item 4.2.6 *supra*), também nessa tarefa de concretização do planejamento, a Era da Criatividade impõe aos gestores o dever de aprimorar seus conhecimentos e suas competências para melhor atender aos usuários dos serviços em suas necessidades, promover a sustentabilidade, compreender cenários complexos, bem como trabalhar em grupo, criar e inovar.

## 5.2.2 Comunicação entre órgãos

O estabelecimento de uma comunicação eficaz entre os diferentes órgãos de execução orçamentária é um desafio a ser superado para que o Judiciário consiga realizar seus gastos públicos de maneira sincronizada, o que evitará desperdícios e permitirá alcançar maior efetividade em suas ações.

Isso é evidenciado em diversas situações.

---

<sup>9</sup> STUMPF, Juliano da Costa. *Poder Judiciário: morosidade e inovação* cit., p. 8.

A realização de compras fracionadas de materiais por diferentes órgãos de uma mesma organização impede a obtenção de uma melhor negociação e pode provocar retrabalho, dado que diferentes licitações, por exemplo, seriam realizadas desnecessariamente.

O Tribunal de Contas da União diz que as aquisições de produtos de mesma natureza devem ser realizadas de uma só vez, inclusive para que a correta modalidade de licitação seja utilizada com base no valor total a ser adquirido, evitando-se também ilegal dispensa de licitação por fracionamento indevido de despesa (Acórdão 3.412/2013 – Plenário).

Apesar disso, vemos rotineiramente diferentes áreas de uma mesma organização iniciando procedimentos de aquisição de produtos ou serviços de forma isolada. Isso pode ser também um problema de falta de planejamento prévio dos gastos anuais, mas é muito observado durante a própria execução orçamentária em razão da falta de comunicação entre órgãos.

Outra questão que é agravada pela falta de comunicação durante a execução orçamentária dos órgãos diz respeito às escolhas decorrentes do contingenciamento imposto no exercício.

Em tais situações, a falta ou dificuldade de comunicação entre os órgãos torna ainda mais onerosa para o órgão a redução de seus recursos financeiros, pois, sem a compreensão exata das carências, das urgências ou das possíveis flexibilidades nas execuções orçamentárias de cada um de seus órgãos, a instituição não conseguirá tomar as melhores decisões para atender ao interesse público.

Assim, vê-se o quanto é importante a manutenção de uma comunicação forte entre órgãos do Judiciário também na fase de execução orçamentária.

### **5.2.3 Liderança, motivação e engajamento**

A gestão judiciária, incluindo, obviamente, o objeto deste capítulo, que é a execução orçamentária, exige liderança, motivação e engajamento.

Os magistrados, como responsáveis pela gestão, têm o desafio de exercer uma liderança adequada para as atuais características de suas equipes.

Na linha do que expõe Vieira, o magistrado, para exercer uma liderança eficaz, deve hoje ter

[...] plena consciência que o respeito, a firmeza de caráter e o compromisso são as fontes de se obter o comprometimento das pessoas. E que servindo aos seus funcionários receberá o mesmo em troca e, então, ele terá sob sua liderança uma equipe de alto desempenho<sup>10</sup>.

Dessa maneira, os juízes líderes terão condições de motivar suas equipes e de obter o engajamento de seus integrantes para atingir os objetivos delineados no planejamento de suas atividades.

Alcançando tais objetivos, teremos provavelmente a formação de um círculo virtuoso, no qual a equipe motivada e engajada, satisfeita com os resultados alcançados, sentir-se-á estimulada a participar ativamente dos próximos planejamentos orçamentários, que, por sua vez, terão mais chances de retratar as reais necessidades dos usuários internos e externos, possibilitando, então, novamente o alcance dos resultados pretendidos.

O preparo dos líderes para bem desempenhar essa função é essencial para o sucesso da gestão.

## 5.2.4 Modificações orçamentárias

Como vimos anteriormente (item 5.1.1 *supra*), há situações que exigem a modificação das dotações orçamentárias, o que se pode fazer por meio dos créditos adicionais, mas também por intermédio dos instrumentos do remanejamento, da transposição e da transferência.

Isso decorre de fatores administrativos, econômicos, sociais, financeiros e patrimoniais que aparecem durante a execução orçamentária, tornando necessária a alteração das destinações dos recursos orçamentários.

Para isso, a Constituição Federal permite, como vimos, além dos créditos adicionais, o uso de instrumentos para a realocação de recursos de uma categoria de programação para outra (nível de função, subfunção, programa, projeto, atividade e categorias econômicas de despesas), e para o repasse de recursos de um órgão para outro, desde que mediante prévia autorização legislativa (art. 167, VI).

Furtado diferencia esses últimos instrumentos da seguinte forma, que nos auxilia a compreender melhor a questão<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> VIEIRA, José Luiz Leal. *Um novo desafio para o Judiciário: o juiz líder*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009, p. 107.

<sup>11</sup> FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 896, 16 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7715>. Acesso em: 7 out. 2019.

a) remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa; b) transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto; c) transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

Esse mesmo autor destaca uma questão importante e tormentosa para a execução orçamentária, que diz respeito à possibilidade ou não de se utilizarem os créditos adicionais para realocar recursos orçamentários nos casos previstos para remanejamento, transposição ou transferência, posicionando-se de forma contrária.

Independentemente da posição jurídica assumida, o desafio que se coloca para a gestão pública nesse tema é a demora que pode existir no caso de necessidade de modificações orçamentárias, principalmente quando for essencial a autorização legislativa ainda não existente.

A prática demonstra que são necessários diversos meses para se conseguir a aprovação dessas leis orçamentárias, principalmente por se tratar de atribuição do Congresso Nacional em procedimento especial com sessões conjuntas (art. 166 e seus parágrafos da CF/1988).

Logo, a execução orçamentária pode enfrentar sérias dificuldades para ser completada no mesmo exercício da sua respectiva lei orçamentária porque há

que se considerar o tempo necessário para a realização das demais etapas do ciclo da despesa pública após a aprovação da modificação do orçamento.

Isso significa que o gestor público deve acompanhar constantemente sua execução orçamentária a fim de evitar ou ao menos identificar o quanto antes eventual necessidade de modificação da LOA ou de utilização dos demais mecanismos de alteração das dotações.

### 5.2.5 Novos institutos jurídicos para a inovação

Como forma de incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no Brasil, vimos que, além da Constituição Federal de 1988, também a legislação infraconstitucional tratou da matéria (Capítulo 2, especialmente item 2.2.3), criando novos institutos jurídicos.

Dentre esses podemos citar o bônus tecnológico e a encomenda tecnológica (art. 19, § 2.º-A, da Lei 10.973/2004 – Lei da Inovação).

O bônus tecnológico é definido na própria Lei da Inovação como uma

[...] subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias de órgãos e entidades da administração pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados, ou transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços, nos termos de regulamento (art. 2.º, XIII).

Por sua vez, a encomenda tecnológica é a contratação que visa à “realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador” (art. 20 da Lei de Inovação).

No entanto, a administração pública tem tido grandes dificuldades na utilização dessas formas de contratação, tendo em vista a cultura vigente, que prestigia a formalidade e a especificação exaustiva do objeto a ser licitado, o que não se coaduna com a realidade e com as necessidades das contratações compreendendo inovação de produtos, serviços e processos.

Afinal, a inovação envolve incertezas quanto ao resultado de todo o seu processo, o qual, por sua vez, é realizado de maneira a reduzir custos, permitindo uma prototipagem barata, mas sem garantias de atingimento das metas pretendidas.

Por outro lado, a contratação pública tradicional, ao exigir a especificação exata de seu objeto, acaba por dificultar ou encarecer muito o procedimento, muitas vezes inviabilizando os incentivos à inovação.

Como explica Peixoto<sup>12</sup>:

A legislação e a jurisprudência que formam a sistemática normativa das licitações foram cunhadas em uma dimensão completamente diferente do ecossistema de inovação. Seus tempos, premissas e práticas são absolutamente distintas, o que impõe à administração pública um dever urgente de atualização para que o *gap* de eficiência entre o setor público e privado não cresça exponencialmente. Esse diagnóstico já é um consenso entre os gestores públicos e também entre os atores do mercado de inovação que possuem ou querem possuir relação contratual com o governo. Há iniciativas na administração pública para tentar se aproximar do ecossistema de inovação, que, como é da sua natureza, mostra-se a aberto e receptivo, mas, ao mesmo, intolerante a obsolescências, sejam nas ferramentas ou nas ideias.

Essas dificuldades para a contratação pública da inovação foi também diagnosticada por Cavalcante *et al.* em estudo realizado em 2017 no âmbito da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>13</sup>.

De outra parte, não se pode deixar de considerar que a falta de segurança jurídica na utilização desses recursos também é um obstáculo para que a execução judiciária tenha eficácia na promoção da inovação no setor público, uma vez que poucos gestores se animarão a utilizá-los com receio de responsabilização pessoal em suas futuras prestações de contas<sup>14</sup>.

Trata-se, portanto, de um grande desafio a ser enfrentado na execução orçamentária<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> PEIXOTO, Pedro Ivo. Contratação de soluções inovadoras pela administração pública: desafios e caminhos. *SLC*, ano 2, n. 35, n. 17, ago. 2019. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18641/1/PRArt214894\\_Contratacao%20de%20solucoes%20inovadoras%20administracao%20publica\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18641/1/PRArt214894_Contratacao%20de%20solucoes%20inovadoras%20administracao%20publica_P.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

<sup>13</sup> CAVALCANTE, Pedro *et al.* *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap, Ipea, 2017.

<sup>14</sup> Caso emblemático relacionado à falta de segurança jurídica para a contratação da inovação envolveu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e a Microsoft. Em 2019, o CNJ suspendeu contratação envolvendo mais de 1 (um) bilhão de reais entre Tribunal de Justiça de São Paulo e a Microsoft para prestação de serviços e fornecimento de plataforma de processo eletrônico (para mais informações sobre a decisão do CNJ acesse: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-schiefler-contrato-tj-sp-microsoft.pdf>). Diante disso, o TJSP ajuizou ação no Supremo Tribunal Federal (ACO 3.315). Posteriormente, o TJSP rescindiu o contrato com a Microsoft e pediu desistência do prosseguimento da demanda.

<sup>15</sup> O governo federal noticia que deverá enviar em breve à Câmara dos Deputados “um projeto de lei para regulamentar as *startups* (empresas com pouco tempo de criação e que trazem

## 5.2.6 Implementação de projetos

Mesmo após conseguir realizar um adequado planejamento, observa-se que o setor público ainda enfrenta um grande problema no que se refere à implementação de suas ideias, projetos e programas.

Não raras vezes, há a identificação do problema e uma boa atividade de construção de sua solução, mas, no momento de concretizá-la, diversos obstáculos impedem sua efetivação.

Vários fatores podem contribuir para essas dificuldades na implantação de projetos no setor público, como: falta de apoio da alta administração; reduzido quadro de servidores públicos; poucos recursos financeiros; carência de conhecimentos técnicos para a gestão de projetos; falhas na comunicação sobre os projetos e as mudanças esperadas; falta de planejamento da implantação; resistências às mudanças; e a inexistência de ferramentas adequadas para a gestão do conhecimento na entidade.

Miranda da Silva, em interessante dissertação de mestrado sobre os desafios para a implantação e maturação de projetos em organizações públicas no Brasil, destaca ainda as seguintes causas desse problema:

- Baixa cooperação dos *stakeholders* com os EGPs em razão de motivos políticos ou, ainda, por enxergarem a metodologia de gerenciamento de projetos, ferramentas e artefatos como burocracia;
- Presença de conflitos de interesses por parte dos gerentes de projetos, principalmente em razão de alguns atuarem em regime de dedicação parcial aos projetos, outros por terem sido designados por motivos políticos ou, ainda, por receberem gratificação pela atuação como gerentes de projetos;
- Dificuldades em capacitar o pessoal por motivos financeiros, políticos ou de escassez de recursos humanos disponíveis;
- Dificuldades em dar cumprimento aos processos, conforme o planejado, em razão de a estrutura organizacional das instituições pesquisadas ser, na maioria, Funcional ou Matriz Fraca, acarretando problemas de atrasos, comunicação ineficaz e complexidade hierárquica;

---

inovação) no Brasil”. Notícia disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/594231-GOVERNO-ENVIARA-A-CAMARA-PROJETO-QUE-REGULAMENTA-STARTUPS>. Acesso em: 10 out. 2019.

- Aquisição e parametrização de ferramentas de gerenciamento de projetos;
- Dificuldades para implantação de uma cultura em gerenciamento de projetos;
- Maior complexidade de gestão em razão de problemas de ordem política ou de mudança de legislação<sup>16</sup>.

Assim, observa-se que a implantação de projetos no setor público é realmente um grande desafio para a execução orçamentária.

### 5.2.7 Novas tecnologias

Tal como visto no capítulo do planejamento (item 4.2.7), também na execução orçamentária as novas tecnologias apresentam-se como uma importante oportunidade para seu aprimoramento.

A execução dos serviços judiciários poderá ser feita de forma mais rápida e menos onerosa por meio do uso de robôs, de inteligência artificial ou de câmeras e microfones existentes em simples *smartphones*.

Ademais, o uso do processo judicial eletrônico já está tornando desnecessários grandes espaços para a instalação de varas judiciais.

Ferramentas tecnológicas também são úteis para o acompanhamento em tempo real dos gastos públicos em cada fórum ou unidade judiciária, permitindo verificação, inclusive, de tendências de aumento ou redução de demanda e de despesas, o que possibilitará a realização da despesa pública com mais qualidade e no tempo certo, uma vez que, por exemplo, os estoques poderão ser mais bem dimensionados, evitando aquisições além ou aquém do necessário no exercício e propiciando realocações de recursos quando necessário.

As novas tecnologias viabilizam também a otimização de recursos com treinamentos e com práticas de atos administrativos ou jurisdicionais a distância, evitando despesas com deslocamentos e diárias.

O controle de licitações e de vencimentos de contratos também pode ser aprimorado por meio do uso das novas tecnologias, as quais poderão cada vez mais conectar os órgãos do Judiciário entre si e com a sociedade, fornecendo dados ainda mais precisos e atuais sobre custos de produtos e serviços no mercado.

---

<sup>16</sup> SILVA, Marcus Vinicius de Miranda da. *Os principais desafios para a implantação e maturação de escritórios de projetos em organizações do governo brasileiro*. 2014. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

O controle de prazos e a prática de diversos atos de gestão processual também poderão ser cada vez mais automatizados, gerando economia de tempo e de trabalho que poderá incrementar serviços em outras fases do processo, como na análise de pedidos e na realização de audiências.

Por seu turno, o controle financeiro e orçamentário também pode ser aprimorado mediante o uso de ferramentas de *business intelligence*.

De outro lado, as novas tecnologias também desafiarão a execução orçamentária porque exigirão novos conhecimentos, posturas e competências de servidores e magistrados para seu uso.

Afinal, como destaca Freitas ao escrever sobre as novas tecnologias e os desafios do Judiciário:

Preparar-se para os novos tempos não significa apenas aprimorar o processo eletrônico, pois isto não é novidade alguma e já existe em tribunais de todos os continentes. É muito mais do que isto. É saber manejar o inconformismo da sociedade com a demora, a quebra do formalismo, a exigência cada vez mais de transparência (a Lei n.º 12.527, de 2011, trata do acesso às informações) e outras transformações sociais. E, entre outras coisas, adequar a inteligência artificial às Varas e Tribunais<sup>17</sup>.

Claramente, portanto, as novas tecnologias são oportunidade e desafio à gestão judiciária.

## 5.2.8 Execução parcial do orçamento

A rigor, o orçamento aprovado deveria ser totalmente executado a fim de suprir as necessidades públicas identificadas para aquele exercício.

No entanto, observamos que o Judiciário não tem conseguido alcançar uma execução orçamentária total nos últimos anos.

Relatórios do CNJ indicam que o Poder Judiciário da União, que engloba o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral a Justiça do Trabalho, a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e o próprio CNJ, tem alcançado os seguintes níveis de execução nos últimos cinco anos: 93,5% (2018), 93,8% (2017), 96% (2016), 93,3% (2015) e 92,2% (2014)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. Os desafios da inteligência artificial no Poder Judiciário. *Revista Consultor Jurídico*, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-31/segunda-leitura-desafios-inteligencia-artificial-poder-judiciario>. Acesso em: 10 out. 2019.

<sup>18</sup> Para mais informações: <http://www.cnj.jus.br/execucao-orcamentaria/>. Acesso em 11 out. 2019.

Em todos os anos, as equipes técnicas ligadas à execução orçamentária trabalham num ritmo bem acelerado no mês de dezembro para conseguir gastar os recursos públicos que ainda não foram utilizados no decorrer daquele exercício.

Isso provoca, muitas vezes, compras de materiais e contratações de serviços sem que fossem atendidas as prioridades da administração, mas simplesmente realizadas considerando o caminho mais seguro para concluí-las naquele curto espaço de tempo.

Demoras para a liberação dos recursos, dificuldades para a realização de licitações e a rigidez da estrutura orçamentária contribuem para esse cenário.

O desafio, então, é encontrar soluções para que a execução orçamentária do Judiciário alcance índices próximos ou iguais a 100% em todos os exercícios financeiros e sem a correria ordinariamente observada nos últimos meses dos anos.

### 5.2.9 Comissões e grupos de trabalho

Outra questão que dificulta a implementação de projetos e a execução orçamentária é o excesso de comissões e grupos de trabalho nos diversos órgãos do Judiciário e a dificuldade de sua coordenação.

No âmbito do CNJ, constatamos a criação de diversas comissões e grupos para a organização da governança judiciária (item 4.1.2 *supra*), tais como: Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento; Comitê Gestor Nacional; Comitês Gestores dos Segmentos de Justiça; Subcomitês Gestores; comissões permanentes de gestão estratégica nos tribunais; Comitê Orçamentário de Primeiro Grau; Comitê Orçamentário de Segundo Grau; Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição; Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação; e Comitê Gestor de Segurança da Informação.

Há, ainda, vários outros órgãos colegiados dentro da estrutura de cada tribunal, como conselhos de administração, comissões de segurança e outros.

Apesar de importantes para a realização de uma gestão plural e participativa, a grande quantidade desses órgãos é um fato que impõe dificuldades diversas.

Em primeiro lugar, a participação de magistrados e servidores nesses órgãos é feita sem prejuízo de suas atividades cotidianas, impondo-lhes, então, um acúmulo de tarefas.

Considerando que a produtividade de magistrados e servidores já é elevada, tendo em vista a grande demanda processual existente em nosso país, esses encargos adicionais não são facilmente aceitos e ainda, quando o são, a participação efetiva de magistrados e servidores nesses grupos não é a regra.

Na verdade, observa-se que em muitos desses grupos há apenas uma participação burocrática e formal.

De outro lado, a falta de comunicação desses diversos órgãos entre si e deles para com a administração central é fato que provoca a perda de informações, desencontros de projetos e, muitas vezes, retrabalho.

Há, portanto, que se enfrentar o desafio de conciliar essa necessidade da gestão participativa com os limites de tempo e de força de trabalho de magistrados e servidores, sem descuidar da comunicação eficaz que deverá sempre existir entre tais órgãos e a administração central.

Nesse ponto, torna-se crucial atentar-se para que não haja excesso na formação de tais comissões e grupos, bem como organizar uma eficaz coordenação e o registro dos trabalhos de todos os existentes.

Claro que esse desafio aplica-se não apenas à fase de execução orçamentária, alcançando também a etapa do planejamento da gestão judiciária.

### 5.2.10 Restos a pagar

Os restos a pagar, ou seja, as “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro” de cada ano (art. 36 da Lei 4.320/1964), tornaram-se um grande desafio para a execução orçamentária em razão, sobretudo, do Novo Regime Fiscal.

Antes mesmo do Novo Regime Fiscal, Conti já alertava para os problemas decorrentes do abuso desse importante instrumento de gestão orçamentária<sup>19</sup>, dizendo:

A anualidade orçamentária, erigida à condição de princípio pelos doutrinadores, é, de um lado, uma necessidade, uma vez que os orçamentos públicos, como já mencionado, exercem as funções de controle, gestão e planejamento, e para isso se torna imprescindível que se estabeleça um período determinado para que sejam previstas e autorizadas as receitas e despesas, a fim de que possam ser controladas. Por outro lado, a existência de um prazo fixo para a vigência da lei orçamentária causa alguns problemas e distorções, dadas as características e particularidades da atividade financeira do setor público. Daí por que a necessidade de mecanismos que permitam adaptar a necessária temporariedade da lei orçamentária com a diversidade de situações que decorrem da

---

<sup>19</sup> CONTI, José Maurício. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas cit., p. 35.

atividade financeira ininterrupta do setor público. É o caso, por exemplo, dos “restos a pagar”, instrumentos que permitem a postergação de pagamentos para o exercício financeiro subsequente, mas que se nota haver uso abusivo, generalizando-se a inscrição de valores em restos a pagar, fazendo com que o ano se inicie com expressivos valores já empenhados, criando-se um verdadeiro “orçamento paralelo”, que dificulta o planejamento e a gestão e torna menos transparentes os gastos públicos.

Agora, a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016), instituiu o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros para reequilibrar as contas públicas brasileiras.

Nesse Novo Regime, fixou-se um limite individualizado para as despesas primárias: I – do Poder Executivo; II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do CNJ, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V – da Defensoria Pública da União (art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Esse limite é o equivalente às despesas primárias pagas no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar nele adimplidos e as demais operações que afetam o resultado primário, corrigido a cada ano pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro que vier a substituí-lo (a correção é feita “para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária” – art. 107, § 1.º, II, da EC 95/2016).

Assim, o total da execução orçamentária primária do Judiciário não poderá superar esse limite, estando, então, incluídos todos os restos a pagar pagos em cada exercício.

Logo, torna-se muito importante evitar os restos a pagar porque serão despesas não concretizadas no ano em que planejadas, que impactarão as despesas primárias dos demais exercícios, dificultando a organização das contas públicas e forçando cortes nas despesas primárias então autorizadas no orçamento.

Percebe-se que, quanto maior a quantidade de restos a pagar efetivamente pagos num determinado exercício, maior será também a necessidade de reduzir os gastos autorizados naquele orçamento.

Portanto, nesta atual fase do Novo Regime Fiscal, que vai até 2036, a execução orçamentária deve ser muito bem realizada para evitar ao máximo os restos a pagar.

Analisados os principais problemas, desafios e oportunidades para a execução orçamentária no Poder Judiciário, vejamos as soluções possíveis, novamente com base nos caminhos da inovação e da boa governança.

## 5.3 PRINCÍPIOS E BOAS PRÁTICAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO JUDICIÁRIO 5.0

Relembrando que o Judiciário 5.0 coloca o ser humano, a sustentabilidade e a segurança jurídica no centro de suas atenções, tendo o respeito e o estímulo à criatividade, à diversidade e à inteligência coletiva, bem como o uso eficiente dos recursos tecnológicos e o equilíbrio como balizas de suas atividades, vejamos quais os princípios e boas práticas ligados à inovação e à governança que devem norteá-lo.

Tal como dissemos no capítulo do Planejamento do Judiciário 5.0 (item 4.3 *supra*), a execução orçamentária também segue os princípios expressamente previstos no art. 37 da CF/1988 e os princípios orçamentários (itens 4.1.1 e 5.1.1 *supra*), mas, quanto à inovação e à governança, deve seguir o princípio da ética e os seguintes: princípio do foco no usuário, princípio do respeito aos *stakeholders*, princípio da gestão de desempenho e riscos, princípio da orientação estratégica, princípio do respeito à diversidade, princípio da transparência e princípio do incentivo à pluralidade.

Vejamos, então, cada um desses princípios e suas respectivas boas práticas.

### 5.3.1 Princípio do foco no usuário

Como visto no planejamento (item 4.3.1), a execução orçamentária deve também ser realizada sempre mantendo o usuário dos serviços judiciários no centro de suas atenções.

Assim, as definições de procedimentos voltados para os usuários internos e externos devem ser realizadas para melhor atender às necessidades destes, e não, como muitas vezes se observa, estruturados apenas com base numa melhor conveniência da administração.

As análises dos fluxos de trabalho precisam ser feitas e refeitas a partir de um exercício de empatia, colocando-se o servidor público na posição dos usuários de seus serviços para buscar sempre oferecer mais eficácia e eficiência, bem como, por conseguinte, uma melhor experiência para aqueles.

Iniciativas como centrais de atendimento aglutinando diversos serviços num lugar só, atendimentos itinerantes e gestão de filas estão nesse contexto.

Vejam algumas outras boas práticas de destaque nas áreas da inovação e da governança nesse ponto.

### 5.3.1.1 Utilização do *Design Thinking* e do *Design Sprint*

O *Design Thinking* e o *Design Sprint*, antes analisados (itens 2.2.1.1 e 2.2.1.5 *supra*), são importantes ferramentas que podem ser utilizadas para auxiliar o gestor a identificar os reais problemas da execução orçamentária e a encontrar as melhores soluções para eles.

Ademais, por meio delas, a execução orçamentária poderá ser realizada em conformidade com os anseios e necessidades dos usuários dos serviços judiciais, que serão mais bem compreendidos e poderão, inclusive, participar da aplicação das metodologias, contribuindo para o aperfeiçoamento constante dos trabalhos.

Para isso, a análise dos fluxos das atividades e do atendimento realizados pelos servidores poderá ser feita também com a utilização dessas metodologias.

### 5.3.1.2 Utilização do *Scrum*

O *Scrum*, como estrutura de trabalho desenvolvida para a criação e o gerenciamento de produtos e serviços, pode ser usado para implementação de projetos com agilidade, adaptações às necessidades dos usuários, transparência e flexibilidade (item 2.2.1.2 *supra*).

Assim, permite-se que a execução orçamentária, sobretudo quando envolver projeto a ser desenvolvido, tenha mais qualidade e consiga, de forma sistemática e constante, evoluir com baixo custo e de maneira eficaz, considerando as demandas dos usuários.

O *Scrum* possibilitará, ainda, identificar os responsáveis pelos projetos, montar um time de desenvolvimento multidisciplinar e acompanhar a evolução e os gargalos dos trabalhos.

Portanto, um dos principais problemas para a execução orçamentária, que é a dificuldade para implementação de projetos de acordo com as necessidades de quem se valerá dos serviços, poderá ser solucionado com o uso dessa estrutura de trabalho e de aplicativos já existentes para sua utilização.

### 5.3.1.3. Utilização do Kanban

Vimos que o Kanban é uma abordagem utilizada para auxiliar a execução e o controle de tarefas num determinado projeto de forma visual (item 2.2.1.4 *supra*).

Esse método de gestão possibilita a todos na organização visualizar toda a cadeia de valor do trabalho em andamento, partindo do seu conceito geral até seu objetivo final. Cada estágio é bem delimitado, permitindo-se gerenciar toda a cadeia produtiva de forma a identificar gargalos e oportunidades de melhoria no procedimento.

As atribuições de todos os envolvidos no fluxo do trabalho é bem definida, viabilizando verificar o que deverá ser feito, o que já foi feito e o que ainda será realizado para alcançarem o objetivo final.

Por conseguinte, os próprios usuários internos dos serviços conhecerão em detalhes as fases e o tempo necessário de cada uma para que o resultado seja entregue, podendo, inclusive, ajudar no aprimoramento desse fluxo.

Observa-se que o Kanban possui ampla abrangência, envolvendo a atividade de produção de serviços ou produtos, desde a identificação das necessidades dos clientes até a eficaz entrega.

O método revela-se, também, como uma importante ferramenta para, com o *Scrum*, permitir ao administrador gerenciar e evitar os indesejados restos a pagar, antes mencionados (item 5.2.10 *supra*), uma vez que prazos e etapas poderão ser mais bem controlados, impedindo-se a postergação de pagamentos para exercícios outros que não o daquele em que o empenho foi formalizado.

### 5.3.1.4 Laboratórios de inovação

Os laboratórios de inovação (item 2.1.2 *supra*), como ambiente especificamente criado para o desenvolvimento de práticas inovadoras e para a aplicação das metodologias ágeis, é também um recurso relevante para a concretização do princípio do foco no usuário durante a execução orçamentária.

Neles, as organizações terão um local adequado e devidamente equipado com recursos como paredes e móveis escrevíveis, decoração estimuladora de criatividade e materiais para prototipagem de baixo custo para, com os usuários internos e externos de seus serviços, encontrarem soluções eficazes para os problemas complexos que surgem na execução orçamentária, tais como: estruturas ultrapassadas, métodos de trabalho superados por novas tecnologias e novas necessidades dos usuários finais.

Ademais, são lugares que facilitam a aprendizagem colaborativa e contribuem para a realização de capacitações de magistrados e servidores nas técnicas de inovação<sup>20</sup>.

### 5.3.2 Princípio do respeito aos *stakeholders*

Esse princípio preconiza que a execução orçamentária precisa ser realizada também com respeito aos direitos e às necessidades de todos os que de alguma forma participam, interagem ou são impactados pelos serviços judiciários.

Portanto, todo o sistema de justiça, que é integrado pelo Judiciário, pelas polícias, pelo Ministério Público, pelos serviços penitenciários, pela advocacia pública e privada, mas também os demais entes públicos e privados que se relacionam com os serviços judiciários, como o Banco Central do Brasil, a Caixa Econômica Federal, empresas de telefonia, bancos privados, os Correios, as serventias extrajudiciais etc., precisam participar e ser ouvidos durante a execução orçamentária, o que proporcionará mais qualidade e eficácia em suas atividades.

Os bons resultados e as vantagens da participação das partes interessadas na gestão judiciária foi objeto de destaque e de recomendação ao Judiciário brasileiro no projeto “Reino Unido-Brasil Cooperação: Melhorando a Eficiência e o Desempenho no Poder Judiciário do Brasil, 2016/17”, desenvolvido pelo Instituto Internacional de Governança e Risco – GovRisk e financiado pelo Ministério de Relações Exteriores e da Commonwealth do Reino Unido com apoio do CNJ do Brasil<sup>21</sup>.

No relatório final do estudo, observou-se que a participação dos *stakeholders* permitiu encontrar, inclusive por meio de metodologias ágeis, uma maneira holística de abordar e resolver os problemas da administração judiciária, alcançando melhores resultados do que da forma convencional, na qual apenas o próprio Judiciário atuava nessas questões.

---

<sup>20</sup> Para conhecer mais sobre o uso dos laboratórios de inovação na gestão judiciária, recomenda-se a leitura da obra pioneira a respeito: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário* cit.

<sup>21</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Govrisk – The International Governance & Risk Institute. *UK-Brazil Cooperation: improving efficiency and performance in Brazil’s Judiciary, 2016/17*. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/d40ea5e905ca73af67977f328717374d\\_fa959e35d8792af96886b8e-71d68e156.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/d40ea5e905ca73af67977f328717374d_fa959e35d8792af96886b8e-71d68e156.pdf). Acesso em: 16 set. 2018.

Além disso, essa solução de problemas de modo colaborativo tem a vantagem de permitir o desenvolvimento de uma liderança mais eficaz pelos gestores, que demonstrarão interesse pela solução efetiva dos problemas de todos os que estão neles envolvidos, alcançando maior engajamento e motivação dos servidores e dos próprios *stakeholders*.

Vejam, então, as boas práticas identificadas para a concretização desse princípio além da participação dos *stakeholders* na utilização das metodologias ágeis (item 2.2.1 *supra*).

### 5.3.2.1 Inovação aberta

As diferentes formas de inovação aberta (item 2.2.2 *supra*) são práticas importantes para a concretização do princípio do respeito aos *stakeholders*, uma vez que viabilizam a participação deles na gestão judiciária por meio de parcerias e de entradas e saídas de conhecimentos na instituição.

Assim, a cooperação e a colaboração envolvendo o Judiciário, seus *stakeholders* e outros interessados aumentam o potencial de solução de problemas na gestão e reduzem custos para suas atividades inovadoras.

Por outro lado, isso estimularia a inovação e o desenvolvimento de atividades econômicas na sociedade.

Dessarte, por exemplo, por meio de programas de aceleração, o Judiciário pode firmar parcerias com empresas nascentes ou com outras entidades, oferecendo para as primeiras dados, treinamento, orientação, rede de relacionamento e visibilidade para ajudá-las a se desenvolver mais rapidamente, e, em contrapartida, receber novas tecnologias, novos produtos ou novos serviços para melhorar suas atividades.

Por meio de *hackathons*, ou seja, eventos de competição de programadores de *softwares* utilizados para o desenvolvimento de soluções de problemas, o Judiciário poderá, de forma mais rápida e menos onerosa, aperfeiçoar sua execução orçamentária, por exemplo, pela adoção de ferramenta para controle de seus contratos e licitações ou por um aplicativo de comunicação com o público externo e que permita a realização de audiências sem a presença de advogados ou partes, que dela participariam usando seus celulares.

Também a cocriação poderia ser adotada para que o Judiciário, por meio de parcerias com seus *stakeholders* ou outros interessados, desenvolvesse um processo de criação ou melhoria de seus serviços em colaboração.

Percebe-se, assim, que se trata de uma via eficaz para ter a participação dos *stakeholders* também na execução orçamentária.

### 5.3.2.2 Incentivos à inovação

Os incentivos à inovação (item 2.2.3 *supra*) são também uma forma interessante de conhecer e atender as necessidades de todos os que de alguma forma participam, interagem ou são impactados pelos serviços judiciários.

Por meio dessas medidas, busca-se facilitar, encorajar ou provocar o interesse das pessoas em participar da gestão judiciária e inovar, o que pode ser feito também durante a execução orçamentária.

Uma das formas de incentivo à inovação é a viabilização de dados abertos do Judiciário para a sociedade. Com isso, os *stakeholders* e os demais interessados poderão utilizar tais dados para identificar possíveis soluções a problemas que lhes aflijam, colaborando, inclusive, com o Judiciário na concretização delas.

Outros incentivos, como encomendas tecnológicas e concessão de bolsas, podem ajudar a aproximar o Judiciário de seus *stakeholders* e permitir a inovação necessária para a solução dos problemas detectados em sua gestão.

### 5.3.2.3 Informações claras sobre deveres e direitos dos contratados

Durante a execução orçamentária, temos observado situações de desrespeito aos contratados, envolvendo, por exemplo, demora para liquidação e pagamento, exigências diversas das contratadas e discussões sobre a extensão de seus direitos.

Azevedo expõe algumas dessas questões em interessante artigo intitulado “A administração pública, os contratos e as obrigações de pagamento”<sup>22</sup>.

Nessa linha, deve o Judiciário, em sua gestão, fornecer permanentemente informações claras sobre os deveres e direitos de seus contratados.

Não basta a assinatura de contratos para isso, devendo ser fornecidos dados de forma mais amigável e compreensível.

Muitas vezes, os contratados são empresas pequenas e não contam com assessorias jurídicas.

---

<sup>22</sup> AZEVEDO, Eurico de Andrade. A administração pública, os contratos e as obrigações de pagamento. *Revista dos Tribunais*, Fasc. Cív., ano 86, v. 739, p. 43-52, maio 1997.

A elaboração de contratos com imagens, esquemas, fluxos e dados mais facilmente entendidos é uma maneira importante de evitar dificuldades, entraves e problemas na execução orçamentária.

Para tanto, tem sido estudado o que se chama *Visual Law*<sup>23</sup>, ou seja, o uso de ilustrações para que os contratos possam tornar-se mais claros, compreendidos e cumpridos.

Essa é também uma forma interessante de concretizar o princípio do respeito aos *stakeholders* e que merece desenvolvimento na gestão judiciária.

### 5.3.3 Princípio da gestão de desempenho e riscos

O princípio da gestão de desempenho e riscos determina que a execução orçamentária deve ser feita com gerenciamento constante de seu desempenho e dos fatores internos e externos que podem impedir o alcance de seus objetivos.

Assim, a gestão judiciária terá melhores condições de realizar as ações necessárias no tempo adequado para implementar suas políticas.

Com efeito, tal como dito por William Edwards Deming em frase que se tornou mundialmente conhecida: “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”<sup>24</sup>.

A execução orçamentária deve, então, estar sempre acompanhada de indicadores que permitam ao gestor ter conhecimento dos dados necessários para avaliar a eficácia, a eficiência e os riscos de suas atividades.

Vejamos as boas práticas a respeito.

#### 5.3.3.1 Controles de contratos, vencimentos e análise de resultados

Uma importante medida para a qualidade da execução orçamentária é estabelecer um efetivo controle dos contratos em vigor na instituição, especialmente quanto ao seu prazo de validade, prazos de entregas, tempo devido para viabilizar uma eventual prorrogação e período necessário para concluir uma nova licitação a fim de evitar lacunas entre dois contratos.

---

<sup>23</sup> Para mais informações: <http://www.openlawlab.com/project-topics/illustrated-law-visualizations/>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>24</sup> DEMING, W. Edwards. *O método Deming de administração*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

Ademais, os registros e as análises dos resultados de cada contratação permitem identificar o que funcionou, o que não funcionou e o que poderia ser melhor em contratações futuras.

Logo, a administração central poderá evitar problemas sérios como interrupções de serviços por ausência de contratos ou as indesejadas contratações emergenciais, que podem gerar desperdícios de recursos.

Por outro lado, o uso da tecnologia, como ferramentas de *business intelligence*, é muito útil para que esses controles ocorram de forma mais rápida, transversal e confiável.

Conseqüentemente, haverá mais chances de obstar as difíceis modificações orçamentárias (item 5.2.4 *supra*), bem como as indesejadas execuções parciais de orçamento (item 5.2.8 *supra*) e os problemáticos restos a pagar (item 5.2.10 *supra*).

### 5.3.3.2 Comunicação

As medições e as análises realizadas devem ser amplamente divulgadas na instituição, permitindo a todos os seus níveis hierárquicos ter conhecimento dos resultados de suas atividades e também daqueles dos outros setores.

Assim, poderão participar ativamente com soluções para os problemas e com a identificação de oportunidades para o aprimoramento dos resultados.

Essa comunicação deve ser feita de maneira clara e objetiva, indicando as conseqüências positivas e negativas dos resultados, incluindo suas implicações financeiras, sociais e ambientais e seus riscos.

O foco deve ser as informações relevantes para as atividades dos destinatários, evitando-se poluir as peças de divulgação com muitos dados, que desestimularão e dificultarão a leitura.

Ademais, as peças de comunicação deverão ser repetidamente divulgadas, tendo em vista que essa tem sido a melhor forma de garantir uma maior efetividade na ampliação do conhecimento nas instituições, e deverão também apresentar os resultados comparativamente aos objetivos estratégicos fixados, apontando as tendências.

Dessarte, magistrados e servidores estarão bem informados sobre a gestão judiciária, permitindo-se alcançar um maior engajamento e uma maior colaboração de todos para que os objetivos institucionais sejam alcançados.

### 5.3.3.3 Pesquisas empíricas

O Judiciário não tem tradição de realizar pesquisas empíricas sobre sua atividade, seja a jurisdicional ou a administrativa.

No entanto, existe um movimento crescente nesse sentido, reconhecendo-se a relevância desse conhecimento para o aprimoramento de seu funcionamento<sup>25</sup>.

De fato, pesquisas empíricas fornecem importantes informações para o funcionamento de instituições e o Judiciário pode aprimorar muito sua execução orçamentária ao realizá-las e fomentá-las.

Tais pesquisas poderão fornecer dados importantes sobre virtudes, vícios, problemas e oportunidades para o aprimoramento da gestão judiciária, envolvendo temas diversos como gestão cartorária, obras, serviços terceirizados etc.

Há algumas iniciativas bem interessantes de pesquisas empíricas feitas com relação ao Judiciário por entidades diversas<sup>26</sup>, mas é importante que o próprio Judiciário também realize suas próprias pesquisas, inclusive com parceiros externos, para que, com seus conhecimentos mais próximos de seus desafios, possa levar suas visões para elas, contribuindo para a concretização do princípio da gestão de desempenho e riscos.

### 5.3.4 Princípio da orientação estratégica

Pelo princípio da orientação estratégica, entende-se que a governança judiciária deve ser conduzida por meio de uma adequada orientação de toda a instituição a respeito do planejamento realizado.

Desse modo, a execução do planejado deve ser feita a partir de uma orientação dialogada de todos, o que inclui magistrados e servidores, mas também os *stakeholders* e toda a sociedade.

Todos estes devem receber a devida orientação sobre as tendências atuais, o cenário desejado e a respeito de todos os macrodesafios definidos para o Poder Judiciário em seu planejamento estratégico.

---

<sup>25</sup> Veja iniciativa recente da Escola de Magistrados do Tribunal Regional Federal da 3.<sup>a</sup> Região, investindo na formação de magistrados pesquisadores para essa finalidade: <http://www.trf3.jus.br/emag/noticias/2018/dezembro/13122018/>. Acesso em: 17 out. 2019.

<sup>26</sup> Como exemplo, podemos citar pesquisa já realizada pelo Ipea sobre gestão judiciária no Tribunal de Justiça de São Paulo (Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26979](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26979)). Acesso em: 17 out. 2019).

Assim, a execução orçamentária será realizada de maneira adequada e balizada em seu dia a dia pelo planejamento estratégico.

Algumas boas práticas muito contribuem para a efetivação desse princípio. Vejamos.

#### 5.3.4.1 Capacitação 360 graus

Não bastam o planejamento estratégico e sua divulgação pura e simples na instituição para que haja efetivação de suas definições.

Por outro lado, a mera comunicação, ainda que bem realizada, desse planejamento não é suficiente para garantir o que se espera da aplicação do princípio da orientação estratégica.

Afinal, se as pessoas tiverem apenas conhecimento do plano estratégico da instituição, mas não as competências necessárias para sua compreensão verdadeira e para entenderem seu papel nessa execução da estratégia, pouco se conseguirá dos resultados pretendidos.

Nessa linha, por exemplo, magistrados e servidores devem ter conhecimentos sobre as regras e técnicas voltadas para a gestão judiciária, devem saber utilizar os novos institutos jurídicos para a inovação, precisam conhecer os instrumentos adequados para a implementação de projetos e saber detalhes sobre as normas de direito financeiro.

Por essa razão, é necessário desenvolver um plano de capacitação do órgão priorizando o desenvolvimento de todas as competências essenciais à compreensão e implementação da estratégia, sendo constantemente monitorada sua evolução.

A capacitação 360 graus é um instrumento importante nesse cenário.

Conforme ensina Agune<sup>27</sup>, os desafios deste século XXI também impostos ao Poder Público (Judiciário 5.0, itens 1.2 e 1.3 *supra*) “vão exigir do funcionário público modelos mentais e competências totalmente diferentes do que a eles temos ensinado até aqui”. Portanto, continua o eminente professor, “a forma e o conteúdo dos programas de capacitação, tanto quanto os governos, devem ser eles também reinventados”.

Para tanto, exige-se o que Agune chamou de “Capacitação 360<sup>o</sup>”, que se baseia em cinco vetores: formação de cultura inovadora, inovação como elemen-

---

<sup>27</sup> AGUNE, Roberto. O governo do século XXI. In: AGUNE, Roberto *et al.* *Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 22-33.

to estruturador e integrador, introdução de novas disciplinas, utilização de métodos pedagógicos que privilegiem a prática e a inovação, bem como a mudança e ampliação do ambiente capacitante<sup>28</sup>.

Logo, a orientação estratégica será efetivada encontrando magistrados e servidores preparados e conscientes de seu papel na gestão judiciária.

#### **5.3.4.2 Mecanismos transversais de articulação e colaboração**

O Judiciário tem uma complexa rede de relacionamentos, envolvendo seus próprios órgãos dispersos pelos diferentes ramos que o integram (Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Trabalho, Justiça Federal e Justicas Estaduais), mas também outros entes públicos e privados distribuídos pelo País e em sua estrutura federativa.

Essas relações ocorrem tanto em sua área-fim, em virtude das decisões jurisdicionais e da condução do processo, quanto em sua área-meio, como nas contratações e nas licitações.

Para evitar desperdício de recursos, retrabalhos, desnecessária multiplicação de informações e ineficácia dos serviços, é importante a adoção de mecanismos transversais de articulação e colaboração.

Uma boa prática a respeito está na instalação dos Centros de Inteligência na Justiça Federal, que são órgãos formados por magistrados e servidores criados para, com base numa articulação ampla e propositiva, fomentar o diálogo interinstitucional e o uso da tecnologia da informação para prevenir e solucionar conflitos por meio da participação cooperativa.

Para tal, os Centros de Inteligência, inicialmente instituídos pela Portaria da Corregedoria-Geral da Justiça Federal 369, de 19 de setembro de 2017 (posteriormente foram referendados pela Resolução CJF 499/2018), monitoram ações judiciais em andamento, buscando identificar suas origens e causas para, em seguida, promover reuniões, contatos e outras iniciativas com o objetivo de evitar novos conflitos e resolver de maneira eficaz os existentes<sup>29</sup>.

Esse modelo também poderá ser utilizado para monitoramento, identificação e solução de problemas mais diretamente ligados à execução orçamentária.

---

<sup>28</sup> Para mais informações: Idem, *ibidem*, p. 24-28.

<sup>29</sup> Para mais informações: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa>. Acesso em: 17 out. 2019.

### 5.3.5 Princípio do respeito à diversidade

Também na execução orçamentária deve ser dispensado pelo Judiciário um tratamento justo e isonômico a todos os que se relacionam com ele, respeitando-se, então, seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Assim, por exemplo, não se podem privilegiar alguns contratados em detrimento de outros nas fases de liquidação e pagamento das despesas, devendo ser adotados critérios objetivos para tanto.

Ademais, as diferenças étnicas, religiosas, etárias, de gênero e de necessidades especiais entre as pessoas devem ser consideradas, respeitadas e harmonizadas também durante a execução orçamentária, a implementação das políticas e o atendimento realizado pelo Judiciário.

Além das boas práticas a respeito desse princípio, vistas anteriormente quando do estudo do planejamento, ou seja, as atividades de conscientização e os concursos (itens 4.3.4.1 e 4.3.4.2 *supra*), devem ser destacadas mais duas que seguem.

#### 5.3.5.1 Código de ética e conduta para os membros da instituição

A execução orçamentária deve ser pautada pelo respeito à diversidade e pela adoção de um código de ética e conduta para magistrados e servidores, tal como utilizado na iniciativa privada<sup>30</sup> e em alguns órgãos públicos<sup>31</sup>; é uma medida salutar para que essa questão seja abordada de forma institucional, uniforme e transparente.

O CNJ editou um Código de Ética da Magistratura Nacional<sup>32</sup>, que descreve balizas para o exercício da magistratura com base nos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

---

<sup>30</sup> Alguns exemplos de códigos de ética utilizados na iniciativa privada podem ser verificados em: [http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Codigo\\_de\\_Etica\\_do\\_ONS.pdf](http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Codigo_de_Etica_do_ONS.pdf); <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-02/FADC-C%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica%20e%20Conduta.pdf>; e [http://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Transpar%C3%Aancia/Normas%20e%20Manuais/novo\\_codigo\\_de\\_etica3.pdf](http://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Transpar%C3%Aancia/Normas%20e%20Manuais/novo_codigo_de_etica3.pdf).

<sup>31</sup> Para ilustrar, veja o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal instituído pelo Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm). Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>32</sup> O Código de Ética da Magistratura Nacional pode ser visualizado em: <https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>. Acesso em: 18 out. 2018.

No âmbito internacional, foi elaborado o conjunto de “Princípios de Conduta Judicial de Bangalore”<sup>33</sup> pelo Grupo de Integridade Judicial constituído sob os auspícios da ONU.

Quanto ao respeito à diversidade, consta desse verdadeiro projeto de Código Judicial global:

5.1 Um juiz deve ser ciente e compreensivo quanto à diversidade na sociedade e às diferenças que surgem de várias fontes, incluindo (mas não limitadas à) raça, cor, sexo, religião, origem nacional, casta, deficiência, idade, estado civil, orientação sexual, *status* social e econômico e outras causas (“razões indevidas”).

Essas louváveis iniciativas dizem respeito precipuamente às atividades jurisdicionais e à vida pública e particular dos magistrados, mas não tratam profundamente de sua atuação administrativa.

Há que se atentar para as particularidades envolvendo a atuação administrativa de magistrados e servidores, que é norteada por princípios próprios antes estudados (itens 4.1 e 5.1 *supra*), o que torna recomendável a edição de um código específico para essa área.

Portanto, haverá um alerta e uma homogeneidade dentro do Judiciário para que seja dispensado um tratamento justo e isonômico pela administração a seus *stakeholders* e demais partes interessadas, bem como entres seus próprios servidores e magistrados, considerando, principalmente, a diversidade das pessoas que integram tais grupos.

Afinal, compreende-se hoje que a diversidade é algo que enriquece e é intrínseco à sociedade, e, por isso, não são as pessoas que devem adaptar-se a padrões de maioria, mas, ao contrário, é a maioria que deve aprender a aceitar e a respeitar as diversidades, contemplando todas as várias necessidades dos indivíduos em relação a seus serviços e produtos.

Assim, a elaboração de um código de ética e conduta voltado para a atividade-meio do Poder Judiciário é medida que muito contribuirá para a concretização do princípio do respeito à diversidade.

---

<sup>33</sup> NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial*. Tradução Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

### 5.3.5.2 Comissão de ética

A edição de um código de ética e conduta da atividade administrativa do Poder Judiciário deve vir acompanhada da formação de uma comissão de ética para monitorar sua aplicação, orientar e esclarecer dúvidas a respeito, bem como apurar condutas que estejam em desacordo com suas normas, estabelecendo-se mecanismos de controle e auditoria internos para garantir o cumprimento das regras e princípios éticos da instituição.

Trata-se de medida já utilizada, por exemplo, no âmbito do Poder Executivo Federal, que possui sua “Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e da Vice-Presidência da República” (Decreto 9.898, de 27 de junho de 2019), bem como um Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal<sup>34</sup>.

Essa medida, ainda que com amplitude maior envolvendo diversos outros temas, reforçará a atuação da administração na concretização do princípio do respeito à diversidade na gestão judiciária.

### 5.3.6 Princípio da transparência

No âmbito da execução orçamentária, o princípio da transparência determina que deverão ser disponibilizadas aos públicos interno e externo todas as informações sobre licitações, contratos, projetos em gestação e em implementação, e não apenas aquelas cuja publicidade é expressamente imposta por leis ou regulamentos, mas toda e qualquer ação que transmita conhecimento sobre como está funcionando a gestão judiciária.

Por exemplo, uma lista de pagamentos efetuados a contratos terceirizados em cada mês, apresentada de forma a permitir uma fácil compreensão pelo público externo, permite aumentar a confiança no tratamento isonômico dado a todos os contratados pela administração.

Ademais, conferir transparência aos critérios de lotação inicial e alteração de lotação de servidores também demonstra respeito a magistrados, servidores e aos jurisdicionados, que poderão acompanhar e ter previsibilidade quanto ao atendimento das demandas e necessidades de cada órgão.

Nesse ponto, os servidores também serão prestigiados, podendo melhor planejar suas vidas ao terem conhecimento das chances que possuem para chegar a localidades pretendidas.

---

<sup>34</sup> Para mais informações: <http://etica.planalto.gov.br/sistema-de-gestao-da-etica/integrantes>. Acesso em: 18 out. 2019.

Portanto, servidores e magistrados terão conhecimento dos motivos e do andamento dos trabalhos na administração, podendo contribuir e apresentar dados complementares, que poderão ser úteis nas análises de desempenho e de risco da entidade.

Em contrapartida, estabelecendo uma rotina e uma cultura de transparência, a administração terá mais condições de obter adesão e comprometimento nas ações dos administrados.

Quanto ao público externo, esses dados serão úteis para que participem dos procedimentos de contratação e dos projetos de inovação da instituição, gerando, além do controle social que será mais adiante estudado, interação, confiança e vontade de investir no setor público.

Trata-se de um princípio que promove o chamado incentivo responsável referido quando do estudo da governança corporativa (item 3.1.1.2 *supra*).

Vejamos algumas boas práticas a respeito.

#### 5.3.6.1 Reuniões periódicas de acompanhamento e divulgação da gestão

A realização de encontros periódicos abertos, reunindo órgãos técnicos da administração, magistrados e servidores da área-fim, bem como representantes de usuários internos e externos dos serviços judiciários é uma forma eficaz de transmitir e obter informações sobre o andamento da execução orçamentária.

Atualmente, com o uso de tecnologias como aplicativos de reuniões ou equipamentos de videoconferência, é possível, inclusive, a participação de pessoas que estão longe das sedes administrativas de tribunais, seções judiciárias e comarcas.

Iniciativa interessante a respeito existe na Justiça Federal de São Paulo desde 2016, quando foi iniciado um Programa de Gestão (iNovaJusp), em que, instituída uma rede de governança integrada e participativa, são realizadas reuniões quinzenais de alinhamento e comunicação entre órgãos da Administração Central (Gabinete de Inovação e Gestão Integrada – Gabin) e reuniões bimestrais entre os integrantes do Gabin e representantes de fóruns do interior e da capital (área-fim), bem como representantes da associação de juízes e do sindicato dos servidores, com o intuito, principalmente, de divulgar as principais ações

administrativas em curso, receber sugestões, levantar dados e acompanhar a implementação dos projetos em andamento<sup>35</sup>.

Essas reuniões também podem ser utilizadas para acompanhar institucional e amplamente o andamento das atividades dos grupos de trabalho criados na gestão, proporcionando uma troca relevante de dados entre estes e os demais órgãos da administração.

Trata-se de uma maneira de manter uma constante e eficiente comunicação na instituição, garantindo transparência e impulso a seus trabalhos.

### 5.3.6.2 Divulgação rápida e eficaz de atas de reunião

A execução orçamentária ocorre durante todo o exercício com a realização de diversas reuniões dos órgãos administrativos, envolvendo, muitas vezes, decisões que afetam o dia a dia de magistrados e servidores.

Importante é a divulgação dos motivos e das decisões dessas decisões de maneira a permitir uma fácil e rápida compreensão.

Para tanto, as atas tradicionais, com amplas descrições e transcrições de falas, não atendem adequadamente ao princípio da transparência, uma vez que dificultam a leitura e o entendimento por aqueles que não conhecem detalhes técnicos da administração e dos temas tratados.

Nesse contexto, a produção de atas mais simplificadas ou de materiais específicos de divulgação dessas reuniões utilizando linguagem visual e explicações prévias sobre os assuntos tratados nas reuniões é uma ótima prática para permitir a todos conhecer e compreender as decisões administrativas.

Dessarte, poderia ser dedicado um servidor da área de comunicação que se especializaria nessas técnicas e apresentaria logo após a reunião o material para sua divulgação ao público.

Deve ser salientado que a demora na divulgação dos resultados das reuniões é fator que contribui para o desinteresse e para o surgimento de boatos na instituição, que muito prejudicam a transparência institucional.

Logo, a divulgação tempestiva e didática dos resultados das reuniões e dos motivos das suas decisões é uma das boas práticas para a concretização do princípio da transparência na execução orçamentária.

---

<sup>35</sup> Para mais informações: <http://www.jfsp.jus.br/inovajusp/>. Acesso em: 24 out. 2018.

### 5.3.7 Princípio do incentivo à pluralidade

O princípio do incentivo à pluralidade determina que a execução orçamentária deve ser feita utilizando a variedade de experiências, conhecimentos, personalidades e capacidades dos magistrados e servidores que integram a instituição, bem como de demais interessados.

A ampla participação na gestão deve ser garantida e estimulada em todas as suas atividades, como anteriormente destacado (item 3.1.3 *supra*), e nessa etapa da realização das despesas públicas e da implementação de projetos a diversidade de pontos de vista e de conhecimentos torna mais eficaz a tomada de decisões, reduzindo os riscos de erros, de conflitos de interesses e direitos, bem como de resultados insatisfatórios.

Iniciativa importante a respeito da pluralidade na gestão ocorre na empresa Google desde o início desta década. Para resolver ou melhorar o baixo nível de representatividade de alguns grupos em sua gestão, como mulheres, negros e hispânicos, a empresa tem patrocinado programas incentivando minorias a se interessar por tecnologia<sup>36</sup>.

Algumas boas práticas ajudam e inspiram formas de concretizar esse princípio.

#### 5.3.7.1 Espaços de trabalho e convivência

A mudança dos espaços de trabalho e a criação de espaços de convivência são iniciativas que muito contribuem para a aproximação das pessoas na instituição e, assim, para o compartilhamento e a difusão de diferentes ideias e pontos de vista.

No Judiciário, os espaços de trabalho são tradicionalmente organizados a fim de isolar as pessoas em suas respectivas baias ou biombos com divisões altas ou organizá-las muitas vezes de costas umas para as outras.

Prestigia-se o isolacionismo.

No entanto, há algum tempo já se vêm identificando as vantagens de outro modelo.

---

<sup>36</sup> MANJOO, Farhad. Exposing Hidden Bias at Google. *The New York Times*, New York, section b, p. 1, 24 set. 2014. Disponível em: [https://www.nytimes.com/2014/09/25/technology/exposing-hidden-biases-at-google-to-improve-diversity.html?smid=tw-share&\\_r=1](https://www.nytimes.com/2014/09/25/technology/exposing-hidden-biases-at-google-to-improve-diversity.html?smid=tw-share&_r=1). Acesso em: 10 out. 2018.

Espaços de trabalho montados para estimular a colaboração e a troca de ideias prestigiam o pluralismo.

Evidentemente, não se trata de um modelo universal, que pode e deve ser adotado em qualquer situação ou local de trabalho.

Há que se considerar a necessidade de concentração em determinadas atividades, o que pode ser atrapalhado por conversas e interrupções constantes<sup>37</sup>.

O ideal é que a chefia identifique com seus subordinados as melhores formas de organizar seus ambientes de trabalho de acordo com o tipo de atividade exigida.

Essa construção coletiva também é importante para que se encontrem o equilíbrio e a satisfação de todos a fim de que a produtividade seja cada vez melhor.

De outra parte, espaços de convivência são muito úteis para que numa pausa para o café ou descanso haja interação e trocas de experiências entre servidores e magistrados.

Nesses momentos, são comuns conversas sobre problemas enfrentados e observa-se uma boa participação dos presentes em trocar informações e ideias sobre possíveis soluções.

Além disso, essa aproximação pode existir entre chefias e subordinados num momento de descontração e descanso, facilitando o entrosamento das equipes e a melhoria do clima organizacional.

Trata-se, portanto, de interessantes práticas para o aprimoramento da pluralidade de ideias nas instituições.

### 5.3.7.2 Engajamento dos líderes

Para que o pluralismo seja incorporado por uma instituição, o engajamento de seus líderes nesse propósito é muito importante.

Portanto, esses líderes precisam ser envolvidos na formulação da política da instituição a respeito da pluralidade, o que compreende as atividades de diagnóstico do nível de maturidade da organização, a análise da situação das minorias em sua estrutura e a identificação dos sentimentos dos integrantes sobre esse tema.

---

<sup>37</sup> Alguns estudos mostram que há alguns problemas detectados com o modelo dos espaços de trabalho compartilhados, como destaca Pooja Singh em interessante artigo publicado em <https://www.entrepreneur.com/article/325959>. Acesso em: 19 jan. 2019.

A partir daí, os líderes poderão compreender melhor o problema e aprender como lidar com ele, mas também quais os benefícios para a equipe e para a melhoria do clima organizacional e, conseqüentemente, para o trabalho, quando a política da pluralidade for adotada de forma efetiva.

Por conseguinte, os líderes adotarão condutas voltadas para o pluralismo, buscando sempre essa diversidade de pontos de vista e de experiências em suas equipes e grupos de trabalho, ensinando pelo exemplo a seus subordinados para que façam o mesmo.

Esses princípios da execução orçamentária e suas respectivas boas práticas orientam o gestor nas atividades de realização das políticas adotadas, de implementação de projetos e de realização das despesas públicas de modo a contribuir para a construção do Judiciário 5.0.

Como realçado no capítulo anterior, não se pretende esgotar as possíveis boas práticas a respeito, mas também aqui se busca contribuir para o aperfeiçoamento dessa parte importante da gestão judiciária, que permanecerá em constante aprimoramento.

No próximo e último capítulo, analisaremos a etapa do controle da atividade financeira do Judiciário e como ela pode ser aperfeiçoada para esta Era do Judiciário 5.0.

