UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL - PROFIAP

Tais Macedo de Brito Cunha

PROPOSTA DE METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS NO ÂMBITO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

PORTO VELHO/RO
2018

TAIS MACEDO DE BRITO CUNHA

PROPOSTA DE METODOLOGIADE DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS NO ÂMBITO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública da Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Orientadora: Prof. Drª. Marlene Valério dos Santos Arenas

PORTO VELHO/RO
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Fundação Universidade Federal de Rondônia

Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

C972p Cunha, Tais Macedo de Brito.

Proposta de metodologia de distribuição de processos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia / Tais Macedo de Brito Cunha. -- Porto Velho, RO, 2018.

110 f. : il.

Orientador(a): Prof.ª Dra. Marlene Valério dos Santos Arenas

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Eficiência. 2.Gestão pública. 3.Decisão de gestão. 4.Metodologia de distribuição de processos . 5.Procuradoria Geral do Estado de Rondônia . I. Arenas, Marlene Valério dos Santos. II. Título.

CDU 351(811.1)

Bibliotecário(a) Ozelina do Carmo de Carvalho CRB 11/486

Tais Macedo de Brito Cunha

PROPOSTA DE METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS NO ÂMBITO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

Dissertação apresentada em 27 de março de 2018 ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como requisito final para a obtenção do Título de **Mestre** e aprovada em sua forma final.

Profa. Marlene Valério dos Santos Arenas, Dra.
Coordenadora do PROFIAP/UNIR

Comissão Examinadora

Profa. Marlene Valério dos Santos Arenas, Dra. –PROFIAP/UNIR
Orientadora

Profa. Rosália Maria Passos da Silva, Dra. – PROFIAP/UNIR
Membro Interno

Profa. Joliza Chagas Fernandes, Dra.
Membro Externo

Leri Antônio Souza e Silva– PGE/RO
Membro Técnico

PORTO VELHO
2018

À Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

AGRADECIMENTOS

Na sua canção "Prelúdio", Raul Seixas ensina uma lição muito importante: "Sonho que se sonha só, é só um sonho. Mas sonho que se sonha junto é realidade". Assim como todos os capítulos da minha vida, a minha história durante o mestrado foi escrita a muitas mãos, às quais tenho muita gratidão pela contribuição.

À minha família agradeço pelo amor incondicional.

Ao meu marido Fábio Santos, pelo estímulo, companheirismo e inspiração diária.

Aos meus amigos, pela compreensão por minha ausência em tantos momentos que precisei dedicar ao mestrado.

Aos meus colegas da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, pela contribuição durante o desenvolvimento da pesquisa.

À minha orientadora e professora Marlene Arenas, mulher inspiradora, que muito contribuiu com sua experiência e conhecimento durante minha jornada de mestranda.

Aos meus professores do Mestrado, por ampliarem meus horizontes de conhecimento, fazendo com que eu descobrisse um mundo além do Direito, contribuindo de maneira significativa para meu aperfeiçoamento profissional.

Por fim, agradeço a Deus por me dar saúde para conquistar os meus objetivos e superar os obstáculos que a vida apresenta, e por ter colocado na minha vida todas essas pessoas especiais que contribuem com a minha história.

CUNHA, Tais Macedo de Brito. **Proposta de metodologia de distribuição de processos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.** 2018. 111 fls. Dissertação, Universidade Federal de Rondônia – UNIR, Porto Velho, 2018.

RESUMO

A Constituição Federal atribui às Procuradorias Estaduais a missão institucional de exercer a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Para essa missão ser executada com melhores resultados, não basta o domínio de teses jurídicas em favor da Fazenda Pública, é imprescindível o melhor uso possível dos recursos disponíveis, merecendo destaque o papel das decisões de gestão e das práticas organizacionais adotadas no âmbito das Procuradorias. Neste contexto, o presente trabalho destaca a relevância da decisão de gestão que define o funcionamento da distribuição de processos judiciais no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, propondo metodologia que tem por foco uma atuação eficiente desta instituição pública. O embasamento teórico está lastreado nos modelos de gestão burocrático e gerencial, e na identificação das posturas organizacionais que prestigiam a eficiência. A pesquisa foi desenvolvida tendo como referência a metodologia do *Design Thinking*, que estabelece que as soluções devem partir da colaboração das pessoas envolvidas no contexto do problema, ganhando destaque a participação dos procuradores do Estado de Rondônia na construção da proposta do presente trabalho. A pesquisa é exploratória e adota abordagem mista, com predominância do método qualitativo. Na primeira etapa da coleta de dados foi realizada pesquisa documental com base nos instrumentos normativos de outras Procuradorias Estaduais e, na sequência, foram aplicados questionários estruturados com procuradores de outros estados da Federação. A partir dos dados colhidos nessa fase, foi delimitado o foco da fase seguinte, consistente na aplicação de questionários semiestruturados com Procuradores do Estado de Rondônia. Ao final, foram identificadas as alterações necessárias em cada setorial de atuação judicial da PGE/RO para viabilização de uma atuação mais eficiente do procurador, consistindo a principal sugestão do trabalho em uma disciplina formal por meio de ato infralegal da metodologia de distribuição de processos, na qual deve ser destacada a importância da especialização, da equanimidade, da análise da complexidade dos processos, da vinculação do procurador ao processo, bem assim autorizada a criação de núcleos especializados dentro das setoriais.

Palavras-chave: Eficiência. Gestão Pública. Decisão de Gestão. Metodologia de Distribuição de Processos. Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

CUNHA, Tais Macedo de Brito. **Proposal of Methodology of Distribution of Processes in the scope of the General Attorney of the State of Rondônia.** 2018. 111 pp. Dissertation, Federal University of Rondônia – UNIR, Porto Velho, 2018.

ABSTRACT

The Federal Constitution assigns to the State Attorneys' Offices the institutional mission of exercising the legal representation and legal advice of the respective federated units. For this mission to be executed with better results, it is not enough to master legal theses in favor of the Public Treasury, it is essential to make the best possible use of available resources, with emphasis on the role of management decisions and organizational practices adopted by the Public Prosecutor's Office. In this context, the present work highlights the relevance of the management decision that defines the functioning of the distribution of lawsuits in the scope of the Attorney General of the State of Rondônia, proposing a methodology that focuses on an efficient performance of this public institution. The theoretical basis is based on the models of bureaucratic and managerial management, and on the identification of the organizational postures that prestige efficiency. The research was developed with reference to the methodology of Design Thinking, which establishes that the solutions should be based on the collaboration of the people involved in the context of the problem, highlighting the participation of the state attorneys of Rondônia in the construction of the proposal of the present work. The research is exploratory and adopts mixed approach, with predominance of the qualitative method. In the first stage of data collection, documentary research was carried out based on the normative instruments of other state attorneys' offices and structured questionnaires were applied with attorneys from other states of the Federation. From the data collected in this phase, the focus of the next phase, consisting of the application of semi-structured questionnaires with state attorneys of the State of Rondônia, was delimited. At the end, the necessary alterations were identified in each sector of PGE / RO's judicial action to enable a more efficient performance of the attorney, consisting the main suggestion of work in a formal discipline act of the process distribution methodology, in which the importance of specialization, of equanimity, of the analysis of the complexity of the processes, of the attachment of the prosecutor to the process, as well as the creation of specialized nuclei within the sector, should be emphasized.

Keywords: Efficiency. Public Management. Management Decision. Proposal of Methodology of Distribution of Processes. General Attorney of the State of Rondônia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da pesquisa 38
Figura 2 - Detalhamento da pesquisa documental..... 45
Figura 3– Questionário aplicado aos Procuradores de outros Estados da Federação 47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Referência negativa extraída da pesquisa documental 46
Quadro 2– Referências positivas extraídas da pesquisa documental 46
Quadro 3– Funcionamento da distribuição dos processos conforme complexidade do processo 54
Quadro 4 – Referências positivas para a proposta do presente trabalho 57
Quadro 5 – Referências negativas para a proposta do presente trabalho 57
Quadro 6 – Questionário aplicado aos Procuradores do Estado de Rondônia 58
Quadro 7- Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria Fiscal 62
Quadro 8– Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria Fiscal 62
Quadro 9 - Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria de Execuções 64
Quadro 10 – Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria de Execuções 64
Quadro 11 – Posição dos procuradores da Procuradoria Trabalhista acerca da importância da especialização 66
Quadro 12 – Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria Trabalhista 67
Quadro 13 – Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria Trabalhista 67
Quadro 14 - Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria do Contencioso 71
Quadro 15 – Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria do Contencioso 71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gráfico dos instrumentos normativos que disciplinam a distribuição de processos em outras Procuradorias Estaduais. 50
Gráfico 2 – Gráfico dos critérios de distribuição adotados em outras Procuradorias Estaduais 53
Gráfico 3 – Gráfico referente à vinculação do procurador ao processo 54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AGE/MG	Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais
IPERON	Instituto de Previdência do Estado de Rondônia
LC	Lei Complementar
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGE/AC	Procuradoria Geral do Estado do Acre
PGE/AL	Procuradoria Geral do Estado de Alagoas
PGE/AM	Procuradoria Geral do Estado do Amazonas
PGE/BA	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PGE/DF	Procuradoria Geral do Estado do Distrito Federal
PGE/ES	Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo
PGE/GO	Procuradoria Geral do Estado de Goiás
PGE/MS	Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso do Sul
PGE/PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PGE/PE	Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco
PGE/PR	Procuradoria Geral do Estado do Paraná
PGE/RN	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte
PGE/RO	Procuradoria Geral do Estado de Rondônia
PGE/RR	Procuradoria Geral do Estado de Roraima
PGE/RS	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
PGE/SC	Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina
PGE/SE	Procuradoria Geral do Estado de Sergipe
PGE/SP	Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA/OPORTUNIDADE 14
2 REFERENCIAL TEÓRICO 17
2.1 O QUE SE ESPERA DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE? 17
2.2 GESTÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA 20
2.3 GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL 26
3 O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA 32
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 35
5 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS COM O MÉTODO *DESIGN THINKING* .. 37
5.1 IMERSÃO 39
5.1.1 IMERSÃO PRELIMINAR 39
5.1.2 IMERSÃO EM PROFUNDIDADE 58
5.2 ANÁLISE 72
5.3 PROTOTIPAÇÃO 89
6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO OU RECOMENDAÇÃO 90
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 94
REFERÊNCIAS 97
APÊNDICES 105

1 INTRODUÇÃO

As Procuradorias Estaduais - como qualquer outra entidade ou órgão público - são materializadas na Administração Pública por meio de uma organização. São constituídas, portanto, por um conjunto de recursos (humanos, financeiros e materiais), que buscam realizar um mesmo objetivo (MAXIMIANO, 2006).

Esse objetivo está definido na Constituição Federal, que atribui às Procuradorias Estaduais a missão institucional de exercer a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas[1]. Para essa missão ser executada com melhores resultados, é imprescindível o melhor uso possível dos recursos disponíveis, razão pela qual merece destaque o papel das decisões de gestão e das práticas organizacionais adotadas no âmbito das Procuradorias.

Os resultados da atuação de cada Procuradoria são influenciados, indubitavelmente, pelas decisões organizacionais do Procurador Geral do Estado, dos Procuradores chefes e de quem mais seja responsável pelas decisões de gestão na Procuradoria, de modo que, tão importante quanto o domínio de teses jurídicas em favor da fazenda pública, é o acerto das decisões de gestão que são tomadas no âmbito das Procuradorias. Ou seja, decisões organizacionais que podem parecer não influenciar na atividade finalística da Procuradoria são, em verdade, relevantes para o êxito ou insucesso da sua atuação.

Decisões relacionadas a escolha de quais procuradores serão lotados em cada setorial, a definição dos critérios de distribuição de processos em cada setorial, a escolha do procurador responsável pela sustentação oral em processo de grande relevância, a definição dos processos internos, a relação com inovações e mudanças, os valores e crenças organizacionais, as políticas de recursos humanos, enfim, toda e qualquer decisão de gestão e prática organizacional no âmbito da Procuradoria do Estado repercute na sua atividade finalística, podendo melhorar ou prejudicar seu desempenho na representação judicial e na consultoria jurídica do Estado.

---

[1]Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Pergunta-se, então, o que deve orientar a gestão das Procuradorias para que sua missão constitucional seja executada com o melhor desempenho possível?

A gestão pública no Brasil é marcada por três experiências: a "administração patrimonialista", a "administração pública burocrática" e a "administração pública gerencial" (BRESSER-PEREIRA, 1998). A evolução desses modelos de gestão revela uma crescente e incessante preocupação com a eficiência da Administração Pública.

A administração pública burocrática, fruto da primeira grande reforma administrativa do Estado no Brasil, que ocorreu nos anos 1930 durante a era Vargas, teve por objetivo tornar o aparelho estatal mais eficiente e profissional, bem como proteger a coisa pública dos interesses privados dos gestores, contornando "o clientelismo por meio da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica" (NUNES, 2003, p. 34).

Em que pese o grande avanço da reforma burocrática ao apresentar uma oposição ao patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional, seus pressupostos de eficiência e de racionalidade instrumental não se concretizaram da forma proposta, verificando-se na prática uma administração pública lenta, cara, autorreferida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Como consequência desta realidade da gestão burocrática, a busca de instrumentos que viabilizassem maior eficiência na atuação da Administração resultou na proposta de um novo modelo de gestão: a administração gerencial.

No Brasil, este esforço voltado ao aperfeiçoamento da gestão pública sob a perspectiva da eficiência é associado à segunda reforma administrativa do País, encabeçada pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, que introduziu o modelo gerencialista na gestão pública brasileira (ARAGÃO, 1997).

Melhor desempenho organizacional, gestão por resultados e eficiência são exemplos de conceitos essenciais do modelo gerencialista, que promoveu significativas alterações dentro das estruturas organizacionais do Estado.

A eficiência esteve presente como objetivo principal, portanto, nas duas grandes reformas administrativas ocorridas no País. Contudo, quase noventa anos após a primeira reforma e vinte anos após a segunda, ainda fazem parte da gestão pública brasileira posturas e políticas organizacionais que não atendem a necessidade de maior agilidade, eficiência, otimização dos recursos humanos disponíveis e

responsividade às demandas da sociedade. Muitos órgãos públicos ainda atuam com ênfase na atividade-meio, sem compromisso com os resultados que serão alcançados e com a redução dos seus custos. Neste contexto também está enquadrada a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia – PGE/RO.

A superação deste quadro exige a inclusão da eficiência, por meio da sua racionalidade, nas escolhas públicas do "que fazer" e do "como fazer", buscando o presente trabalho sugerir alteração organizacional no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia com este propósito, consistente na formalização de uma metodologia de distribuição de processos judiciais, tendo como foco a eficiência da atuação do procurador.

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA/OPORTUNIDADE

O presente estudo tem como recorte a atuação judicial da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE-RO), focado na investigação de alterações organizacionais que possam garantir maior eficiência na defesa judicial do Estado de Rondônia.

Dentre os elementos organizacionais que poderiam ser estudados para este propósito, a pesquisa foi desenvolvida tendo como recorte a metodologia de distribuição de processos entre os procuradores.

Não há, na Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, uma orientação formal acerca de como deve funcionar a distribuição de processos entre os procuradores. Por isso, cada setorial adota sua própria metodologia, não havendo uniformidade no funcionamento da distribuição de processos na instituição.

A partir de uma investigação preliminar com os Procuradores do Estado de Rondônia, restou constatado que, além de não haver uma orientação formal de como deve funcionar a distribuição de processos dentro da instituição, há setoriais nas quais essa definição parece estar desvinculada do objetivo de promover uma atuação eficiente do procurador.

No que diz respeito à inexistência de uma metodologia formalizada, foram destacados pelos procuradores alguns prejuízos para o desenvolvimento de uma atuação eficiente na PGE/RO. Primeiro prejuízo é a possibilidade de adoção de critérios subjetivos, com violação da impessoalidade necessária no âmbito da

Administração Pública. A falta de formalização dá margem para que tratamentos diferenciados sejam promovidos de forma ilegítima entre os procuradores.

Merece destaque a insatisfação de alguns procuradores com a falta de equidade na distribuição dos processos, o que resulta em sobrecarga de trabalho para alguns procuradores, com consequente dano à qualidade do trabalho desenvolvido, além de prejudicar a harmonia no setor.

Outro problema verificado é a dificuldade de controle dos critérios adotados. Não é possível verificar se, ao definir a distribuição de processos, há preocupação do chefe de área com a eficiência da atuação do procurador, quando são desconhecidos os critérios adotados na setorial. De fato, existem setoriais na PGE/RO nas quais é desconhecida a metodologia adotada, não permitindo verificar se há otimização dos recursos humanos disponíveis ou, ao contrário, esforço e custos que poderiam ser evitados.

Outro problema decorrente da ausência absoluta de orientação formal acerca de como deve funcionar a distribuição de processos é a possibilidade de descontinuidade da metodologia adotada na setorial quando o chefe de área está de férias ou se afasta por qualquer outro motivo. Foi mencionada uma situação concreta na qual o substituto do chefe de área, até mesmo por desconhecer qual era a metodologia adotada, adotou critérios diversos, distribuindo processos que não eram da temática de atuação dos procuradores, o que tumultuou o serviço naquele período de afastamento do servidor.

Em resumo, a investigação preliminar resultou nas seguintes constatações: não há uma orientação formal na PGE-RO nem clareza acerca dos critérios adotados; há setorial na qual os procuradores não sabem qual é o critério escolhido pela chefia; que na percepção de alguns procuradores há desequilíbrio considerável na distribuição de processos, privilegiando-se alguns procuradores em detrimento de outros; que há setorial que segue critério sem compromisso ou preocupação com a eficiência da atuação do procurador.

A partir deste contexto, foi constatada a importância de ser investigada a realidade de cada setorial de atuação judicial da PGE-RO, a fim de ser identificada a metodologia de distribuição de processos que resulta em aperfeiçoamento da eficiência da atuação dos procuradores.

Importante destacar que a definição da metodologia de distribuição de processos judiciais é uma decisão organizacional relevante, com aptidão para

interferir nos resultados dos processos judiciais e na otimização dos recursos humanos disponíveis. É dizer que, a partir da escolha de "como fazer" a distribuição de processos judiciais entre os procuradores, pode ser aumentada ou prejudicada a eficiência da atuação dos procuradores, destacando-se assim a pertinência e importância do presente trabalho.

Este estudo tem por objetivo geral propor metodologia de distribuição de processos judiciais no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE-RO), a partir da realidade de cada setorial, com foco na garantia de maior eficiência na representação do ente público estadual.

Para o alcance do objetivo geral, são fixados como objetivos específicos: a) identificar as posturas organizacionais que têm aptidão para promover uma atuação eficiente no âmbito da Administração Pública; b) identificar a metodologia e os critérios de distribuição de processos adotados nas demais Procuradorias de Estado da Federação e do Distrito Federal; c) identificar a metodologia e os critérios de distribuição adotados no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia; d) avaliar a metodologia de distribuição de processos que melhor prestigia o princípio da eficiência administrativa, implicando em melhores resultados na atuação dos procuradores, levando em consideração as especificidades de cada unidade de execução da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Identificada uma forma de aperfeiçoar a defesa judicial do Estado, aumentando sua eficiência a partir da metodologia de distribuição dos processos entre os procuradores, o interesse público estará melhor representado no âmbito judicial, o que resulta em melhor proteção do patrimônio público.

Desta forma, o presente trabalho não apenas contribui com a apresentação de proposta que busca adequar a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia às exigências constitucionais de maior agilidade, eficiência, eficácia e efetividade das organizações públicas, como também contribui para que o interesse público seja melhor resguardado no âmbito judicial, por meio do aperfeiçoamento da defesa judicial do Estado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O primeiro objetivo específico do presente trabalho é identificar as posturas organizacionais que têm aptidão para promover uma atuação eficiente no âmbito da Administração Pública. Para esse propósito, é importante a compreensão da aplicação do princípio da eficiência na gestão pública, bem assim conhecer os modelos de gestão adotados no país. Esses temas serão, portanto, o objeto de estudo do referencial teórico.

2.1 O QUE SE ESPERA DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE?

Há consenso entre os estudiosos do tema quanto à ausência de um conceito unívoco para a expressão "eficiência", havendo variação de sentidos de acordo com o foco de análise, podendo ser apontadas como principais perspectivas de estudo do tema a ciência da Administração, a Economia, a Sociologia e, mais recentemente, o Direito (GABARDO, 2002).

Na perspectiva da Ciência da Administração, eficiência, eficácia e efetividade são conceitos que não se confundem. Sob esse prisma, Castro (2006) esclarece que a eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ficando o foco em atingir os objetivos certos a cargo da eficácia. Efetividade, por seu turno, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população, ou seja, verifica se o objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Nesta linha de diferenciação dos conceitos, esclarecedora é a lição de Chiavenato (1994, apud CASTRO, 2006, p.03):

> À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis)[2].

Ser eficaz, portanto, é escolher a solução correta para um problema. É acertar as decisões estratégicas da organização. Já a organização eficiente é aquela que

[2]CHIAVENATO, Idalberto. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

utiliza o melhor método para o alcance do objetivo fixado, minimizando o custo dos recursos usados para atingir esse objetivo, independentemente desse objetivo ser o correto ou não para o atendimento da demanda existente.

Deste modo, quando há preocupação em fazer corretamente as coisas, observa-se a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Quando se preocupa com o acerto do resultado, prestigia-se a eficácia.

Ainda na linha de diferenciação dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, pertinente o entendimento esboçado por Aragão (1997, apud GABARDO, 2002, p. 25)[3]:

> Na sua ótica, a eficiência consiste na relação entre custo (*input* de energia) "real" e o custo "padrão" (ou desejado), enquanto a eficácia é definida pela relação entre o produto (*output* de energia) "real" e o produto "padrão". Verifica-se claramente uma separação entre meios (condicionadores da eficiência) e fins (determinantes da eficácia), sendo a efetividade o corolário da comparação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos.

No âmbito da administração pública, contudo, essa diferenciação não se aplica, não sendo coerente no contexto constitucional vigente dissociar a eficiência administrativa da eficácia e da efetividade.

O princípio da eficiência foi introduzido na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional n.º 19/98, resultado da proposta da reforma gerencial encabeçada por Bresser-Pereira, então Ministro do MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado), que buscava a substituição do modelo burocrático de gestão.

Não foram introduzidos de forma expressa no texto constitucional, como orientadores da Administração Pública, os princípios da eficácia e da efetividade. Contudo, é desejável um Estado eficiente, mas que não seja eficaz tão pouco efetivo? Certamente não.

Uma interpretação razoável dos ditames constitucionais e do contexto no qual o princípio da eficiência foi introduzido no *caput* do art. 37 da Carta Magna impõe a conclusão de que o legislador não levou em consideração a diferenciação consolidada na Ciência Administrativa, tendo pretendido, em verdade, condensar os três princípios em um só.

---

[3]ARAGÃO, Cecília Vescovi de. "Burocracia, Eficiência e modelos de Gestão Pública: um ensaio". Revista do Serviço Público. Ano 48, n. 03, Brasília: ENAP, set./dez., 1997

De fato, não há qualquer lógica ou razoabilidade em cogitar que o legislador tenha pretendido priorizar a eficiência, não conferindo mesma importância à eficácia e à efetividade, uma vez que "nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados" (STONER; FREEMAN, 1995 apud CASTRO, 2006, p. 04)[4].

É dizer que de nada adianta uma organização pública ser altamente eficiente e não fazer as escolhas estratégicas certas, concentrando seus esforços em um serviço público para o qual não existe demanda. Ou seja, não há êxito se a Administração Pública for mais eficiente do que eficaz, afinal não atende o interesse público fazer com eficiência algo que não precisa ser feito.

Em reforço dessa linha argumentativa, deve ser destacado que a gestão gerencial, que ensejou as alterações constitucionais por meio da Emenda Constitucional n.º 19/98, tem como um de seus principais princípios o foco no resultado, em contraposição ao foco exclusivo nos meios, que seria característica da gestão burocrática. Não há como justificar, portanto, que o princípio da eficiência introduzido pela referida emenda constitucional não prestigia também os conceitos de eficácia e efetividade da Ciência da Administração.

Neste mesmo sentido foi a conclusão do estudo de Alfonso (1995), ao analisar a presença na Constituição Espanhola do princípio da eficácia: "Juridicamente, a sua compreensão implica na indistinção entre eficácia, eficiência e efetividade, pois todos os aspectos estariam abrangidos na aplicação dos preceitos da Constituição, ainda que esta se refira exclusivamente à eficácia" (ALFONSO, 1995, apud GABARDO, 2002, p. 25)[5].

Enquanto a Constituição Espanhola faz referência exclusiva à eficácia, a Constituição Brasileira enuncia expressamente tão somente o princípio da eficiência. Contudo, o fato de haver menção expressa a um único conceito, como concluiu Alfonso (1995) em relação à Constituição Espanhola, não pode resultar na conclusão de que a Constituição Federal não prestigiou os demais conceitos. A melhor interpretação é no sentido de que pretendeu o constituinte condensar os conceitos de

---

[4]STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. Administração. Rio de Janeiro: Prentice- Hall, 1995. p. 136.

[5]ALFONSO, Luciano Parejo. Eficacia y Administración – Tres Estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Publica, 1995

eficácia, eficiência e efetividade, haja vista que a Administração Pública deve ser igualmente eficaz, eficiente e efetiva.

Para Bresser-Pereira (2004, p. 32), entusiasta da eficiência na Administração Pública brasileira, "eficiência é uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de máximo de resultados (fins)". A partir deste conceito, ser eficiente necessariamente implica em obter o resultado almejado com perfeição ("obtenção de máximo de resultados").

Ser eficiente não é, portanto, tão somente gastar menos, ter menor custo ou otimizar os meios, porque nenhuma dessas providências são relevantes para a Administração Pública se não implicar no alcance do resultado pretendido, ou melhor, do melhor resultado possível.

Como critério meramente econômico, o ordenamento jurídico pátrio já consagra o princípio da economicidade. A economicidade é, portanto, como alerta Gabardo (2012), um componente do princípio constitucional da eficiência, e não o contrário.

Além da economicidade, Gabardo (2017) aponta mais três atributos da eficiência administrativa: racionalização, produtividade e celeridade.

Racionalização seria o processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização de um fim. Economicidade pode ser compreendida como a aquisição da maior quantidade de riqueza com o mínimo de dispêndio de energia. A celeridade, por seu turno, pode ser inserida na economicidade no que se refere ao insumo tempo, devendo ser destacado que a extemporaneidade pode tornar absolutamente inútil o resultado. A produtividade, por sua vez, pode ser analisada como o próprio produto, como a efetiva entrega do resultado buscado dentro do tempo disponibilizado (GABARDO, 2017).

A eficiência no âmbito da Administração Pública, portanto, engloba diversos outros conceitos afins, a exemplo da eficácia, da efetividade, da racionalização, da produtividade, da economicidade e da celeridade (GABARDO, 2012). Traduz, em síntese, o dever da boa administração, que engloba todas essas exigências.

2.2 GESTÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Burocracia é uma expressão que não possui significado unívoco, podendo representar um tipo de poder, assim como são o patriarcalismo, o patrimonialismo, o

feudalismo e o carismatismo, um grupo ou classe social (os burocratas) ou um sistema social caracterizado por uma estratégia específica de administração, a organização burocrática (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). No presente trabalho a burocracia é estudada enquanto forma de organizar e gerir o Estado, ou seja, enquanto estratégia específica de gestão.

Em uma concepção popular consolidada, a gestão burocrática resulta em ineficiência, apego desarrazoado a formalidades, papelada, tramitação excessiva, servidor acomodado, preguiçoso e desatualizado. Essas não são, contudo, as características da burocracia idealizada por Max Weber, pai da organização burocrática, mas sim consequências não previstas, tampouco desejadas, que Robert K. Merton denominou de "disfunções da burocracia" (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Na sua origem, a palavra burocracia possuía um sentido positivo, designando um método racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários (OSBORNE, 1997).

No trabalho de Max Weber é encontrada a primeira definição abrangente de burocracia, como uma "forma de organização que enfatiza precisão, velocidade, clareza, regularidade, confiabilidade e eficiência, alcançadas por meio da criação de uma divisão fixa de tarefas, supervisão hierárquica, regras e regulamentações detalhadas" (WEBER, 1947, apud MORGAN, 2002, p. 40[6]).

Ao contrário do que supõe a sabedoria convencional, a eficiência foi a principal causa da emergência das burocracias nos sistemas sociais do mundo moderno, consistindo a burocracia em uma estratégia de gestão que buscava a racionalização e a otimização do funcionamento da organização, voltada para o aumento de produtividade e redução dos custos.

O próprio Bresser-Pereira, entusiasta do modelo gerencial em substituição do modelo burocrático no Brasil, afirmou que o fato de ser eficiente é condição para que um sistema social seja considerado uma burocracia, acrescentando que "*é exatamente essa maior eficiência das burocracias a primeira e mais importante causa de sua multiplicação*" (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p.32).

---

6 WEBER, M. The theory of social and economic organization. Londres: Oxford University Press, 1947.

Para compreensão dos objetivos, metodologia e instrumentos da gestão burocrática, deve ser destacada a sua origem no contexto do Capitalismo e da Revolução Industrial, bem assim seu contraponto ao patrimonialismo.

A eficiência nem sempre foi uma exigência no âmbito das relações organizacionais, correspondendo a uma preocupação do racionalismo do homem moderno, afinal na sociedade capitalista e industrial somente os eficientes – aqueles capazes de produzir com o menor custo possível – tinham chance de sobreviver.

A preocupação com o desenvolvimento econômico do Estado Moderno, que tem relação direta com a capacidade de produção do Estado, também foi um fator de pressão para o aumento da eficiência. Por outro lado, o crescimento das empresas tornava quase impossível uma administração eficiente sem a introdução de um sistema capaz de garantir a disciplina dos trabalhadores.

Para esta realidade do Estado Moderno, Max Weber apresentou uma estratégia de gestão que equiparava o funcionamento da organização ao funcionamento de uma máquina: rotineira, eficiente, confiável e previsível (MORGAN, 2002).

Nas palavras de Weber (1944, apud MOTTA, 2004, p. 32)[7]:

> Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações da mesma forma que a máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a discrição, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de redução de custos materiais e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática.

Na forma dos ensinamentos de Weber, a estratégia burocrática garante para as organizações: precisão, rapidez, univocidade, caráter oficial, continuidade, discrição, uniformidade, rigorosa subordinação, redução de fricções e de custos materiais e pessoais. Mas quais instrumentos ou metodologia garantem estes resultados na perspectiva da gestão burocrática? Divisão fixa de tarefas, supervisão hierárquica, impessoalidade, regras e regulamentações detalhadas (MORGAN, 2002).

Na definição apresentada por Weber, a conceituação da organização burocrática foi feita a partir da enumeração de suas características, que podem ser resumidas na racionalidade, na formalidade, na impessoalidade e na profissionalização.

---

7 WEBER, M. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Econômica, 1944, vol. I, p. 103.

Em verdade, a preocupação fundamental da burocracia é identificar um modelo de organização capaz de garantir o exercício efetivo da autoridade racional legal. Neste ponto, importante a conexão das características da burocracia com seu escopo de superar a gestão patrimonialista, buscando afastar formas de poder patriarcal, patrimonial ou carismático da gestão. Para este propósito, a racionalidade legal é seu mais importante instrumento.

A racionalidade pode ser apontada, portanto, como o elemento mais essencial da burocracia, do qual derivam as demais características da organização burocrática.

A formalidade inerente à burocracia, que pode ser apontada como consequência da racionalidade burocrática, resulta em autoridade decorrente de normas racional-legais, escritas e exaustivas; forma hierárquica de funcionamento da organização, com divisão do trabalho e definição vertical dos níveis de autoridade, além da divisão horizontal das diferentes atividades, que são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos.

A partir da formalidade ficam garantidos: a precisão, na medida em que cada membro da organização sabe perfeitamente o que lhe cabe e o que não lhe cabe fazer; a rapidez, já que a tramitação das ordens segue rito previamente conhecido e estabelecido; o caráter oficial, resultante de uma atuação respaldada em normas legais e escritas; redução de fricções, já que as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza; a uniformidade, decorrente da precisão com que os encargos são definidos, sendo possível esperar um comportamento relativamente uniforme dos funcionários (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

A impessoalidade da burocracia, por seu turno, se expressa na administração impessoal, na administração sem ódio ou paixão, sem favoritismo, sem simpatia ou antipatia, explicada por Weber (1944, apud MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 18), nos seguintes termos:

> A burocracia é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza, quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo.[8]

O método de escolha dos funcionários é um dos principais aspectos organizacionais que é definido pelo caráter impessoal da burocracia, exigindo-se

[8]Idem, vol. IV, p.104 e 105.

competência e habilitação para o cargo. Nepotismo, portanto, é algo absolutamente estranho a uma organização burocrática.

Outra característica por meio da qual a racionalidade da burocracia se expressa é o profissionalismo: na burocracia os administradores são profissionais que fazem uso do conhecimento técnico especializado, essencial para o funcionamento eficiente da organização.

Estas características refletem o modelo ideal definido por Weber, que pode não encontrar correspondente perfeito na realidade empírica das organizações, que geralmente apresenta modelos mais flexíveis.

No Brasil, o modelo de gestão burocrático foi introduzido a partir dos anos 30, no governo Vargas, tendo como referencial a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional, dando origem às primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de ingresso no serviço público (BRASIL, 1995).

Esse modelo de gestão, que se desenvolveu na era industrial e como contraponto ao patrimonialismo – preocupado com normas, regulamentos e controle de processos – sujeito a cadeias de comando hierárquico, deixou de funcionar bem em algumas circunstâncias do mundo contemporâneo, resultando em um modelo de gestão ineficiente, inchado, que desperdiça os recursos disponíveis.

Não se pode desconsiderar que a gestão burocrática se desenvolveu em condições muito diferentes da realidade do mundo contemporâneo. Hoje a realidade é de mudanças rápidas, dinamicidade no funcionamento das organizações e acesso a informação facilitada. Diante deste novo contexto, o ambiente contemporâneo exige organizações extremamente flexíveis e adaptáveis, o que não se adequa a algumas características da gestão burocrática, ou pelo menos a aplicação rígida e inflexível dessas características.

Não há que se falar, contudo, em inadequação de todos os instrumentos da gestão burocrática à realidade contemporânea. Se o ambiente é estável e as atividades a serem realizadas são simples, a gestão burocrática tradicional funciona e é eficaz. Se o ambiente é instável e sujeito a dinamicidade no seu funcionamento, a formalidade excessiva da burocracia, com orientação para normatização de todas as atividades da organização, pode representar um óbice à eficiência organizacional, por dificultar a rápida adequação da organização às novas demandas surgidas. Contudo,

nesse mesmo contexto de dinamicidade, ainda há características do modelo burocrático que continuam se revelando como instrumentos importantes para eficiência da organização. Pode-se mencionar aqui a impessoalidade e a profissionalização.

Ou seja, o modelo burocrático de gestão não faliu em sua integralidade no mundo contemporâneo, havendo diretrizes da gestão burocráticas que permanecem válidas e necessárias para o alcance da eficiência, em especial no âmbito da gestão pública. Vale mencionar como exemplo a impessoalidade no método de escolha dos funcionários. Entretanto, mesmo a impessoalidade, quando aplicada de forma extremamente rigorosa, pode resultar em prejuízo ao funcionamento eficiente da organização. É o exemplo de quando se confere tratamento extremamente igualitário aos funcionários, desconsiderando as qualidades e os méritos dos servidores que se destacam, o que desestimula uma atuação com excelência por parte do servidor, que terá o mesmo tratamento daquele outro que tem performance mediana.

A estabilidade conferida a todos os servidores estatutários pela Constituição Federal, na forma da sua redação original, que tornava extremamente dificultoso o gestor público retirar da Administração Pública o servidor ineficiente, também se revela como uma aplicação excessiva e rigorosa do princípio da impessoalidade, resultante do temor da interferência do patrimonialismo na dispensa dos servidores públicos.

Como se pode verificar, os instrumentos e metodologias do modelo burocrático ainda são úteis para garantir uma atuação eficiente no âmbito da Administração Pública, desde que aplicados com adequações à realidade contemporânea, de uma administração dinâmica e com maiores responsabilidades perante a sociedade, e sem a rigidez que deturpa e afasta seus mecanismos do seu propósito original, que é a eficiência.

Racionalidade, impessoalidade, formalidade e profissionalização continuam sendo extremamente importantes para eficiência da Administração Pública. No mundo contemporâneo, a aplicação dessas características de forma exagerada e sem flexibilização é que descaracteriza a burocracia da forma como foi idealizada, como modelo de gestão que garante a eficiência organizacional.

2.3 GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL

A segunda grande reforma do aparelho do Estado Moderno, denominada de reforma da gestão pública, teve sua origem na Grã-Bretanha, na segunda metade dos anos 1980 (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O aumento da organização estatal e a ampliação da oferta de serviços públicos, consequências da consolidação de um Estado Social, exigiu o surgimento de um modelo de gestão mais eficiente. A reforma gerencial exsurge neste contexto, como modelo de gestão que vai garantir a eficiência necessária para ampliação das responsabilidades estatais.

Neste ponto, importante destacar que o modelo burocrático surgiu em período no qual os serviços prestados pelo Estado eram muito reduzidos, limitando-se basicamente a manter a ordem, administrar a justiça, garantir os contratos e a propriedade (BRASIL, 1995). Diante de Estado com este perfil, o formalismo e a concentração no controle de processos do modelo burocrático não manifestavam a ineficiência que revelaram perante o Estado Social, que tornou urgente a implementação de um modelo de gestão mais eficiente para um modelo político com atribuições consideravelmente ampliadas.

Em que pese existir associações do modelo gerencial de gestão às ideologias neoliberais, Bresser-Pereira rechaça existir tal relação. Esclarece que "para que o Estado Social se mantivesse legitimado em face da ofensiva neoliberal era necessário tornar suas ações substancialmente mais eficientes" (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 114). Deste modo, enquanto o neoliberalismo ataca o Estado Social, a gestão pública gerencial legitima este modelo político, tornando-o apto a atender a crescente demanda por serviços públicos. O gerencialismo, nesta linha, não consubstancia modelo de gestão neoliberal, uma vez que não procura reduzir o tamanho e as funções sociais do Estado, mas sim viabilizar o seu crescimento.

Inspirado nas estratégias de gestão das empresas privadas, o modelo gerencial de gestão pública é definido pelas seguintes características:

> 1)Torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; 2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; 3) realiza serviços que envolvem poder de estado através de agências executivas e regulamentadoras (descentralização); 4) e mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 115)

> (5) descentraliza do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (6) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (7) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (8) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (9) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativo; e (10) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (*sic*). (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.06).

Os aspectos referentes ao papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia não fazem parte do escopo do presente trabalho, razão pela qual a análise e a apreciação do modelo gerencial aqui feita é restrita às suas práticas administrativas, ou seja, a sua dimensão gerencial.

No Brasil, o modelo gerencial foi introduzido em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo sido encabeçada por Bresser-Pereira, então Ministro de Administração e Reforma do Estado.

Não se pode ignorar, contudo, que em 1967, durante a ditadura militar, houve um ensaio de gestão gerencial no Brasil, com foco em descentralização e desburocratização que, por ter sido revertida com a Constituição Federal de 1988, não chega a ser considerada uma reforma administrativa no País (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A proposta oficial do modelo gerencial para Administração Pública do Brasil foi divulgada por meio do plano diretor da reforma do Estado (BRASIL, 1995), que anunciou o paradigma gerencial contemporâneo como fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, como caracterizado por formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e voltado para o controle de resultados.

O próprio plano, contudo, afirma haver pontos de identidade entre a proposta gerencial e a administração pública burocrática, a exemplo do profissionalismo e da impessoalidade. Há o reconhecimento oficial de que a administração pública gerencial não nega todos os princípios da administração pública burocrática, conservando, embora de forma flexibilizada, "alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo critérios rígidos de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático" (BRASIL, 1995, p. 16).

Acerca do modelo burocrático, o Plano Diretor estabelece que "não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada, e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública" (BRASIL, 1995, p. 18).

Uma das principais críticas feitas ao modelo burocrático no Plano é o fato de partir de uma desconfiança prévia dos administradores e dos cidadãos, razão pela qual os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori* na Administração Burocrática, mediante controle rígidos dos processos.

Na linha desta crítica, o Plano Diretor apresenta como diferença fundamental do modelo gerencial a forma de controle, "que deixa de basear-se no processo para concentrar-se nos resultados" (BRASIL, 1995, p. 16).

Deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) representa um grande avanço do modelo gerencial, afinal não se pode prestigiar os meios de tal forma que fique prejudicado o resultado que se pretende alcançar e que atende o interesse público.

Contudo, em um Estado democrático de direito o foco no resultado não pode implicar na inobservância dos ritos estabelecidos por lei, não podendo prevalecer na Administração Pública o jargão de que os fins justificam os meios. E obviamente não é isso que apregoa o modelo gerencial, esclarecendo Bresser-Pereira (2004, p. 550):

> (...) a adoção das três formas próprias de responsabilização gerencial (administração por resultados, por concorrência administrativa e por controle social) não prescinde o uso das fórmulas clássicas de controle burocrático (supervisão, regulamentação detalhada e auditoria), apenas diminui a ênfase que se deve nelas colocar.

Deste modo, também nos aspectos relativos às formas de controle não há que se falar em superação absoluta do modelo burocrático, podendo ser afirmado que no modelo gerencial remanescem as boas características da gestão burocrática, a exemplo da sua racionalidade, com afastamento dos aspectos que precisavam ser descartados do âmbito da Administração Pública, como a ênfase excessiva nos processos de controle.

Em relação à estratégia de foco nos resultados, imperioso destacar que essa mudança de perspectiva deve orientar, principalmente, o legislador, resultando em reformas legais que flexibilizem ou alterem exigências formais que se revelaram exacerbadas e incongruentes com o resultado que se busca. A ênfase no resultado

não pode, portanto, em nenhuma hipótese, autorizar a inobservância da lei pelo gestor sob argumento de formalidade excessiva.

Reformas legislativas em atenção ao novo modelo de gestão não podem resultar, contudo, em liberdade plena nos meios com controle exclusivo de resultados. E como destacado pelo mentor da reforma gerencial no Brasil, Bresser-Pereira (2004), o controle dos meios não é descartado no modelo gerencial, que absorve algumas formas de controle do modelo burocrático.

Entretanto, não deixa de ser importante esclarecer os motivos pelos quais o controle exclusivo de resultado ainda não se adequa à realidade do Brasil. O principal motivo é o fato de não ter sido alcançado ainda um nível de moralidade na administração pública e na política do País que autorize a consagração do princípio da confiança em intensidade que se admita controle exclusivo de resultados.

A reforma gerencial parte do pressuposto de que a burocracia avançou no combate ao clientelismo e às suas formas congêneres, e de que a moralidade é preponderante no trato com a coisa pública.

Essa premissa, infelizmente, é falsa. E todas as recentes descobertas de corrupção, em diversas operações da Polícia Federal, em especial a Lava Jato, apenas corroboram que não há terreno para o princípio da confiança no Brasil, pelo menos não em nível que se admita controle exclusivo de resultado.

Por outro lado, não se pode ignorar que o rigor excessivo no formalismo também não resulta nos efeitos pretendidos, não tendo aptidão, por si só, para afastar a corrupção e a malversação da coisa pública. Afinal, mesmo com todo rigor formalista da legislação brasileira, as normas continuam sendo cotidianamente burladas. Ou seja, a legitimação da atuação da Administração Pública pelo procedimento já demonstrou não ser instrumento garantidor do prestígio do interesse público. Isso não significa, entretanto, que afastar exigências de formalidades para os meios, exigindo-se controle exclusivo de resultados, seja a solução, tendo em vista a realidade da corrupção instalada no País.

A moralidade na Administração Pública do Brasil ainda não alcançou uma maturidade que autorize controle exclusivo de resultados, sendo necessário, ainda que de forma menos rigorosa e com maior flexibilidade, controle de meios. Mas, como dito, o foco não pode ser o meio, como ocorria na gestão burocrática.

O princípio democrático é apontado por Gabardo (2002, p. 41) como óbice a uma legitimação da atuação do administrador público pelo resultado. Argumenta esse

eminente estudioso do tema que a procedimentalização da esfera administrativa garante o direito de participação do cidadão, possibilitando o controle de legalidade dos atos administrativos e a intervenção na gestão pública. Para o autor, "a burocracia, legitimada pelo procedimento, é instrumento da democracia" (GABARDO, 2002, p. 41).

A transparência da atuação na gestão pública parece, contudo, suprir esse papel da procedimentalização no que diz respeito à viabilização da democracia. Os passos do gestor não precisam estar definidos de modo pormenorizado por lei, para que seja possível o controle e a intervenção do cidadão na gestão pública. A transparência, em grau máximo, com amplo acesso por qualquer cidadão do que acontece na gestão pública, viabiliza tal controle e intervenção. Não significa dizer, contudo, que a ausência de formalidades seja o ideal, afinal o conhecimento prévio de como irá proceder o gestor robustece o princípio democrático e outros princípios constitucionais. O problema está na rigidez de determinados procedimentos, que devem ser observados a qualquer custo, ainda que com prejuízo dos resultados que se pretende alcançar. O ideal, portanto, são formalidades com previsão de flexibilização, permitindo adaptações fundamentadas do gestor para alcance do resultado almejado e, por consequência, melhor atendimento do interesse público.

Ou seja, na Administração Pública ideal, onde há predominância da moralidade no âmbito da gestão pública, o princípio da transparência e a fixação de formalidades flexíveis são instrumentos suficientes para observância do princípio democrático, tendo inclusive maior aptidão para melhor atendimento do interesse público do que a procedimentalização rígida da atuação do gestor. Neste contexto seria viável a legitimação da atuação da Administração Pública exclusivamente pelo resultado.

Como já destacado, essa não é a realidade da Administração Pública brasileira, que ainda necessita de controle de meios para melhor gestão da coisa pública. Essa afirmação, contudo, não contraria o modelo de gestão pública gerencial. Isso porque a gestão gerencial, como proposta no Plano Diretor, não prescinde de controle de meios, tampouco defende a legitimação exclusiva pelo resultado. Sua orientação é para que haja foco no resultado, o que não significa dizer, como defendem alguns estudiosos do tema (GABARDO, 2002), abandono da busca de legitimação a partir de fundamentos apriorísticos. Foco ou ênfase no resultado não induz a soberania exclusiva do resultado almejado, com abandono do controle de meios. Esta é a coclusão que o Plano Diretor autoriza.

Além do legislador, essa nova perspectiva de ênfase nos resultados deve orientar também o gestor, dentro daquela margem de discricionariedade que a lei outorga ao administrador público, que deve guiar suas decisões em função do resultado que se quer alcançar e não em função dos meios que serão utilizados para alcance desse resultado.

Outro aspecto da gestão burocrática apontado pelo plano diretor como necessário de ser superado é o fato de que a Administração burocrática identifica o interesse público com o interesse do aparato do Estado, resultando muitas vezes na concentração de esforços para o atendimento das necessidades da própria burocracia (BRASIL, 1995). A administração pública gerencial nega essa visão de interesse público, associando-o ao interesse da coletividade.

Diante das ponderações apresentadas no Plano, pode-se afirmar que o modelo gerencial não implica em rompimento com o modelo burocrático, não buscando a superação de todos os seus paradigmas. Muito pelo contrário: mais se aproxima de um aperfeiçoamento da administração burocrática, apresentando melhoramentos exatamente naqueles pontos que a burocracia clássica não se adequou à realidade contemporânea, a exemplo da flexibilização da formalidade e da impessoalidade burocráticas.

Alguns estudiosos do tema, inclusive, preferem compreender as propostas do modelo gerencial como um aperfeiçoamento do modelo burocrático, o que não autorizaria a concepção de um novo modelo, mas tão somente melhoramento do modelo burocrático já existente (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

Contudo, considerando que o modelo gerencial, além de aperfeiçoar o modelo burocrático, propõe mudança de foco, dos meios para os resultados, opta-se no presente trabalho pela compreensão do modelo gerencialista como uma nova concepção de modelo de gestão, que, contudo, absorveu muitas características do modelo burocrático.

Desta forma, considerando que o modelo gerencial não abandona características da burocracia que são importantes para a moralização, controle de abuso e para eficiência organizacional (profissionalização, impessoalidade e formalismo sem excessos), agregando a essas características da boa administração burocrática princípios da orientação para o cidadão cliente e do controle por resultados, será o modelo de gestão que orientará a intervenção que o presente trabalho se propõe a fazer no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

3 O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

As Procuradorias Estaduais têm como missão institucional, definida no art. 132 da Constituição Federal, a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

A Constituição do Estado de Rondônia dispõe de forma semelhante, estabelecendo em seu art. 104 que:

> a Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (RONDÔNIA, 1989)

Na consultoria jurídica a advocacia pública exerce uma função eminentemente preventiva do controle de juridicidade da ação estatal, evitando demandas judiciais e viabilizando políticas públicas dentro dos parâmetros de legalidade (FERNANDES, 2010). Na representação judicial, por seu turno, a Procuradoria do Estado defende os interesses do ente público em demandas judiciais.

No âmbito do Estado de Rondônia, as atribuições, competências e organização administrativa da Procuradoria Geral do Estado estão delimitadas na Lei Complementar 620, de 20 de junho de 2011, Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Como o recorte do presente trabalho reside na atuação judicial da Procuradoria do Estado de Rondônia, importa identificar na referida lei tão somente quais unidades, dentro da estrutura organizacional da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, fazem a representação judicial do Estado. São elas: Procuradoria Trabalhista, Procuradoria Fiscal, Procuradoria do Contencioso, Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, Procuradoria de Direitos Humanos, Procuradoria Ambiental e Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações.

Estas setoriais contam, no total, com 31 (trinta e um) procuradores, sendo 10 (dez) lotados na Procuradoria do Contencioso; quatro na Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações; dois na Procuradoria Ambiental; seis na Procuradoria Fiscal e nove na Procuradoria Trabalhista. Os procuradores da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e da Procuradoria de Direitos Humanos cumulam suas atribuições, estando lotados também na Procuradoria do Contencioso, de modo que

foram contabilizados entre os dez procuradores desta setorial. Além dessas setoriais definidas na Lei Complementar 620/2011, há mais dois órgãos de execução com atuação judicial de Procuradores do Estado: Procuradoria junto ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e Procuradoria junto ao IPERON, cada uma contando com a atuação de dois procuradores.

No que diz respeito ao critério de distribuição de processos entre os procuradores, não se pode desconsiderar que a própria Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE-RO) já faz uma prévia delimitação da atuação de cada procurador da área judicial em função da temática do processo quando cria diferentes Unidades de atuação judicial dentro da estrutura organizacional da PGE-RO. Como já mencionado, são sete diferentes Unidades de atuação judicial trazidas na Lei Complementar 620/2011: Procuradoria Trabalhista, Procuradoria Fiscal, Procuradoria do Contencioso, Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, Procuradoria de Direitos Humanos, Procuradoria Ambiental e Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações.

Há, portanto, uma prévia delimitação temática que divide a Procuradoria em diversas setoriais em razão da matéria discutida no processo judicial, sendo este o primeiro referencial que define a distribuição dos processos judiciais no âmbito da PGE/RO.

A Procuradoria Trabalhista atua nos processos que têm como parte contrária servidores públicos, independentemente do regime jurídico, de modo que os procuradores lotados nesta setorial trabalham com temáticas relacionadas a direitos e deveres dos servidores públicos (art. 20 da LC 620/2011).

A Procuradoria Fiscal, por seu turno, é responsável pelos processos que versem sobre matéria fiscal, havendo uma especialização dos procuradores atuantes nesta unidade em matéria tributária (art. 24 da LC 620/2011).

Já os procuradores lotados na Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações atuam em processos em fase de execução ou cumprimento de sentença, excetuados apenas as execuções fiscais (art. 27 da LC 620/2011). Nesta unidade a especialização ocorre em função da matéria processual da fase de execução.

Na forma da Lei Orgânica da PGE/RO, a Procuradoria Ambiental atua em processos que versem sobre matéria ambiental e patrimônio urbanístico (art. 25 da LC 620/2011). A Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, por sua vez, atua em juízo nos processos que versem sobre matéria imobiliária (art. 30 da LC 620/2011).

A Procuradoria dos Direitos Humanos atua na defesa do Estado de Rondônia nos procedimentos judiciais que envolvam violações de direitos humanos (art. 31 da LC 620/2011).

Por fim, a Procuradoria do Contencioso é responsável pelos processos judiciais que não sejam de competência de nenhuma outra Procuradoria, possuindo uma espécie de competência residual (art. 26 da LC 620/2011).

No que diz respeito à metodologia de distribuição de processos, a realidade de cada setorial será detalhada após a aplicação de questionários com os procuradores, que consiste em uma das etapas da presente pesquisa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No tocante aos procedimentos metodológicos, a pesquisa faz uso da técnica da triangulação, utilizando diferentes fontes de coleta de dados e diferentes tipologias de pesquisa.

Godoy (2005) define triangulação como o emprego de duas ou mais metodologias no estudo da mesma unidade empírica, como mecanismo para aumentar a credibilidade da pesquisa. Na presente pesquisa as fontes de dados utilizadas foram: documentos que disciplinam a distribuição de processos em outras Procuradorias de Estado, Procuradores de Estado de outras unidades federativas e Procuradores do Estado de Rondônia. No que diz respeito aos Procuradores do Estado de Rondônia, pertinente registrar que as entrevistas foram realizadas com procuradores de diferentes setoriais de atuação judicial e também com procuradores com distintos níveis hierárquicos.

Para a coleta de dados, foram utilizadas as seguintes tipologias de pesquisa: revisão de literatura, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, aplicação de questionário estruturado com Procuradores dos outros Estados da Federação brasileira e aplicação de questionário semiestruturado com os Procuradores do Estado de Rondônia.

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa é enquadrada como pesquisa exploratória, tendo em vista que há pouco conhecimento sobre a temática abordada, buscando a pesquisa o conhecimento do tema com maior profundidade, tomando o assunto mais claro inclusive na própria Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Como ficou constatado durante a investigação da pertinência dessa pesquisa, os Procuradores do Estado de Rondônia desconhecem o regramento da distribuição de processos adotado nas diversas setoriais, temática que é pouco abordada, configurando praticamente um tabu no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Deste modo, a presente pesquisa explora o tema da distribuição de processos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, reunindo informações e viabilizando uma visão geral acerca do tema.

Para finalizar o delineamento do estudo, importante destacar que a abordagem da pesquisa é mista, com predominância da estratégia qualitativa, uma vez que o foco

da pesquisa é compreender o objeto de estudo a partir da perspectiva dos participantes do fenômeno estudado, ou seja, a partir da perspectiva dos Procuradores do Estado de Rondônia[9].

Contudo, além da utilização de dados que representam conceitos e categorias, desenvolvendo-se nesse caso uma abordagem voltada à compreensão do conteúdo, também serão utilizadas técnicas estatísticas, números que mensuram realidades (GUNTHER, 2006).

O desenho multimétodo, com a combinação de estratégias quali-quanti, segundo Gunther (2006), é mais completo e efetivo do que os realizados exclusivamente com uma das duas abordagens, sendo esta a opção da presente pesquisa.

A coleta de dados e todos os procedimentos adotados serão detalhados conjuntamente com a respectiva análise de dados, uma vez que, como reconhecido por Teixeira (2003), a melhor maneira para analisar dados em um estudo qualitativo é fazê-lo simultaneamente com a coleta de dados, devendo coleta e análise se combinarem em uma constante interação dinâmica de retroalimentação e reformulação.

[9] Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectivas dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

5 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS COM O MÉTODO *DESIGN THINKING*

O *Design Thinking* consiste em uma metodologia introduzida no mundo dos negócios com o objetivo de desenvolver produtos e serviços que melhor atendem as necessidades do mercado.

Como a expressão indica, a metodologia recorre aos conceitos e práticas dos *designers* para criar soluções para os produtos e serviços oferecidos ao mercado. O foco desta metodologia está centrado na colaboração das pessoas envolvidas no contexto do problema, caminho que conduz, conforme conceito e práticas dos *designers*, às soluções mais exitosas.

Segundo registro de Hinnig e Fialho (2013, p. 7), "o entendimento do *design* como um processo interdisciplinar e colaborativo pressupõe que as pessoas que são responsáveis pela entrega de um serviço possam contribuir e expor suas ideias para a melhoria dele".

No âmbito do serviço público o *design thinking* surge como "uma alternativa para projetar serviços mais eficientes e eficazes, que satisfaçam as necessidades das organizações e dos usuários" (HINNIG; FIALHO, 2013, p. 1).

O presente trabalho tem como objetivo propor uma metodologia de distribuição de processos judiciais no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, tendo como foco a eficiência desta instituição pública.

Na forma da metodologia do *design thinking*, as soluções devem partir da colaboração das pessoas envolvidas no contexto do problema. O sucesso das soluções apresentadas está diretamente relacionado à consideração da perspectiva das pessoas que serão afetadas ou beneficiadas com a proposta. Foi esta metodologia que orientou a construção dos resultados desta pesquisa.

Nesta linha, a contribuição e participação efetiva dos Procuradores do Estado de Rondônia na construção desta proposta, enquanto maiores especialistas da sua própria experiência na representação judicial do Estado de Rondônia, despontam como indispensáveis para apresentação de uma proposta factível e adequada à realidade da PGE-RO.

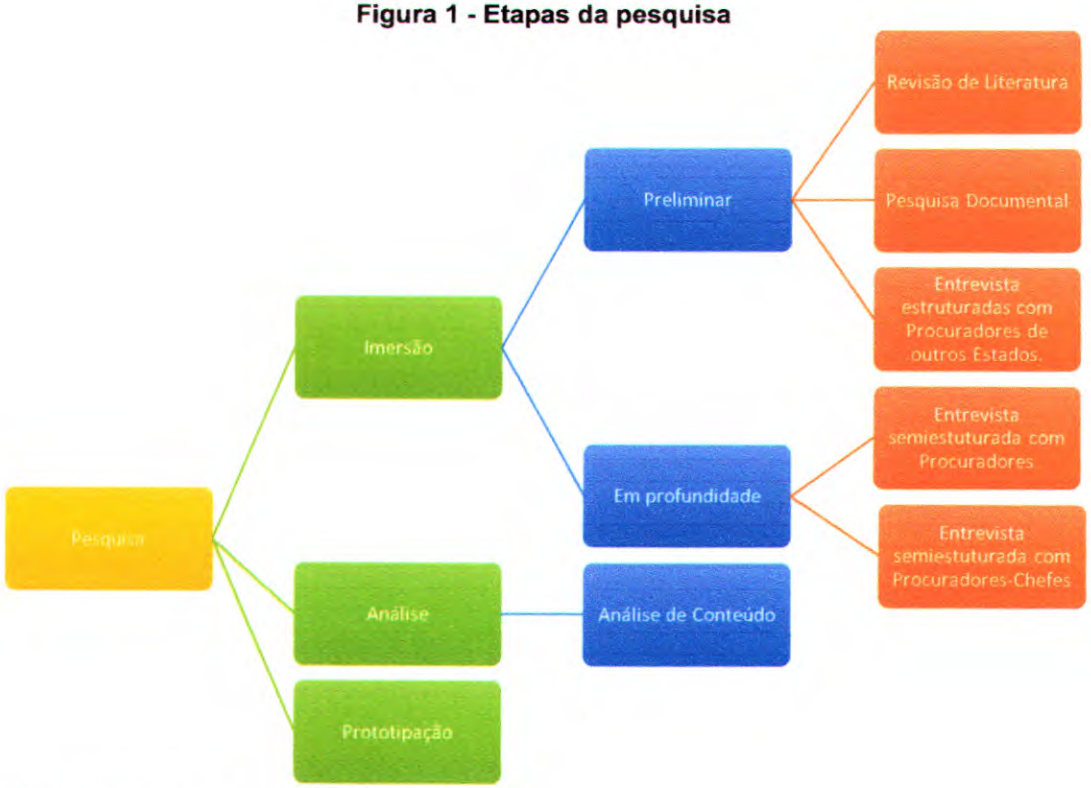
Importante destacar que o objeto do presente trabalho não envolve um serviço público prestado diretamente ao cidadão, não havendo que se falar em cidadão usuário deste serviço. Ainda que, por reflexo, a sociedade seja beneficiada com a

atuação da Procuradoria do Estado, não há prestação de serviço diretamente ao cidadão, que não é afetado ou sequer compreende como funciona a gestão cartorária no âmbito da Procuradoria do Estado, não se revelando pertinente a colaboração de pessoas estranhas às Procuradorias para desenvolvimento do presente trabalho.

Em verdade, verifica-se que os únicos afetados ou beneficiados com o critério de distribuição de processos adotado na Procuradoria são os próprios procuradores. Seja como destinatário do critério adotado, seja como quem define esse critério. Do mesmo modo, são os únicos conhecedores das consequências do critério de distribuição adotado para sua própria atividade de representar judicialmente o Estado de Rondônia.

Por todos esses motivos, o presente trabalho tem como referência a perspectiva dos próprios Procuradores do Estado, que colaboraram ativamente, a partir da metodologia do *design thinking*, para construção da proposta do presente trabalho.

Figura 1 - Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora.

Deste modo, para construção da proposta que se pretende apresentar – metodologia da distribuição de processos judiciais que tenha por foco a eficiência da

atuação dos Procuradores do Estado de Rondônia – foram seguidas as etapas resumidas na Figura 1 acima, que têm como referência a metodologia do *Design Thinking.*

Cada etapa da metodologia de pesquisa será detalhadamente explicada nos subitens a seguir.

5.1 IMERSÃO

A primeira etapa do processo de *design thinking* é denominada de imersão, consistindo na fase na qual o pesquisador se aproxima do contexto do problema, podendo ser dividida em duas etapas: preliminar e em profundidade.

5.1.1 IMERSÃO PRELIMINAR

Segundo orientações de Vianna e Silva et al. (2012), a imersão preliminar tem como objetivo o reenquadramento e o entendimento inicial do problema. No presente trabalho, foram utilizadas a pesquisa exploratória e a pesquisa *desk* durante essa fase do estudo.

A pesquisa exploratória foi concretizada em momento anterior à qualificação do projeto e consistiu em uma pesquisa de campo na Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, com consultas informais aos procuradores atuantes na área judicial, com o propósito de confirmar a pertinência da proposta do presente trabalho e compreender o contexto do tema proposto.

A partir da pesquisa exploratória foi identificado que não há uma orientação formal na PGE-RO acerca do critério de distribuição de processos que deve ser adotado nas setoriais de atuação judicial; que não há clareza acerca da metodologia adotada, havendo setorial na qual os procuradores não sabem qual é a regra utilizada pela chefia; que na percepção de alguns procuradores há desequilíbrio considerável na distribuição de processos, privilegiando-se alguns procuradores em detrimento de outros; que há setorial que realiza a distribuição sem compromisso ou preocupação com a eficiência da atuação do procurador; que há experiências positivas de atuação a partir de critério de distribuição que especializa a atuação do procurador, tendo como referencial temáticas específicas ou vinculação a órgãos específicos.

Nesta fase da pesquisa, portanto, ficou demonstrada a existência de uma situação problema e a pertinência de uma intervenção no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, voltada para uma proposta de uma disciplina de distribuição de processos que viabilize uma atuação mais eficiente do Procurador do Estado.

Outro instrumento utilizado na fase de imersão preliminar foi a pesquisa *Desk*, que consistiu "na busca de informações sobre o tema do projeto em fontes diversas (*website*, livros, revistas, blogs, artigos, entre outros)" (VIANNA ESILVA et al., 2012, p. 32).

Foram utilizadas nesta fase da pesquisa: a revisão de literatura, pesquisa documental e aplicação de questionário estruturado com procuradores dos outros estados da federação brasileira.

No presente trabalho, a revisão de literatura – pré-requisito para realização de toda e qualquer pesquisa (LIMA; MIOTO, 2007) – teve como foco temas relacionados à gestão burocrática e gestão gerencial, às reformas administrativas ocorridas no Brasil e à eficiência nas organizações públicas.

Esta etapa forneceu o arcabouço teórico necessário para o trabalho demonstrar a importância e necessidade de serem promovidas alterações organizacionais voltadas para o aprimoramento da eficiência da atuação da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Também restou demonstrado, a partir do referencial teórico, as posturas organizacionais que prestigiam a eficiência: racionalidade, impessoalidade, profissionalização, formalismo sem excessos e foco nos resultados, de acordo com ponderações realizadas no referencial teórico do presente trabalho.

Após a qualificação do projeto, a primeira etapa da imersão preliminar consistiu em uma pesquisa documental nas páginas eletrônicas oficiais das 26 (vinte e seis) Procuradorias Estaduais e da Procuradoria do Distrito Federal[10]. Essa pesquisa buscou identificar, nas leis orgânicas e demais instrumentos normativos

[10]http://www.pge.am.gov.br;http://www.pge.sp.gov.br; http://www.pge.al.gov.br; http://www.pg.df.gov.br; http://www.pge.pa.gov.br; http://www.pge.go.gov.br; http://www.pge.ac.gov.br; http://www.pge.ap.gov.br; http://www.pge.pi.gov.br; http://www.pge.sc.gov.br; http://www.pge.rs.gov.br/inicial; http://www.pge.pr.gov.br; http://www.pge.ms.gov.br; http://www.pge.mt.gov.br; http://pge.to.gov.br; http://www.pge.rr.gov.br/site/; https://pge.es.gov.br; http://www.rj.gov.br/web/pge; http://www.pge.ba.gov.br; http://www.pge.se.gov.br; http://pge.pb.gov.br; http://www.pge.pe.gov.br; www.pge.ce.gov.br; www.pge.rn.gov.br; www.pge.ma.gov.br; http://www.advocaciageral.mg.gov.br; http://www.advocaciageral.mg.gov.br

disponibilizados nos sites, se havia alguma disciplina formalizada relativa ao método de distribuição de processos nas Procuradorias dos demais entes da Federação.

O objetivo desta etapa da pesquisa era conhecer outros métodos e regramentos relacionados à distribuição de processos, para delimitar o foco da fase seguinte da pesquisa e ter referências durante a construção da proposta do presente trabalho.

Dessa análise documental, verificou-se que 14 Unidades da Federação não trazem qualquer disciplina relativa à distribuição de processos nas suas Leis Orgânicas: Acre (Lei Complementar 45/1994), Piauí (LC 56/2005), Santa Catarina (LC 317/2005), Rio Grande do Sul (Decreto 42.819/2004), Paraná, Mato Grosso (LC 111/2002), Tocantins (LC 20/1999), Roraima (LC 71/2003), Rio de Janeiro (LC 15/80), Paraíba (LC 86/2008), Pernambuco (LC 02/1990), Maranhão (LC 20/1994), Distrito Federal (LC 395/2001) e Rondônia (LC 620/2011).

Impende registrar que não se pode afirmar que não há disciplina formal relativa à distribuição de processos em outros instrumentos normativos nessas Procuradorias, uma vez que a análise foi feita de forma minuciosa apenas nas Leis Orgânicas.

Nas páginas eletrônicas que disponibilizavam outros instrumentos normativos, com maior facilidade na identificação da pertinência temática, foram analisadas outras normas além da Lei Orgânica. Neste contexto enquadram-se a Procuradoria do Estado da Bahia e a Procuradoria do Estado de Santa Catarina, que não trazem qualquer regramento nas suas Leis Orgânicas, mas normatizam a distribuição de processos no seu Regimento Interno.

No âmbito da PGE/BA a disciplina da competência para gestão da distribuição dos processos é encontrada no Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº. 11.738/2009, que confere ao Procurador Assistente essa atribuição específica, orientando que essa gestão deve observar a especialização, eficiência e integração[11].

Na PGE/BA, portanto, o Procurador Assistente, responsável pela gestão da distribuição de processos, é orientado a observar a especialização, eficiência e integração. Não há no Regimento Interno, contudo, maior detalhamento de como deve funcionar a distribuição e quais critérios de distribuição devem ser adotados.

---

[11]Art. 88 - Aos titulares dos cargos em comissão, além do desempenho das atividades concernentes aos sistemas estaduais, definidos em legislação própria, cabe o exercício das atribuições gerais e específicas a seguir enumeradas: [...] VI - Procurador Assistente: [...] i) gerir a distribuição dos processos no Núcleo ou Representação sob sua coordenação, observada a especialização, eficiência e integração;

A Lei Orgânica da Procuradoria do Estado de Santa Catarina não traz qualquer disciplina específica relacionada à distribuição de processos. Contudo, a PGE/SC possui Regimento Interno, aprovado por meio do Decreto nº. 3.663/2010, que define como competência comum dos Procuradores-Chefes a distribuição dos serviços dos respectivos órgãos e traz um tópico específico que disciplina a distribuição.

Para detalhamento da disciplina da distribuição, o referido Regimento Interno estabelece prazos para solicitação de redistribuição, situações que ensejam a suspensão da distribuição para o Procurador do Estado, o uso do sistema PGENET para todas as informações relacionadas à distribuição dos processos, bem assim a vinculação do Procurador do Estado à causa a partir da distribuição. Os critérios de distribuição de processos, contudo, não são definidos no referido Regimento Interno, que estabelece que:

> Parágrafo único. Os critérios de distribuição de processos administrativos e judiciais nos órgãos de execução regionais em que haja dois ou mais Procuradores do Estado, inclusive para períodos de afastamento, serão estabelecidos conforme portaria editada pelo Subprocurador Geral do Contencioso[12].

Em que pese não estabelecer os critérios de distribuição, o Regimento Interno da PGE/SC traz importante disciplina que repercute na distribuição dos processos, consistente na vinculação do procurador à causa a partir da distribuição do processo. Dispõe o Regimento Interno que "a distribuição implica designação e opera a vinculação do Procurador do Estado à causa" (art. 56, I, b, do Decreto nº. 3.663, de 25 de novembro de 2010)[13].

É dizer que uma vez que o processo seja distribuído a determinado procurador, ele deverá acompanhar esse processo até sua conclusão, não devendo este mesmo processo ser distribuído posteriormente a outro procurador.

Essa disciplina viabiliza uma atuação mais eficiente da Procuradoria, já que a vinculação do procurador ao processo permite uma atuação com maior domínio da causa e otimização dos recursos humanos disponíveis. Se a cada intimação de um mesmo processo a distribuição for feita para procuradores diferentes, a cada intimação um procurador terá que investir tempo para conhecimento da causa que seria desnecessário para o procurador que atuou anteriormente, por já ter estudado aquele processo.

---

[12] Art. 56, parágrafo único, do Decreto 3.663/2010.

[13] http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacoes/regimento-interno-da-pge

A não vinculação do procurador ao processo, portanto, resulta em mais de um procurador estudando e investindo seu tempo em um mesmo processo, o que certamente demanda energia dos recursos humanos que poderia ser investida em outra atividade ou outro processo.

Essa disciplina do Regimento Interno da PGE/SC materializa, portanto, a racionalidade na gestão da distribuição de processos, valor introduzido pela gestão burocrática e mantido pela gestão gerencial como imprescindível para uma atuação eficiente. Por isso, esse regramento é importante para um método que busca aperfeiçoar a eficiência da atuação da Procuradoria e será uma referência positiva na construção da proposta do presente trabalho.

As demais Procuradorias do Estado se dividem em dois grupos: 1) as que apenas definem de quem é a competência para gestão da distribuição de processos; 2) as que trazem algum regramento, ainda que simples, relativo à distribuição de processos.

No primeiro grupo estão as Procuradorias dos seguintes Estados: Amazonas (art. 22, II, da Lei 1.639/83), Goiás (art. 19, II, da Lei 58/2006), Amapá (art. 26, III, Lei 89/2015), Mato Grosso do Sul (art. 20, I, da Lei 95/2001), Espírito Santo (art. 19, II, LC 88/96), Sergipe (art. 21, II, da LC 27/1996), Alagoas (art. 23, II, LC 07/1991), Ceará (art.22, parágrafo único, VI, da LC 58/2006), Rio Grande do Norte (art. 51, III, da LC 240/2002), Minas Gerais (art. 12, II, da LC 30/1993).

No segundo grupo foram identificadas as Procuradorias de três Estados: Alagoas, Pará e São Paulo.

A Lei Orgânica da Advocacia Geral do Estado de Alagoas (LC 07/1991) não define quais critérios de distribuição de processos judiciais devem ser adotados, tampouco estabelece regras relativas a distribuição, mas autoriza que as Procuradorias Especializadas sejam divididas em subunidades para melhor organização do serviço, estabelecendo que a divisão em subunidades deverá basear-se em critério racional e equitativo de distribuição do trabalho, levando-se em conta a quantidade, natureza, complexidade, importância estratégica, valor econômico envolvido, local de exercício e grau de dificuldade na execução dos serviços (art. 25, § 1, da LC 07/1991).

Ou seja, a Lei autoriza a criação de subunidades dentro de cada Procuradoria especializada, o que significa uma especialização ainda maior dentro de cada unidade e a definição de um critério de distribuição que vai deslocar processos para a

subunidade criada. Na forma da Lei, os elementos que devem orientar a criação de uma subunidade especializada são: quantidade, natureza, complexidade, importância estratégica, valor econômico envolvido, local de exercício e grau de dificuldade na execução dos serviços.

Por sua vez, a Lei da PGE do Estado do Pará (Lei Complementar nº. 041/2002)[14] estabelece que a distribuição de processos obedece a lotação dos procuradores nas diversas Procuradorias, de acordo com o especificado em regulamento, detalhando a disciplina da distribuição apenas para: 1) não admitir a distribuição de processos a Procuradores de Estado de Classe Superior e Especial que implique realização de audiências nos processos que tramitem na capital e acompanhamento de processos que tramitem no interior do Estado; 2) não admitir que Procuradores do Estado de Classe Intermediária acompanhem processos que tramitem no interior do Estado.

Ou seja: processos que tramitam no interior do Estado não são distribuídos a Procuradores de Classe Superior, Especial e Intermediária (distintos níveis hierárquicos da carreira); e atos processuais consistentes em realização de audiência não são distribuídos a Procuradores de Classe Superior e Especial.

Esse critério restritivo de distribuição de processos não parece, contudo, ter qualquer relação com uma preocupação em garantir uma atuação mais eficiente da Procuradoria do Estado. Não é possível identificar qualquer respaldo relacionado a eficiência da instituição em afastar, *a priori*, a atuação de procuradores mais antigos na carreira de determinados processos.

Em verdade, é mais provável a ocorrência de prejuízos para o acompanhamento processual quando a audiência é realizada por procurador diverso daquele que faz o acompanhamento do processo, o que necessariamente acontece nos processos distribuídos aos procuradores de classe superior e de classe especial na PGE/PA, já que não é admitida a realização de audiência por esses procuradores.

Ademais, servidores mais antigos na carreira têm mais experiência profissional, o que reforça a compreensão de que afastar a atuação desses servidores de determinados processos, *a priori*, por força de previsão legal, não objetiva uma atuação mais eficiente da instituição. O objetivo da lei parece ser beneficiar as classes superiores da carreira, implicando em um favoritismo incompatível com a

[14]14 https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/2252

impessoalidade introduzida na gestão pública pelo modelo burocrático de gestão, que foi mantido também no modelo gerencial.

Por esses motivos, esse exemplo da PGE/PA será uma referência negativa na construção da proposta da presente pesquisa.

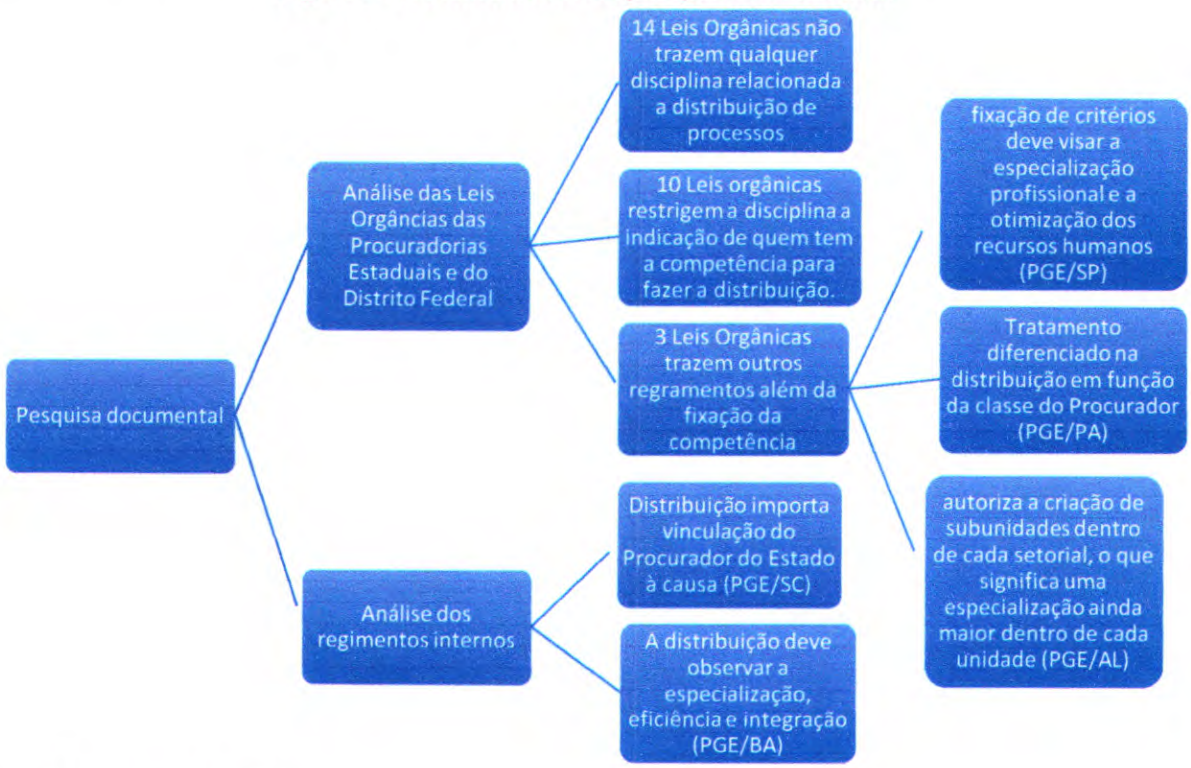
Por fim, a Lei Orgânica da PGE do Estado de São Paulo estabelece que compete ao Subprocurador Geral do Contencioso Geral e ao Subprocurador Geral do Contencioso Tributário-Fiscal[15]:

> VII - fixar critérios para distribuição do trabalho entre os Procuradores do Estado classificados nas suas respectivas áreas de atuação, que resultem na atribuição de tarefas de maior complexidade e repercussão, visando à especialização profissional e à otimização dos recursos humanos disponíveis;

Então, além de fixar de quem é a competência para a distribuição, a Lei Orgânica da PGE/SP estabelece que a fixação de critérios deve visar à especialização profissional e à otimização dos recursos humanos disponíveis, orientação compatível com as perspectivas de eficiência do modelo burocrático e do modelo gerencial.

A Figura 3 a seguir detalha as etapas seguidas e resume as principais informações extraídas durante a pesquisa documental.

Figura 2 - Detalhamento da pesquisa documental



Fonte: Elaborado pela autora

[15] Art. 20, VII, da Lei Complementar nº. 1.270/2015.

Da análise documental foram extraídas as seguintes referências para a construção da proposta da presente pesquisa, avaliadas como positivas quando compatíveis com o modelo gerencial de gestão e como negativas quando incompatíveis.

Quadro 1 – Referência negativa extraída da pesquisa documental

Referência negativa
Tratamento diferenciado entre os procuradores decorrente de favoritismo desarrazoado, incompatível com a impessoalidade do modelo gerencial de gestão

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 2– Referências positivas extraídas da pesquisa documental

Referências positivas
• A regra em âmbito nacional é não trazer a disciplina da distribuição de processos no corpo da Lei Orgânica das Procuradorias;
• Quando há referência à distribuição de processos, as Leis Orgânicas restringem-se a fixar de quem é a competência para fazer a distribuição;
• A fixação de critérios de distribuição de processos deve visar a especialização profissional e a otimização dos recursos humanos disponíveis;
• Autorização para criação de subunidades especializadas, tendo em vista a quantidade, natureza, complexidade, importância estratégica, valor econômico envolvido, local de exercício e grau de dificuldade na execução dos serviços;
• Gestão da distribuição de processos deve observar a especialização, eficiência e integração;
• Distribuição deve implicar vinculação do procurador ao processo.

Fonte: Elaborado pela autora

A não regulamentação da metodologia de distribuição de processos na Lei Orgânica é medida não apenas compatível com o modelo de gestão gerencial, mas também necessária para superar o formalismo excessivo do modelo burocrático. Isso porque qualquer alteração da lei orgânica exige observância do processo legislativo, tornando mais difícil a rápida adaptação da metodologia de distribuição de processos às novas necessidades da organização. Por tais motivos, melhor se adequa ao modelo gerencial a regulamentação por meio de portarias ou resoluções dos gestores, que ao mesmo tempo que garantem a formalização da matéria – afastando a impessoalidade e instabilidade da metodologia adotada – também garantem a fácil adequação frente às novas realidades, uma vez que são atos normativos de fácil revisão e modificação.

As demais referências foram analisadas acima, representando os quadros 2 e 3 as conclusões extraídas de análise já delineada a partir da confrontação dos dados colhidos durante a pesquisa documental com a abordagem do referencial teórico.

Após a pesquisa documental foram aplicados questionários estruturados com procuradores de outros estados da Federação, etapa que acrescentou mais dados acerca do funcionamento da distribuição de processos judiciais em outras Procuradorias Estaduais, enriquecendo a pesquisa para construção da proposta do presente trabalho.

No que diz respeito à pesquisa *desk*, importante rememorar que na metodologia do *design thinking* essa pesquisa consiste na obtenção de informações de fontes diversas que não os atores envolvidos no contexto do objeto da pesquisa. Por este motivo, a aplicação de questionários a procuradores que não integram os quadros da PGE/RO se enquadra como pesquisa *desk*.

Para aplicação do questionário foi utilizada a ferramenta *Google* Formulários, Figura 3 a seguir. Essa plataforma de questionário *online* permite a criação do questionário e a obtenção de respostas de forma facilitada, uma vez que o questionário pode ser compartilhado com as pessoas fontes da pesquisa por meio de um *link* pelo *WhatsApp* (aplicativo para celulares) ou encaminhado por *e-mail*. A análise dos dados também é facilitada, porque além de possibilitar a análise individualizada de cada resposta, permite uma análise coletiva, com dados disponibilizados em gráficos.

Acerca de enquetes eletrônicas, Santos (2009) destaca ser uma forma muito produtiva de coletar dados, com baixo investimento em termos de tempo e recursos financeiros.

O questionário foi estruturado com as seguintes perguntas, conforme demonstra a Figura 3:

Figura 3– Questionário aplicado aos Procuradores de outros Estados da Federação

1- Por favor, indique a Procuradoria do Estado que você representa.

2- O critério que define em quais processos judiciais cada Procurador do Estado irá atuar é formalmente definido?

(Sim)

(Não)

3- Em caso positivo, qual instrumento que define o critério de distribuição de processos judiciais para cada procurador? **(Lei Orgânica)** **(Regimento Interno)** **(Portaria)** **(Resolução)** **(Outros)_____** **4- Por favor, informe o número do instrumento normativo indicado na pergunta anterior.** **5- Qual critério de distribuição de processos é adotado? (Se as especializadas/setoriais adotarem critérios diversos, marque todas as opções adotadas no âmbito da PGE)** **(Especialização)** **(Dígito selecionado dos processos)** **(Vinculação a Cartório)**
(Quantitativo de Processos – distribuição isonômica entre os procuradores de acordo com a quantidade de publicações do dia ou de outro lapso temporal) **(Critério desconhecido, distribuição feita de forma discricionária pelo Procurador Chefe)** **(Outros)_____** **6- Caso seja adotado o critério de distribuição de processos por especialização do procurador, explique como funciona esse critério em cada especializada/setorial de atuação judicial.** **7- Como a complexidade do processo é levada em consideração na distribuição?** **8- A distribuição implica vinculação do procurador ao processo?** **(Sim)** **(Não)** **9- Na sua opinião, o critério de distribuição de processos judiciais adotado nas especializadas/setoriais da PGE viabiliza uma atuação mais eficiente do procurador?** **(Sim)** **(Não)** **10- Por favor, explique os motivos da resposta à pergunta anterior.**

Fonte: Elaborado pela autora.

Com a aplicação do questionário acima buscou-se conhecer detalhes relacionados à distribuição de processos em outros Estados com o propósito de ter referências e mais informações para a construção dos questionários que foram aplicados aos Procuradores do Estado de Rondônia e da proposta final da presente pesquisa.

Inicialmente, a intenção era ter pelo menos um questionário respondido por um procurador de cada uma das 25 unidades da Federação (excluído o Estado de Rondônia) e do Distrito Federal. Foram encaminhadas mensagens para Procuradores de todos os Estados e do Distrito Federal, em grupo do *Facebook* de Procuradores de Estado e grupos de *WhatsApp* que contavam com Procuradores de diversos Estados. Ao final, o questionário foi respondido por Procuradores das seguintes Unidades da Federação brasileira: São Paulo, Ceará, Paraná, Goiás, Amazonas, Acre, Rio Grande do Sul, Pará, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Espírito, Pernambuco, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte, Distrito Federal e Roraima.

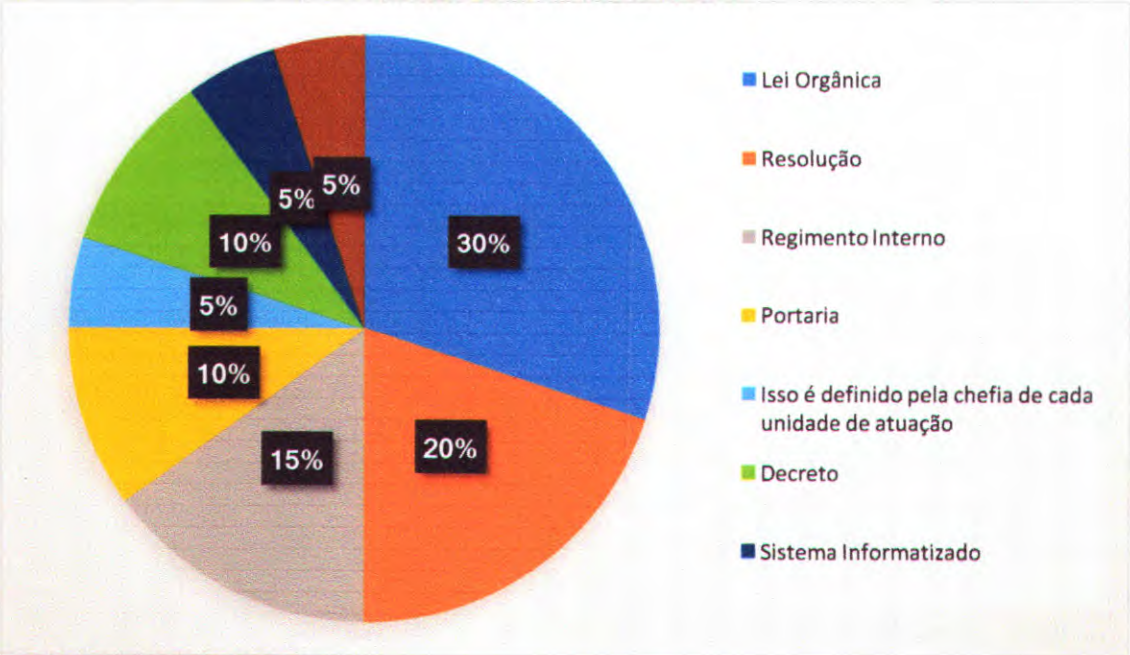
Ou seja, das 26 Procuradorias do Estado (excluído o Estado de Rondônia e incluído o Distrito Federal), 18 Procuradorias contribuíram com fornecimento de dados, o que significa uma contribuição de 69% (sessenta e nove) por cento das Procuradorias Estaduais.

Foi feita a análise dessa fase da pesquisa com os questionários representativos das 18 Procuradorias de Estado acima mencionadas a partir de uma abordagem predominantemente quantitativa. O questionário padronizado foi estruturado com alternativas de respostas pré-fixadas e com algumas perguntas abertas. Os tipos de registro de respostas adotados foram: dicotômicas, múltipla escolha e transcrição literal das respostas das perguntas abertas. A análise e interpretação dos dados foi feita a partir da elaboração de tabelas estatísticas, gráficos e quadros.

Os questionários indicam que as Procuradorias dos Estados do Amazonas, Santa Catarina, Espírito Santo, Distrito Federal e Pernambuco não possuem disciplina formal do funcionamento da distribuição de processos judiciais. Já as seguintes Procuradorias indicaram existir formalização da metodologia de distribuição adotada: Procuradorias dos Estados de São Paulo, Ceará, Paraná, Goiás, Acre, Rio Grande do Sul, Pará, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte e Roraima.

O Gráfico 1 a seguir indica quais instrumentos normativos disciplinam a metodologia de distribuição de processos nas Procuradorias que apontaram a existência de disciplina formal.

Gráfico 1 – Gráfico dos instrumentos normativos que disciplinam a distribuição de processos em outras Procuradorias Estaduais.



Fonte: Elaborado pela autora

Como sinaliza o gráfico, 30% das respostas ao questionário indicaram a Lei Orgânica como instrumento normativo que disciplina a distribuição de processos na Procuradoria, os outros 70% das respostas indicaram instrumentos infralegais como disciplinadores da distribuição, detalhadas da seguinte forma: 20% indicaram que essa disciplina é feita mediante resolução; 15% regimento interno; 10% portaria; e 10% Decreto. Também foram indicados os seguintes instrumentos, com menor representatividade (5%): ordem de serviço do Procurador Chefe, definição pela chefia de cada unidade de atuação (essa resposta parece sinalizar ausência efetiva de instrumento normativo) e sistema informatizado (também não indica um instrumento normativo disciplinador).

Ocorre que parte desses instrumentos que foram indicados, ao serem analisados, não revelaram efetiva disciplina do funcionamento da distribuição de processos nessas Procuradorias. É o caso das Leis Orgânicas do Pará, Sergipe e Rio Grande do Norte, que foram indicadas nos questionários. Da mesma forma, o anexo ao Decreto nº. 2137/2015, que foi mencionado no questionário como instrumento

normativo que regulamenta a distribuição de processos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Paraná. Feita a analise do documento, restou verificado que não há qualquer disciplina relativa à distribuição de processos dentro de cada especializada.

O anexo estabelece a estrutura organizacional básica da Procuradoria e seu detalhamento, estabelecendo, por exemplo, quais são as Procuradorias Especializadas (Procuradoria Administrativa, Procuradoria da Dívida Ativa, Procuradoria do Contencioso Fiscal, Procuradoria do Patrimônio, Procuradoria Trabalhista e Previdenciária, Procuradoria de Previdência Funcional, Procuradoria de Ações Coletivas, Procuradoria da Saúde, Procuradoria Consultiva, Procuradoria Ambiental e Procuradoria de honorários da Gratuidade da Justiça). Não há, contudo, qualquer detalhamento acerca das regras que orientam a metodologia de distribuição dentro de cada especializada.

Nas respostas foi mencionado que Resolução regulamenta a distribuição de Processos no Rio Grande do Sul e na Paraíba. Contudo, não foram identificadas essas Resoluções nas páginas oficiais das respectivas Procuradorias. Da mesma forma não foi conseguido acesso à Portaria indicada no questionário como disciplinadora da distribuição de processos no âmbito da PGE/CE.

Já o Regimento Interno da Procuradoria Geral do Estado do Acre, aprovado pela Resolução nº. 13/2013[16], estabelece a competência das chefias para distribuir os processos equitativamente aos procuradores das especializadas, elegendo o valor da equidade para orientar a distribuição em cada setorial.

A Portaria 2/2017, que define a competência entre os núcleos e grupos da Procuradoria judicial no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Goiás[17], estabelece três orientações relativas à distribuição de processos e que merecem a atenção durante a construção da proposta do presente trabalho:

> Art. 7°. Caso necessário, poderá haver distribuição em caráter de auxílio, a critério da Chefia da Especializada.
> Parágrafo único. O Procurador-Chefe poderá, com base em sua discricionariedade, distribuir providências a determinado Procurador, independentemente do núcleo ou grupo a que pertença.
> Art. 8°. O Procurador-Chefe poderá estabelecer critérios especiais de pontuação ou compensação na distribuição eletrônica de processos, a depender das circunstâncias que envolvem determinada ação, como a complexidade da questão controvertida.

[16] http://www.pge.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Regimento-Interno-da-PGE-AC-edição-publicada.pdf

[17] Texto da portaria transcrito no questionário respondido pelo procurador, não localizada no site da PGE/GO.

> Art. 11. As audiências distribuídas poderão ser remanejadas sempre que o Procurador designado houver extrapolado o número de 5 (cinco) audiências por mês.

Esses dispositivos trazem disciplinas que objetivam compensar eventual sobrecarga de trabalho de determinado procurador, o que prestigia a equidade na distribuição e a eficiência, uma vez que a qualidade do trabalho fica prejudicada quando há sobrecarga, sobretudo quando se trata de trabalho intelectual, como é o caso da atividade do Procurador do Estado.

Para essa finalidade, foram estabelecidas previsões de distribuição em caráter de auxílio; critérios especiais de pontuação ou compensação na distribuição, tendo em vista a complexidade da questão controvertida; e remanejamento de audiências quando o procurador designado extrapolar determinada quantidade de audiências por mês. Essas previsões são, portanto, referências positivas para a proposta de uma metodologia de distribuição de processos que objetiva a eficiência da atuação do procurador.

O Regimento Interno da Procuradoria do Estado do Mato Grosso do Sul, estabelecido pela Resolução PGE/MS nº. 194/2010, não detalha o regramento da distribuição de processos, não definindo quais são os critérios adotados, mas atribui a competência da distribuição aos Procuradores Chefes, determinando que a distribuição seja feita de forma equitativa. Também traz como regra a vinculação do Procurador ao Processo.[18]

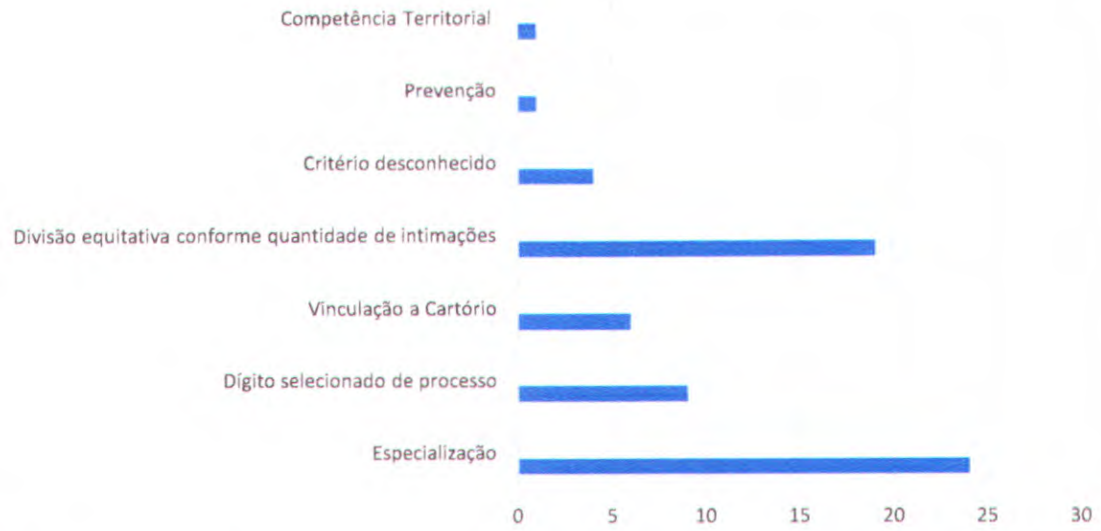
Por fim, os questionários indicam que em São Paulo e Minas Gerais esse regramento é determinado pela chefia, que formaliza a metodologia de distribuição em algum instrumento.

---

[18] Art. 17. Compete aos Procuradores do Estado no exercício de suas atribuições:
I - promover a imediata propositura das medidas judiciais que tenham sido determinadas pelo Procurador-Geral do Estado ou pela Chefia imediata;
II - quando não for possível iniciar o processo judicial, deverá dar imediato conhecimento à Chefia, para que aprecie a possibilidade de retardamento;
III - diligenciar, pessoalmente, no sentido de obter as informações necessárias à defesa do Estado de Mato Grosso do Sul na esfera judicial e nas funções de consultoria e de assessoramento jurídico do Poder Executivo e da Administração Indireta;
IV - **responsabilizar-se pelos processos judiciais que lhe forem distribuídos até seu termo final, inclusive a fase de cumprimento de sentença, ou pelo período que lhe for designado pela autoridade superior ou por este Regimento;** XIII - encaminhar à Chefia imediata relatório circunstanciado dos processos recebidos por redistribuição durante as férias e licenças de outro Procurador do Estado, **para retorno à competência originária;**
Art. 18. Compete aos Procuradores-Chefes e aos Procuradores-Coordenadores Jurídicos:
III - distribuir, no prazo de até 48 horas, os processos que lhes forem encaminhados, **de forma equitativa,** assumindo pessoalmente o patrocínio daqueles em relação aos quais julgar conveniente esta medida; (Grifo nosso)

Na sequência do questionário, buscou-se identificar quais são os critérios de distribuição adotados nas setoriais, tendo sido obtido o seguinte resultado, conforme Gráfico 2 , a seguir:

Gráfico 2 – Gráfico dos critérios de distribuição adotados em outras Procuradorias Estaduais



Fonte: Elaborado pela autora

O questionamento referente aos critérios de distribuição adotados foi respondido por 29 (vinte e nove) procuradores. Importante esclarecer que a pergunta autorizava que o mesmo procurador marcasse mais de uma resposta, tendo sido solicitado que fossem marcadas todas as opções adotadas na PGE caso as setoriais adotassem critérios diferentes.

Nota-se que prevalece, no âmbito das Procuradorias Estaduais, critérios que prestigiam a especialização e a distribuição equitativa entre os procuradores. De 29 (vinte e nove) respostas, 24 (vinte e quatro) indicaram a especialização como critério de distribuição, o que significa um percentual de 82,8%. A equidade, por seu turno, é verificada com a adoção dos seguintes critérios: divisão equitativa conforme quantidade de intimações (19) e dígito selecionado de processo (9).

Quatro respostas indicaram que o critério adotado é desconhecido, revelando contexto similar ao enfrentado em algumas setoriais da PGE/RO. Essas respostas foram de procuradores da PGE/MS, PGE/AM e PGE/PA.

Com as respostas à pergunta seis, na qual é solicitado que seja explicado como funciona a distribuição de processos por especialização, ficou evidenciado que a regra

é a criação de grupos temáticos, especializando-se pela matéria, e dentro de cada grupo a distribuição é feita de forma equitativa entre os procuradores.

No que diz respeito à vinculação do procurador ao processo, prevalece nas Procuradorias Estaduais a regra da vinculação, tendo 85% das respostas apresentadas indicado a vinculação como regra, o que já foi analisado linhas acima como referência positiva para a proposta desta pesquisa, uma vez que resulta na racionalização dos recursos humanos disponíveis. Segue abaixo gráfico que analisa a adoção da vinculação do procurador ao processo nas Procuradorias segundo as respostas apresentadas aos questionários.

Gráfico 3 – Gráfico referente à vinculação do procurador ao processo

Fonte: Elaborado pela autora

Em relação à análise da complexidade do processo, foi questionado como a complexidade é analisada para fins de distribuição de processos. As respostas apresentadas conduziram aos dados apresentados no Quadro 3:

Quadro 3– Funcionamento da distribuição dos processos conforme complexidade do processo

Respostas	Procuradorias Estaduais
Procurador é destacado para assumir, mediante exclusividade ou compensação na distribuição	PGE/PR
Existência de grupo específico para processos mais complexos	PGE/GO – PGE/RS – PGDF – PGE/PE – PGE/RR
Sistema com funcionalidade de classificação de complexidade e balanceamento de carga de trabalho entre os procuradores	PGE/AC

Processos relevantes são conduzidos pelos Procuradores-Chefes das especializadas	PGE/AC
Complexidade não é levada em consideração	PGE/SP – PGE/SE – PGE/MS – PGE/SC – PGE/ES – PGE/PR – PGE/RN –PGE/RR – PGE/MS- (2)PGE/AM
Indicação do Procurador Geral	PGE/PA
Classificação por complexidade, atribuindo-se maior pontuação para efeito de distribuição conforme aumento da complexidade;	PGE/PE
Processos mais complexos são avocados pela assessoria do Gabinete	PGE/MG - PGE/PR
Apenas a Classe CNJ é critério para análise da complexidade do processo;	PGE/SP
Lista de distribuição para cada espécie de complexidade, recebendo cada procurador na sequência um processo de cada lista, de modo que todos fazem a mesma quantidade e o mesmo tipo de trabalho.	PGE-PR

Fonte: Elaborado pela autora

Importante esclarecer que algumas Procuradorias estaduais se repetem no quadro com respostas diferentes porque mais de um procurador de um mesmo Estado respondeu ao questionário e, por trabalharem em setoriais diferentes, possuem disciplinas diferentes. Merece registro também que três procuradores deixaram essa pergunta do questionário sem resposta.

Surpreendeu o fato que, de 25 (vinte e cinco) respostas, onze foram no sentido de que a complexidade não é levada em consideração na distribuição dos processos. Acrescente-se que algumas respostas apresentadas como forma de levar em consideração a complexidade podem ser interpretadas como efetiva ausência de consideração da complexidade para fins de distribuição de processos. É o que ocorre quando é afirmado que processos mais complexos são avocados pela assessoria do gabinete ou que processos relevantes são conduzidos pelos Procuradores-Chefes das especializadas. Porque nesses casos não é avaliada a complexidade de todo processo para fins de distribuição entre os procuradores, mas apenas deslocada a atuação nos casos de processos específicos de muita complexidade.

Ocorre que processos mais complexos exigem uma atenção mais especial, detalhada e maior tempo de dedicação do Procurador do Estado, razão pela qual não podem ter o mesmo tratamento de processos menos complexos.

A título de exemplo, levando-se em consideração o valor, há racionalidade em conferir o mesmo tratamento e a mesma atenção a uma ação de milhões de reais e a outra de R$10.000,00 (dez mil reais)? Pode ser afirmado, portanto, que não há racionalidade em conferir tratamentos idênticos a processos de complexidades diversas, razão pela qual ignorar a complexidade do processo para fins de distribuição será uma referência negativa na construção da proposta da presente pesquisa.

Por fim, foi questionado aos Procuradores do Estado se eles achavam que o critério de distribuição adotado viabilizava uma atuação mais eficiente e as razões da resposta. Nota-se, a partir das respostas apresentadas, que a especialização é a referência de eficiência que prevalece entre os procuradores. Pertinente aqui a transcrição de algumas respostas que retratam esse entendimento:

> "Não há como atuar de forma eficiente na "clínica geral", pois o colega se obriga a saber todas as teses, o que é impossível. Temos excelentes resultados com a especialização". (Resposta de Procurador do Estado do Rio Grande do Sul).
> "Porque, a especialização ajuda a fazer uma defesa mais consistente, e por consequência, a tese defendida sair vencedora". (Resposta de Procurador do Estado do Rio Grande do Norte).
> "Ao menos no núcleo em que atuo (saúde), a especialização foi vital, pois, antes dela, as defesas eram extremamente genéricas. A especialização também promoveu estreitamento de laços com a Secretaria Estadual de Saúde, o que tornou mais ágil a troca de informações e afinou o atendimento entre os órgãos envolvidos (PGE e SES)". (Resposta de Procurador do Estado de Pernambuco).
> "A especialização permite a obtenção de ganhos de eficiência na atuação do órgão e do procurador (obtenção de melhores resultados com a racionalização do uso de recursos escassos)". (Resposta de Procurador do Estado do Ceará).
> "A especialização tende a gerar conhecimento mais aprofundado a respeito do tema, o que confere maior agilidade e segurança jurídica". (Resposta de Procurador do Estado do Espírito Santo)
> "A especialização do meu setor, o contencioso, em núcleos da saúde, servidor, responsabilidade civil, tornou possível um defesa mais técnica e atualizada". (Resposta de Procurador do Estado de Pernambuco)

A aplicação de questionário estruturado com procuradores de outras Unidades Federativas não permitiu o conhecimento detalhado acerca do funcionamento da distribuição de processos em outras procuradorias, mas acrescentou dados à pesquisa, conduzindo a três principais conclusões.

A primeira conclusão é que a regra é a disciplina da distribuição de processos em instrumentos infralegais, como demonstra o Gráfico 1. A segunda conclusão está evidenciada no Gráfico 3, que demonstra que nas Procuradorias Estaduais prevalece a vinculação do procurador ao processo. Também restou constatado que a especialização é a referência de eficiência que prevalece entre os procuradores, como

demonstraram as respostas à última pergunta do questionário, sendo esta a terceira conclusão.

Com a conclusão da imersão preliminar, foram identificadas as seguintes referências para construção da proposta do presente trabalho, consistente em uma metodologia da distribuição de processos judiciais que tenha por foco a eficiência da atuação do procurador, conforme Quadros 4 e 5, a seguir:

Quadro 4 – Referências positivas para a proposta do presente trabalho

Referências positivas
Vinculação do Procurador do Estado à causa a partir da distribuição
Equidade na distribuição
Especialização
Criação de subunidades (núcleos) para maior especialização
Critérios especiais de pontuação ou compensação na distribuição a depender das circunstâncias que envolvem determinada ação, como a complexidade da questão controvertida
Remanejamento de audiência quando o procurador designado tiver extrapolado determinado quantitativo de audiências no mês

Fonte: Elaborado pela autora

O quadro 4 resume as referências positivas extraídas da fase de imersão preliminar, indicando o que deve ser observado na elaboração de uma metodologia de distribuição de processos voltada para uma atuação eficiente do procurador na forma preconizada pelo modelo gerencial de gestão.

Quadro 5 – Referências negativas para a proposta do presente trabalho

Referências negativas
Tratamento diferenciado na distribuição em função da classe do procurador
Desconsiderar a complexidade do processo, conferindo tratamento isonômico na distribuição em face de processos com diferentes níveis de complexidade
Distribuição que resulte em desequilíbrio de trabalho entre os procuradores, com sobrecarga de algum procurador

Fonte: Elaboração própria

O quadro 5, por seu turno, resume as referências negativas identificadas na fase de imersão preliminar, indicando quais padrões não prestigiam a eficiência do modelo gerencial de gestão, de modo que não devem fazer parte da proposta da presente pesquisa.

Por fim, pertinente destacar que a imersão preliminar foi fundamental para estabelecer uma adequada delimitação do tema para a fase seguinte, fixando os cinco fatores que serão investigados na imersão em profundidade: vinculação do procurador

ao processo, equidade na distribuição, especialização, existência de núcleos especializados e análise da complexidade para fins de distribuição.

5.1.2 IMERSÃO EM PROFUNDIDADE

A imersão em profundidade consiste "em um mergulho a fundo no contexto de vida dos atores e do assunto trabalhado" (VIANNA E SILVA et al., 2012, p. 36).

Para esta etapa da pesquisa, foram aplicados questionários semiestruturados aos Procuradores do Estado de Rondônia, principais atores envolvidos no contexto do objeto da pesquisa.

Buscou-se compreender a realidade e especificidades de cada setorial da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, bem assim a perspectiva dos procuradores acerca de como deve ser a distribuição de processos judiciais para que fique viabilizada uma atuação mais eficiente.

O questionário aplicado aos procuradores foi estruturado com as seguintes perguntas, conforme quadro a seguir:

Quadro 6 – Questionário aplicado aos Procuradores do Estado de Rondônia

1- Como funciona a distribuição de processos na sua setorial?
2- Na sua setorial, a distribuição implica vinculação do procurador ao processo? Acha que seria importante para eficiência da atuação do procurador essa vinculação?
3- Há equidade na distribuição da sua setorial?
4- Há especialização para fins de distribuição na sua setorial? Acha que a especialização é importante para uma atuação mais eficiente?
5- Há alguma subunidade, para maior especialização, na sua setorial? Quais?
6- Como seria possível uma maior especialização na sua setorial?
7- Você acha que a metodologia adotada na sua setorial viabiliza uma maior eficiência da Procuradoria? Por quais motivos?
8- Quais suas sugestões para a metodologia de distribuição adotada na sua setorial, tendo como foco uma atuação mais eficiente da PGE?
9- Como é o volume de audiências na sua setorial?
10- Como a complexidade poderia ser pontuada/fixada nos processos da sua setorial (matéria, valor, tipo de ação, rito da ação...)?

Fonte: Elaborado pela autora.

O questionário semiestruturado foi aplicado com todos os procuradores lotados na Procuradoria do Contencioso, com cinco dos seis procuradores lotados na Procuradoria Fiscal, com todos os quatros procuradores lotados na Procuradoria de

Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações, e com cinco dos sete procuradores lotados na Procuradoria Trabalhista.

A análise de conteúdo foi a técnica utilizada para análise dos dados coletados, que é definida por Bardin como:

> Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 2011, p.42).

Os dados coletados com a aplicação dos questionários serão analisados a partir da confrontação com os paradigmas do modelo gerencial de gestão delineados no referencial teórico, conduzindo ao enquadramento dos padrões recorrentes em uma das duas categorias: referências positivas (que prestigiam a eficiência nos moldes do modelo gerencial) x referências negativas (que contrariam a eficiência nos moldes do modelo gerencial).

Neste sentido, a análise é desenvolvida na forma explicada por Teixeira (2003, p. 191) que, ao tratar da pesquisa qualitativa, afirma que "a fase de tratamento do material leva o pesquisador à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição".

O processo de formação de sentido será realizado a partir da consolidação, limitação e interpretação do que os procuradores disseram, surgindo assim o significado resultado da análise.

Acerca da utilização de *softwares* para codificação de dados, pertinente o registro de Teixeira (2003), que afirma sua importância quando se está trabalhando com um volume grande de dados, o que não é o caso da presente pesquisa. Alerta, ainda, que "nenhum sistema disponível pode substituir as qualidades interpretativas do pesquisador." (TEIXEIRA, 2003, p. 198).

Gibbs (2009), por seu turno, esclarece que o programa não pensa pelo pesquisador, ajudando apenas nos processos burocráticos, o que não se fez necessário nesta pesquisa, que resultou na aplicação de questionários a vinte e quatro procuradores, gerando volume de dados suscetível de manuseio pela própria pesquisadora.

Considerando as especificidades de cada setorial, a apresentação dos dados colhidos no âmbito da PGE/RO será feita de forma apartada, para melhor compreensão da realidade e das posições perfilhadas pelos procuradores.

5.1.2.1 Procuradoria Fiscal

O questionário foi aplicado com cinco dos seis procuradores lotados na Procuradoria Fiscal. Das respostas apresentadas, verifica-se que a setorial é caracterizada por um grande volume de processos, mas com menor complexidade. Há processos complexos, mas a tônica da setorial é o volume de demandas simples. Outra característica do setor é a não realização de audiência pelos procuradores. Raramente é designada audiência nos processos em curso na Procuradoria Fiscal.

Nota-se que na setorial houve uma evolução positiva no que diz respeito ao funcionamento da distribuição de processos. Foi relatado um passado recente no qual a distribuição não era equânime, o que ensejava conflitos e tensão na setorial. A grande insatisfação instalada mobilizou os procuradores a pleitearem a implantação de um método objetivo de distribuição, que é o adotado atualmente e tem funcionado de forma harmônica e com maior eficiência.

Atualmente a Procuradoria Fiscal possui duas subunidades especializadas: Execução Fiscal e Contencioso Tributário. A Execução Fiscal caracteriza-se pelo volume e baixa complexidade, contando com três procuradores. Já o Contencioso Tributário trabalha com processos mais complexos e com menor volume, contando com dois procuradores.

Em que pese os procuradores não receberem processos na mesma quantidade, uma vez que o volume da Execução Fiscal é maior, houve consenso na setorial acerca da equanimidade da distribuição, já que o volume da Execução Fiscal é compensando pela complexidade do Contencioso Tributário.

Dentro de cada subunidade a distribuição é feita por dígito, ou seja, os procuradores são vinculados à numeração final dos processos. A distribuição por dígito consubstancia um critério objetivo que viabiliza equanimidade na distribuição dentro de cada especializada. Esse critério, contudo, não viabiliza a análise da complexidade da matéria. Entretanto, considerando que o critério é adotado dentro de cada subunidade especializada (Execução Fiscal x Contencioso Tributário), não há prejuízo, já que a complexidade já foi analisada nessa primeira divisão das setoriais

(processo mais complexos no Contencioso Tributário e menos complexos na Execução Fiscal).

Foi reconhecido de forma unânime entre os procuradores da setorial a importância da especialização na distribuição para uma atuação mais eficiente. Foi relatado que na experiência anterior, quando não havia a subdivisão da Execução Fiscal e do Contencioso Tributário, havia prejuízo para o desenvolvimento do trabalho, porque a matéria complexa demandava mais atenção dos procuradores, que acabavam relegando a Execução Fiscal.

Ficou claro que, com o quadro de procuradores disponível hoje na Procuradoria Fiscal (seis com o chefe), não é possível especializar ainda mais a distribuição. Mas foi destacado, também de forma unânime entre os procuradores, a importância de ter uma subunidade para atuação nos processos dos grandes devedores.

No que diz respeito à vinculação do procurador ao processo, nas duas unidades essa vinculação ocorre como consequência da adoção do critério do dígito. Interessante a percepção de dois procuradores no sentido de que essa vinculação é muito importante nos processos de maior complexidade do Contencioso Tributário. Contudo, processos mais simples, repetitivos e que admitem padronização da atuação, como é o caso da Execução Fiscal, essa vinculação não ganha relevância. Os demais procuradores reconheceram a importância da vinculação ao processo para uma atuação eficiente sem qualquer ressalva.

Na Procuradoria Fiscal, o chefe de área não participava da distribuição de processos. Entretanto, diante do alto volume de processos, a equipe de procuradores do setor pediu a colaboração do chefe de área, que passou a substituir os procuradores de férias. Então, quando um procurador está de férias, seus processos não são redistribuídos entre os demais colegas, eles são assumidos pelo chefe de área.

A partir das respostas ao questionário, ficou destacada a importância da especialização, da adoção de critérios objetivos e da equidade na distribuição.

Por fim, ficou destacada também a importância da formalização da metodologia adotada, para que a setorial não retome a adotar critérios subjetivos, desestabilizando-se a harmonia que hoje existe no setor no que diz respeito à distribuição de processos.

Abaixo, quadro que resume a análise das referências da imersão preliminar na Procuradoria Fiscal:

Quadro 7- Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria Fiscal

Procuradoria Fiscal	SIM	NÃO
Vinculação do procurador ao processo	x	
Procuradoria Fiscal	**SIM**	**NÃO**
Especialização	x	
Equidade	x	
Análise da complexidade	x	
Núcleos especializados	x	

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 7 demonstra que a Procuradoria Fiscal observa os padrões positivos para uma atuação eficiente do procurador a partir da metodologia de distribuição de processos. Essa observância, contudo, não significa que não cabem alterações organizacionais voltadas para um aperfeiçoamento da atuação do procurador nesta setorial. O quadro abaixo elenca as sugestões dos procuradores, demonstrando que uma especialização ainda maior, voltada para os grandes devedores, tem aptidão para promover uma atuação com maior eficiência nesta setorial.

Quadro 8– Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria Fiscal

Procurador	Sugestão
A	Especialização em função dos grandes devedores e Contencioso de alta relevância/complexidade
B	Acompanhamento especial em função dos valores mais elevados/grandes devedores
C	Especialização para atender a demanda de grandes devedores e um núcleo de inteligência
D	Núcleo para cuidar dos grandes devedores e grupo de inteligência
E	Especialização em função dos grandes devedores e especialização que separasse processos que correm no juizado dos processos da Vara da Fazenda Pública

Fonte: Elaborado pela autora.

Foi comum a todos os procuradores entrevistados a sugestão de uma especialização focada nas ações dos grandes devedores. A implementação dessa sugestão, como já foi destacado acima, exige reforço do quadro de procuradores.

A inexistência de uma subunidade especializada em grandes devedores acaba resultando em tratamento equivalente dos processos de pequeno e de grandes valores, sendo óbvia a necessidade de maior atenção dos processos mais vultosos.

Enquanto não for possível o reforço do quadro da fiscal para viabilizar essa especialização, foi feita a sugestão de que o sistema que será implantado pela PGE já permita a visualização pelo procurador dos valores envolvidos na demanda, para que o procurador possa dar atenção prioritária a essas demandas, sem ter que analisar todos os processos para verificar quais são os de maior valor.

5.1.2.2 Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações

O questionário foi aplicado com os quatro procuradores lotados na setorial, que esclareceram que a distribuição é quantitativa, distribuindo-se de forma igualitária entre os procuradores as intimações do dia, conforme complexidade dos processos, não havendo especialização na setorial, tampouco vinculação do processo ao procurador que primeiro recebeu o processo.

Restou reconhecido, de forma unânime entre os procuradores, que a especialização viabiliza uma atuação mais eficiente, peças com mais qualidade e profundidade de conteúdo. Contudo, também foi destacado de forma unânime que o quadro de procuradores que hoje integra a Procuradoria de Execuções não viabiliza essa especialização.

Considerando um quadro ideal, com mais dois procuradores na setorial, foi sugerida, por três procuradores, a divisão da distribuição entre duas subunidades, uma responsável pelos processos de maior complexidade (ações coletivas) e o outro grupo com as ações individuais, que são mais simples, mas possuem maior volume. Seria um funcionamento similar ao que existe hoje na Procuradoria Fiscal. Contudo, o quadro de procuradores disponível hoje não viabiliza essa especialização.

A vinculação do procurador ao processo não é adotada na setorial. A justificativa apresentada foi no sentido de que essa vinculação pode resultar em falta de igualdade quantitativa na distribuição diária, quando houver mais intimações de processos vinculados a determinado procurador. Neste caso, esse procurador ficaria sobrecarregado e não conseguiria dar vazão com qualidade aos processos recebidos. Então, ainda que haja uma preferência na vinculação, direcionando-se os processos aos procuradores que por último atuaram nele, essa vinculação não é obrigatória,

deixando de ocorrer quando não resultar em distribuição equitativa entre os procuradores. Como a verificação da equanimidade ocorre diariamente, sempre ocorre de processos serem distribuídos para procuradores que não atuaram no último ato, para garantir a equanimidade da distribuição do dia.

No que diz respeito à complexidade dos processos da setorial, há grande volume de processos simples (repetitivos e matéria única de direito) e uma quantidade reduzida de processos complexos (via de regra são ações coletivas). A realização de audiências praticamente não ocorre, não fazendo parte da rotina das atividades desenvolvidas pelos procuradores da área.

A partir da aplicação do questionário, nota-se que a equidade na distribuição é o valor de maior importância para os procuradores da setorial, tendo sido reconhecida a importância da especialização, desde que não resulte em sobrecarga de algum procurador.

Abaixo, quadro que resume a análise das referências da imersão preliminar na Procuradoria de Execuções:

Quadro 9 - Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria de Execuções

Procuradoria de Execuções	SIM	NÃO
Vinculação do procurador ao processo		X
Especialização		X
Equidade	X	
Análise da complexidade	X	
Núcleos especializados		X

Fonte: Elaborado pela autora.

Para o aperfeiçoamento da atuação da setorial a partir da metodologia da distribuição de processos, foram feitas sugestões pelos procuradores conforme quadro 10 abaixo:

Quadro 10 – Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria de Execuções

Procurador	Sugestão
F	Especialização que separe volume de complexidade
G	Melhor filtragem na distribuição de modo que não sejam repassados para os procuradores processos que não requerem providências judiciais
H	Criação de um núcleo especializado em ações coletivas (complexidade) e outro em ações individuais (volume)/ Setor de inteligência para buscar bens

I	Restringir a atuação da Procuradoria de execuções a obrigações de pagar/separação da complexidade e do volume ou especialização ataque x defesa

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise das sugestões apresentadas será realizada em conjunto com a análise de todos os dados colhidos, no tópico que trata da análise.

5.1.2.3 Procuradoria Trabalhista

O questionário foi aplicado com sete procuradores lotados na setorial, que esclareceram que a distribuição é feita de forma equitativa entre oito cartórios, ficando cada procurador da setorial responsável por um cartório, inclusive a chefe, ressalvado um procurador que é destacado na setorial para realização de audiências e, por isso, não recebe distribuição.

Há um histórico na setorial de conflitos decorrentes da distribuição, tendo os dois últimos procuradores que saíram do setor apontado a falta de equanimidade na distribuição e sobrecarga de trabalho como principal motivo pelos quais empreenderam esforços para sair da Procuradoria Trabalhista. Em que pese essa ocorrência recente, atualmente os procuradores lotados no setor confiam que a chefe tenta fazer uma distribuição equânime entre os procuradores.

A vinculação do procurador ao processo ocorre como consequência da metodologia de distribuição por cartórios, já que o mesmo procurador atuará nos processos do seu próprio cartório, tendo a vinculação sido reconhecida de forma unânime como um instrumento de eficiência.

O grande passivo da Procuradoria Trabalhista é de demanda repetitiva, havendo consenso entre os procuradores que as causas mais complexas são as coletivas e as que envolvem sindicato.

O volume de audiências é alto, havendo um procurador específico para fazer todas elas. Esse procurador não recebe distribuição, concentrando todas as suas atividades nas realizações das audiências. Os procuradores da setorial, de forma unânime, reconhecem que essa é uma metodologia que funciona bem e contribui para a eficiência do setor, já que os demais procuradores podem concentrar seu trabalho na elaboração das peças, não tendo que demandar tempo para realização de audiência.

A equidade na distribuição foi apontada por todos como condição necessária para a eficiência da atuação do procurador.

Não há especialização dentro da setorial, atuando todos os procuradores nas diversas matérias afetas ao setor. No que diz respeito à importância da especialização para eficiência da atuação do procurador na setorial, não houve consenso, tendo quatro procuradores reconhecido a importância da especialização e três concluído pela sua irrelevância ou não compatibilidade com o setor.

Tendo em vista que, diferentemente das demais setoriais, na Procuradoria Trabalhista não houve consenso em relação à importância da especialização para eficiência da atuação do procurador, pertinente aqui a apresentação das respectivas justificativas das respostas.

Quadro 11 – Posição dos procuradores da Procuradoria Trabalhista acerca da importância da especialização

Procurador	Especialização é instrumento importante para uma atuação eficiente?	Justificativa
J	Sim	Especialização auxilia na qualidade do trabalho, aprimorando a atuação.
L	Não	Não funciona na trabalhista. Especialização pode ensejar sobrecarga de algum procurador e resultar em falta de equanimidade.
M	Sim	Extremamente importante para qualidade do trabalho e otimização do serviço
N	Não	A especialização acrescenta pouco. Houve tentativa de especialização e os colegas ficaram descontentes por causa da mudança de volume de trabalho.
O	Sim	Quanto mais especializado, melhor a qualidade do trabalho.
P	Não	Especialização na trabalhista enseja sobrecarga do procurador – demandas sazonais.
Q	Sim	Muito importantes para qualidade do trabalho.

Fonte: Elaborado pela autora.

No que diz respeito à especialização, nota-se que os três procuradores que apresentaram manifestações contrárias à sua importância apresentaram justificativas relacionadas a equanimidade, não havendo justificativas que apontassem efetivo

prejuízo ou impossibilidade da implantação da especialização na Procuradoria Trabalhista se for possível a observância da equanimidade.

Os quatro procuradores que destacaram a necessidade de especialização na setorial para uma atuação mais eficiente apontaram como principal óbice à implementação da especialização a resistência dos colegas à mudança e receio de alteração no volume de trabalho, informação que foi confirmada a partir das justificativas apresentadas pelos três procuradores que manifestaram posição desfavorável à especialização.

Importante notar que, diferentemente da realidade apresentada na Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações, há quadro de procuradores que viabilizaria uma atuação mais especializada na Procuradoria Trabalhista, já que o setor conta com nove procuradores. Não seria esse, portanto, um óbice à implementação de uma distribuição mais especializada nessa setorial.

Abaixo, quadro que resume a análise das referências da imersão preliminar na Procuradoria Trabalhista:

Quadro 12 – Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria Trabalhista

Procuradoria Trabalhista	SIM	NÃO
Vinculação do procurador ao processo	X	
Especialização		X
Equidade	X	
Análise da complexidade	X	
Núcleos especializados		X

Fonte: Elaborado pela autora.

O quadro 12 demonstra que a principal intervenção necessária na Procuradoria Trabalhista para sua adequação ao modelo gerencial de gestão é a implementação de uma distribuição especializada na setorial. As sugestões apresentadas pelos procuradores para promoção de uma atuação mais eficiente na setorial confirmam essa conclusão, como demonstra Quadro 13 a seguir.

Quadro 13 – Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria Trabalhista

Procurador	Sugestão
J	A Procuradoria Trabalhista funciona bem do jeito atual

L	Não vê outra opção. O que importa é a equanimidade, o que já é observado.
M	Criação de núcleos especializados, a exemplo de núcleo para ações coletivas ou para categorias especializadas (Polícias Civil e Militar, por exemplo)
N	Nenhuma sugestão. Há um consenso do que existe hoje.
O	Implementação de uma especialização na setorial/criação de um núcleo para ACPs e processos com grande repercussão
P	Sem sugestão
Q	Criação de núcleo para as demandas repetitivas. Separar volume de complexidade

Fonte: Elaborado pela autora.

O quadro 13 demonstra também que os mesmos procuradores que no quadro 11 foram desfavoráveis à implementação de uma distribuição especializada no setor não apresentaram qualquer sugestão de melhoria para a setorial, o que sinaliza uma resistência à mudança por parte desses servidores. Um procurador (J), em que pese ter reconhecido a importância de uma atuação especializada (quadro 6), não apresentou sugestão por entender que a setorial funciona bem com a metodologia atual, ainda que não conte com nenhuma especialização dentro do setor, sinalizando também resistência à mudança.

5.1.2.4 Procuradoria do Contencioso

Na forma da Lei Complementar 620/2011, a Procuradoria do Contencioso possui competência residual, de modo que todas as ações que não são enquadradas nas atribuições das demais setoriais serão de competência da Procuradoria do Contencioso.

A consequência desta competência residual é que a Procuradoria do Contencioso cuida de matérias mais variadas, possuindo menor uniformidade temática do que as outras setoriais judiciais da PGE/RO.

Para ilustrar a variedade temática da setorial, vale mencionar algumas demandas que são acompanhadas pela Procuradoria do Contencioso: ações civis públicas para construção de presídios, ações de improbidade administrativa, mandados de segurança contra atos de processo licitatório, ações de responsabilidade civil por erro médico, ações para fornecimento de remédios ou

procedimentos cirúrgicos, ação de dano moral em razão de protesto indevido, dentre muitas outras. Como é possível observar, as temáticas são muito variadas.

Para uma distribuição mais especializada, há dois núcleos temáticos: um da Saúde, com três procuradores, que cuida das ações individuais que buscam fornecimento de medicamentos e tratamentos de saúde pelo Estado de Rondônia, que é caracterizado pelo grande volume de processos; e um núcleo da SEJUS, com uma procuradora, que cuida das ações coletivas que envolvem políticas públicas da Secretaria Estadual de Justiça, que se caracterizam pela complexidade.

Pertinente destacar que o núcleo da SEJUS é *sui generis*, porque atua em demandas que se enquadrariam nas atribuições de outras setoriais. Então ações coletivas da Procuradoria Trabalhista, da Procuradoria de Execuções, do Gabinete do Procurador Geral e das Regionais do interior, que envolvam ações da Secretaria Estadual de Justiça, ficam concentradas com uma única procuradora, que está lotada no Contencioso.

Essa atuação especializada decorreu de determinação do Procurador Geral do Estado, a partir de uma avaliação da importância estratégica dessa atuação especializada nos processos da Secretaria Estadual de Justiça.

Além desses dois núcleos especializados, o procurador da Procuradoria de Patrimônio, que diferentemente dos dois outros núcleos mencionados tem previsão legal na LC 620/2011, acumula suas atribuições com o Contencioso, recebendo, além dos processos relacionados ao patrimônio do Estado, processos do Contencioso.

As demais ações são distribuídas de forma equitativa entre os demais procuradores que integram a Procuradoria do Contencioso, havendo um direcionamento prioritário na distribuição a partir da matéria que é objeto do processo.

Percebe-se na setorial que as demandas de indenização por erro médico ficam concentradas prioritariamente com duas procuradoras, as de improbidade administrativa e mandado de segurança com outros dois procuradores, as de licitação com outro procurador, levando-se em consideração a afinidade dos procuradores com a matéria.

Esse direcionamento não consubstancia uma especialização formalizada, já que essas matérias podem ser distribuídas para outros procuradores que não aqueles que têm atuação preponderante, assim como os procuradores recebem processos com outras temáticas que não aquelas que atuam de forma preponderante. Isso

porque o volume dessas temáticas e o quadro de procuradores disponível não justificam a criação de núcleos especializados.

No que diz respeito à criação de núcleos especializados, foi destacado por quatro procuradores a importância da criação de um núcleo especializado na atuação ativa da Procuradoria e propositura de iniciais, ou seja, um núcleo de ressarcimento ao erário. Foi esclarecido que os prazos peremptórios são priorizados, não havendo disponibilidade de tempo para concentração de esforços na propositura de ações, razão pela qual seria importante um núcleo com essa temática.

Contudo, foi afirmado que o quadro de procuradores hoje disponível não permite a criação desse núcleo. A solidificação da carreira de apoio também foi sugerida como solução para enfrentar essa circunstância atual de prejuízo para propositura das ações iniciais.

A equidade foi apontada como fator imprescindível para uma atuação eficiente dos procuradores. No que diz respeito à observância da equidade na setorial, não houve consenso, tendo dois procuradores afirmado que notam que não há equanimidade na Procuradoria do Contencioso.

A partir da aplicação dos questionários, nota-se que a falta de transparência na equidade da distribuição traz desconforto, porque sempre há algum procurador que acha que é prejudicado com a distribuição, gerando comentários e desconfianças acerca da equidade.

A especialização também foi unanimidade, tendo os procuradores manifestado consenso no que diz respeito à importância de uma atuação especializada. Interessante a ponderação apresentada por um dos procuradores, no sentido de que as organizações de sucesso são caracterizadas pela especialização, a exemplo do Ministério Público e de escritórios particulares de advocacia.

A vinculação do procurador ao processo a partir da distribuição também foi reconhecida como fator importante para uma atuação eficiente do procurador, tendo dois procuradores ponderado que essa vinculação é imprescindível em ações complexas, mas não é relevante em ações simples. A observância da vinculação do procurador ao processo na setorial não foi consenso, tendo dois procuradores afirmado que não é regra, verificando que processos seus já foram distribuídos para outros procuradores sem motivo relacionado à equanimidade.

No que diz respeito à análise da complexidade dos processos, verifica-se que o chefe do setor tenta fazer essa análise para fins de distribuição. Contudo, dois

procuradores registraram que essa análise precisa ser aperfeiçoada, por acharem que o chefe classifica como de média ou pouca complexidade processos que, em verdade, são complexos.

Quadro 14 - Verificação das referências da Imersão Preliminar na Procuradoria do Contencioso

Procuradoria do Contencioso	SIM	NÃO
Vinculação do procurador ao processo	X	X
Especialização	X	
Equidade	X	X
Análise da complexidade	X	X
Núcleos especializados	X	

Fonte: Elaborado pela autora.

O quadro 14 faz a verificação das referências positivas da imersão preliminar na Procuradoria do Contencioso, marcando as duas alternativas para a vinculação do procurador ao processo, equidade e análise da complexidade, diante das divergências verificadas na setorial em relação a essas referências.

Quadro 15 – Sugestão dos procuradores para a metodologia de distribuição de processos na Procuradoria do Contencioso

Procurador	Sugestão
R	Transparência na distribuição
S	Aperfeiçoamento da análise da complexidade/e que a verificação do procurador vinculado ao processo não ocorra pela análise de quem realizou o último ato
T	Adoção de critério objetivo na saúde
U	Solidificação da carreira de apoio
V	Formalização do núcleo da saúde/disponibilização de pasta para compartilhamento de peças de todos os procuradores
W	Aperfeiçoamento da vinculação do procurador ao processo e adoção de critério objetivo de distribuição
X	Criação de núcleo especializado em propositura de iniciais
Y	Criação de núcleo especializado em propositura de iniciais
Z	Adoção de critério objetivo na saúde

Fonte: Elaborado pela autora.

As sugestões sinalizam quatro principais demandas: aperfeiçoamento da vinculação do procurador ao processo, adoção de critérios objetivos de distribuição (especialmente na saúde), núcleo especializado para propositura de ações iniciais e transparência na distribuição.

Por fim, deve ser destacado que o questionário não foi aplicado em setoriais nas quais há apenas um procurador com atuação judicial, como é o caso da Procuradoria Ambiental, da Procuradoria junto ao Tribunal de Contas e a Procuradoria do IPERON.

5.2 ANÁLISE

A primeira etapa da pesquisa, consistente na revisão de literatura, revelou as posturas organizacionais que prestigiam a eficiência: racionalidade, impessoalidade, profissionalização, formalismo sem excessos e foco nos resultados, conforme ponderações realizadas no referencial teórico da presente pesquisa.

Em todas as etapas seguintes da pesquisa, os seguintes fatores ficaram evidenciados como fundamentais para uma atuação eficiente do procurador a partir da metodologia de distribuição de processos adotada: especialização como critério orientador da distribuição de processos e equidade na distribuição.

Verifica-se, contudo, prevalência da equidade na distribuição, de modo que a especialização deixa de ser um fator de promoção de uma atuação eficiente quando resulta em distribuição não equânime e sobrecarga do procurador. Pertinente registrar que todos os Procuradores do Estado de Rondônia, sem exceção, apontaram a equidade na distribuição como valor mais importante para uma distribuição que viabiliza uma atuação eficiente do Procurador do Estado.

No que diz respeito à especialização, a revisão de literatura revelou que profissionais que fazem uso de conhecimento técnico especializado são indispensáveis para uma Administração Pública eficiente, sendo a profissionalização uma das principais características dos modelos de gestão que têm por foco a eficiência (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

A aplicação de questionários com Procuradores Estaduais das demais unidades da Federação indicou que a especialização é a referência de eficiência que prevalece entre os procuradores. No âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia também restou reconhecida a importância da especialização para uma atuação mais eficiente, com manifestações mais atualizadas e com melhor técnica.

Tem-se, assim, uma das premissas da proposta da presente pesquisa: a especialização profissional deve orientar a distribuição de processos entre os procuradores.

Ao definir a competência temática das Unidades de Execução Judicial da PGE/RO, a Lei Complementar 620/2011 já delimita uma especialização. Entretanto, considerando a amplitude temática de cada especializada, bem assim a concorrência de processos repetitivos com processos complexos em todas as setoriais, revela-se como instrumento de eficiência a criação de núcleos temáticos dentro de cada setorial, o que já é verificado no âmbito da Procuradoria do Contencioso (núcleo da saúde e núcleo da SEJUS) e da Procuradoria Fiscal (núcleo da Execução Fiscal e núcleo do Contencioso Tributário).

Identifica-se, neste ponto, outra premissa que irá orientar a proposta da presente pesquisa: autorização pelo Procurador Geral do Estado de Rondônia da criação de núcleos especializados dentro das unidades de execução, para melhor organização do trabalho, racionalização e otimização das atividades.

Hoje os núcleos existem informalmente, sendo importante a autorização formal da sua criação, seja para fixação dos critérios que devem orientar a criação dos núcleos, bem assim para que seu funcionamento seja garantido independentemente de quem esteja na direção do setor, evitando-se retrocessos arbitrários.

Importante ponderar que a formalização do núcleo não implica na sua imutabilidade, podendo novo chefe, desde que de forma fundamentada, fazer essa alteração no funcionamento da organização. A formalização da criação, portanto, traz a garantia de que a descontinuidade dos núcleos não poderá ser arbitrária, podendo também ser argumento de autoridade para o chefe demonstrar a necessidade de reforço de pessoal do setor, caso eventual desfazimento dos núcleos decorra dessa deficiência e fique demonstrado o retrocesso e prejuízo para o funcionamento do setor.

A criação dos núcleos não pode ser, contudo, aleatória, devendo ato do Procurador Geral definir os critérios que devem orientar a sua criação. Neste ponto, esclarecedor é um exemplo da Procuradoria do Contencioso. Em que pese ser possível vislumbrar, em tese, um núcleo especializado em ações de responsabilidade civil por erro médico, o volume dessa temática e o quadro de procuradores disponível não justificam a criação desse núcleo especializado.

Como sugestão para esses critérios, parecem adequados e razoáveis os estabelecidos no art. 25, § 1°, da Lei Orgânica da Advocacia Geral do Estado de Alagoas, que autoriza que as Procuradorias Especializadas sejam divididas em subunidades para melhor organização do serviço, estabelecendo que a divisão em

subunidades deverá basear-se em critério racional e equitativo de distribuição do trabalho, levando-se em conta a quantidade, natureza, complexidade, importância estratégica, valor econômico envolvido, local de exercício e grau de dificuldade na execução dos serviços. Será excluído da proposta do presente trabalho apenas o critério do local de exercício, que não se adequa à realidade da PGE/RO.

A partir das respostas apresentadas pelos Procuradores do Estado de Rondônia durante a aplicação dos questionários, um critério se revelou como extremamente importante para a criação de núcleos especializados nas setoriais: a separação das demandas repetitivas/de massa das demandas complexas. Quando o procurador atua concomitantemente em demandas de massa/repetitivas e demandas complexas, verifica-se prejuízo para o desenvolvimento do trabalho, ficando prejudicada especialmente a qualidade da atuação nos processos complexos.

Essas demandas exigem metodologia de trabalhos diferenciada. Nos processos complexos o procurador precisa de mais tempo para dedicação ao estudo do tema, na busca das informações e no diálogo com a Secretaria envolvida na demanda, precisando muitas vezes participar de várias reuniões para os melhores encaminhamentos para solução da questão e definição da manifestação do Estado no processo. Já as demandas de massa exigem organização e capacidade de gestão do grande volume de prazos.

Se todos os dias o procurador recebe processos de demandas repetitivas, a concentração nos processos complexos fica prejudicada diante da necessidade de administrar os prazos dos processos de massa. A consequência é que, para não ocorrer perda dos prazos dos processos simples, a dedicação aos processos mais difíceis fica prejudicada, que passam a ter tratamento semelhante aos processos de menor complexidade. A qualidade da manifestação nos processos complexos fica, portanto, prejudicada.

Neste contexto, importante destacar que o controle da atuação do Procurador do Estado de Rondônia ocorre basicamente tendo como referência a observância dos prazos judiciais. Se o procurador perde um prazo, um processo será instaurado para apuração de responsabilidade. Então é natural que, para não perder prazos, ainda que de processos simples, a qualidade e profundidade técnica dos processos complexos fiquem prejudicadas quando o procurador trabalha concomitantemente com complexidade e volume. Essa realidade foi constatada e confirmada por

Procuradores do Estado de Rondônia que já estiveram nessa situação de acumulação de processos complexos e de massa/repetitivos.

Inclusive, nas duas setoriais que não possuem núcleos especializados (Procuradoria Trabalhista e Procuradoria de Execuções), a sugestão de especialização foi no sentido de ser criado um núcleo para as causas complexas.

Acrescente-se que a análise dos núcleos temáticos hoje existentes na PGE/RO conduz a confirmação da importância da separação entre as demandas de massa e as demandas complexas. A Procuradoria do Contencioso, por exemplo, caracteriza-se pela complexidade de suas ações, excetuadas as matérias de saúde, que se caracterizam pelo volume e repetição, que estão hoje concentradas no núcleo da saúde. Pode ser afirmado, assim, que houve separação das causas repetitivas e das causas complexas na Procuradoria do Contencioso.

Da mesma forma ocorre com os núcleos de Execução Fiscal e do Contencioso Tributário na Procuradoria Fiscal. O núcleo de Execução Fiscal é caracterizado pelo volume e pela padronização da atuação, enquanto o Contencioso Tributário é caracterizado pelas causas mais complexas da setorial. Quando os processos eram físicos, fazia-se a carga dos processos de execução fiscal e os prazos fixados eram dilatados em razão dessa circunstância. Com o processo eletrônico, a não manifestação do Estado no prazo fixado passou a ensejar a extinção da execução fiscal, o que exigiu a reorganização do setor. Quando os procuradores atuavam cumulativamente nas duas demandas, a atuação nos processos complexos inviabilizava o atendimento das demandas fiscais nos prazos fixados, o que era contornado com a carga do processo. Com o processo eletrônico essa estratégia passou a ser inviável, exigindo o destaque de procuradores para atuar exclusivamente nos processos de execução fiscal.

A experiência dentro da própria PGE/RO corrobora, portanto, a premissa de que é importante para uma atuação eficiente que as causas complexas não sejam cumuladas com as causas repetitivas e de volume com um mesmo procurador.

Cotejando as premissas acima identificadas com a realidade das setoriais judiciais da PGE/RO, verifica-se que duas setoriais apresentam necessidade emergente de intervenção: a Procuradoria Trabalhista e a Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações. Nessas duas setoriais não há qualquer tipo de especialização para fins de distribuição.

Na Procuradoria Trabalhista, o único óbice verificado para implementação de uma distribuição que prestigia a especialização é a resistência de parte dos procuradores à mudança. Ou seja, não há óbice real, mas óbice transponível com um trabalho de conscientização dos procuradores e com o exercício da autoridade do chefe de área, que pode implementar mudanças no funcionamento da setorial voltadas para melhoria e aperfeiçoamento do setor, sobretudo se sobrevir orientação formal estabelecendo que a especialização deve orientar a distribuição de processos. Fica destacada, portanto, a importância de uma orientação formal da instituição acerca de como deve funcionar a distribuição, inclusive para respaldar as decisões do chefe de área diante da resistência de algum procurador.

Já na Procuradoria de Execuções, foi apontado que o quadro de procuradores disponível para o volume de trabalho existente inviabiliza uma distribuição a partir de alguma especialização, somente sendo possível uma distribuição que reparta a distribuição de forma igualitária entre os procuradores, sem especialização.

De fato, a insuficiência do quadro de procuradores pode inviabilizar uma distribuição que tenha por referência algum tipo de especialização. Isso porque se a especialização resulta em sobrecarga de algum procurador, em falta de equidade na distribuição, ela deixa de ser instrumento de eficiência.

Certamente que essa circunstância pode ser superada, seja com reforço do quadro de procuradores, com disponibilização de servidores para assessorar os procuradores ou com estudo da melhor forma de lotação dos procuradores nas diversas setoriais. Contudo, uma orientação formal de como deve funcionar a metodologia de distribuição de processos não pode ignorar que em certas circunstâncias a especialização não é viável, razão pela qual é imprescindível a fixação de critérios que devem ser referência na criação de núcleos especializados.

O maior prejuízo verificado para a eficiência da atuação do procurador nessas setoriais é que não há sequer separação das causas mais complexas (que são em menor quantidade), das causas repetitivas (que são em grande volume). Ou seja, procuradores atuam concomitantemente em causas complexas e com volume de causas simples.

No âmbito da Procuradoria Trabalhista, a sugestão dos procuradores que se manifestaram favoráveis à especialização foi exatamente no sentido de que fosse criado um núcleo para as causas complexas, em especial para as ações civis públicas e ações que envolvam sindicatos.

Já os procuradores que concluíram pela desnecessidade da especialização afirmaram que a criação de um núcleo voltado para as causas complexas na Procuradoria Trabalhista é desnecessária, uma vez que os procuradores podem se concentrar nas causas complexas e repassar as causas repetitivas aos estagiários.

Contudo, essa técnica não tem aptidão para superar a dificuldade do procurador administrar de forma concomitante volume e complexidade. Primeiro porque a responsabilidade pelo acompanhamento do processo é do Procurador do Estado, de modo que, ainda que conte com auxílio de estagiários, precisa administrar os prazos das demandas repetitivas, fazer a correção das peças dos estagiários, respondendo pelas falhas destes. O auxílio dos estagiários, portanto, não permite a concentração do procurador exclusivamente nos processos de complexidade.

Não se pode desconsiderar, ainda, a alta rotatividade dos estagiários, bem assim que muitos precisam do contínuo acompanhamento do procurador, demandando tempo do procurador no treinamento e preparação do estagiário. Ademais, ainda que se trate de processo simples, o auxílio do estagiário não significa que o procurador não terá que fazer a análise do processo, essa análise prévia é necessária para orientação do estagiário. Não fosse assim, a Procuradoria Fiscal não teria criado um núcleo exclusivo para atuação nas execuções fiscais e teria recorrido aos estagiários para viabilizar a concentração dos procuradores nos processos complexos. Mas, por todos os motivos expostos, verificou-se a necessidade da criação dos dois núcleos e separação das causas complexas das causas repetitivas e de volume.

Se a estrutura da Procuradoria contasse com servidores assessorando os procuradores, não seria imprescindível essa separação das causas complexas das causas repetitivas. Além de esperar-se do servidor uma qualificação técnica superior à do estagiário, o servidor tem maiores responsabilidades, porém, essa ainda não é a realidade da PGE/RO.

Deste modo, ao menos a separação dos processos complexos dos processos de volume deve ser uma preocupação da Procuradoria Trabalhista e da Procuradoria de Execuções Judiciais, para viabilizar uma atuação mais eficiente do procurador.

No que diz respeito aos procuradores que não fazem parte de qualquer núcleo, a distribuição também pode ser especializada, mesmo sem a composição de um núcleo especializado. Neste ponto, importante mencionar a metodologia adotada na Procuradoria do Contencioso. Primeiro, merece destaque que a Procuradoria do

Contencioso possui competência residual, de modo que trabalha com uma variedade temática maior do que as demais setoriais, razão pela qual a necessidade de uma atuação especializada é sobrelevada nesta unidade de execução da PGE/RO.

Na Procuradoria do Contencioso estão estabelecidas duas subunidades especializadas: SEJUS e Saúde. Além destas subunidades, que apenas atuam nos respectivos processos temáticos, há um direcionamento da distribuição em função da matéria para os procuradores, mas que não chega a constituir um núcleo especializado, exatamente porque o volume dessas temáticas e a quantidade de procuradores disponíveis não autorizam a criação de outros núcleos.

Para melhor compreensão da ponderação acima, menciona-se um exemplo concreto das ações de responsabilidade civil decorrentes de erro médico que são propostas contra o Estado. Considerando a afinidade com o tema, há um direcionamento dessa matéria para duas procuradoras da setorial. Contudo, não há a criação de um núcleo especializado, também sendo distribuído para essas procuradoras ações com outras temáticas. Isso porque se a distribuição dessa matéria fosse concentrada em um único procurador, haveria sobrecarga desse procurador e prejuízo à equanimidade na distribuição. Por outro lado, destacar dois procuradores exclusivamente para essa temática não seria razoável considerando a quantidade de procuradores disponíveis para cuidar de todas as outras temáticas existentes na setorial, o que resultaria também em sobrecarga e prejuízo à equanimidade na distribuição dos demais procuradores.

Mesma lógica se aplica a várias outras matérias. Há, por exemplo, direcionamento na distribuição das ações de improbidade para dois procuradores, mas que também recebem processos com outras temáticas, já que o volume das ações de improbidade não autoriza a criação de um núcleo especializado, levando em consideração também o volume de outras matérias e a quantidade de procuradores disponíveis no setor.

Verifica-se, portanto, que além de ter núcleos especializados, há na Procuradoria do Contencioso uma especialização incipiente em relação a todas as outras matérias, com direcionamento prioritário na distribuição, mas que não constitui uma regra, já que o volume e a relevância da matéria não justificam a criação de núcleos especializados, ponderando-se esses aspectos e a quantidade de procuradores disponíveis no setor.

Essa é uma metodologia que tem funcionado de forma eficiente na Procuradoria do Contencioso e que pode ser referência para as outras setoriais nas quais a quantidade de procuradores disponíveis não autoriza a criação de mais núcleos especializados: criação de especializações incipientes, com direcionamento da distribuição, e observância da equanimidade na distribuição.

Reforça-se, assim, a premissa da proposta do presente trabalho, no sentido de que a especialização deve orientar a distribuição de processos, reforçando-se também a ressalva de que a especialização não pode prejudicar a equanimidade na distribuição.

Essa especialização incipiente e o direcionamento dos processos conforme afinidade temática do procurador ficaria inviabilizada caso fosse adotado critério objetivo na setorial, a exemplo do critério do dígito. O critério do dígito não viabiliza análise da complexidade do processo, somente sendo um instrumento de distribuição eficiente dentro de núcleos especializados, nos quais a relevância da análise da complexidade é diminuída, tendo em vista a semelhança da complexidade dos processos dentro dos núcleos.

Durante as entrevistas ficou demonstrada a importância, para os procuradores, da adoção de critérios objetivos na distribuição. A objetividade desejada tem por principais fundamentos a necessidade de transparência e a garantia de que a distribuição será feita de forma impessoal, sem favoritismos ou perseguições.

Ocorre que critérios de distribuição que não permitem a análise do conteúdo da demanda ou as qualidades do procurador (a exemplo do critério do dígito) são autorreferentes, concentrados no próprio processo de distribuição e na preocupação endógena no processo de distribuição. São critérios, portanto, que focam nos meios, com pouco ou quase nenhum foco nos resultados, característica típica do modelo burocrático, que foi superada pelo modelo gerencial.

O foco nos resultados - principal característica do modelo gerencial em contraposição ao modelo burocrático (BRASIL, 1995) - não admite que a distribuição tenha por referência exclusiva o funcionamento operacional da distribuição de processos entre os procuradores.

Importante destacar que a impessoalidade do modelo gerencial de gestão não se identifica com a impessoalidade do modelo burocrático, no qual a impessoalidade praticamente desumaniza o servidor, ignorando suas qualidades pessoais e equiparando o servidor a uma máquina, como se todos os servidores fossem iguais e

tivessem mesma capacidade de produção (WEBER, 1944, apud MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Essa impessoalidade exacerbada, como visto no referencial teórico, não é instrumento de eficiência, resultando, em verdade, na falta de aproveitamento das melhores qualidades e afinidades do servidor.

Deve ser identificada, portanto, uma forma de conciliar a transparência, equanimidade e impessoalidade almejadas pelos procuradores e necessárias para uma atuação eficiente da Procuradoria, com a possibilidade do chefe de área melhor aproveitar as aptidões de cada Procurador do Estado e focar nos resultados.

O simples fato de serem mais aproveitadas as aptidões do procurador pode resultar no aperfeiçoamento da eficiência da Procuradoria. A título de exemplo, pertinente o seguinte questionamento: será que definir um procurador extremamente tímido e sem muita desenvoltura na oratória para fazer sustentação oral em um processo importante é uma escolha de gestão acertada?

Primeiramente deve ser destacado que essa decisão é sim um ato de gestão, afinal repercute no resultado do serviço que é prestado. Como visto, uma das missões institucionais das Procuradorias Estaduais é fazer a representação judicial do ente público (art. 132, da CF). Ou seja, representar judicialmente o Estado é um dos serviços prestados pelo procurador, de modo que todas as decisões acerca do funcionamento das Procuradorias e da atuação dos procuradores que repercutem no resultado final do serviço prestado são decisões de gestão.

Deste modo, levando em consideração que a representação judicial do Estado no exemplo citado certamente não terá a qualidade ideal, pode-se concluir que seria legítima a indicação de procurador específico para o ato, considerando as qualidades do procurador, o que não significaria, portanto, violação à impessoalidade.

Do mesmo modo, não viola a impessoalidade a distribuição de processo mais complexo para determinado procurador, desde que ocorra a devida compensação na distribuição e observância da equanimidade, se o chefe de área observa que esse procurador tem melhor desenvoltura em processos complexos do que outros procuradores. Acerca do tema, pertinente a transcrição de manifestação de um Procurador do Estado de Rondônia, que não é chefe de área, durante a aplicação dos questionários:

> Não que seja feito com favorecimento, mas o chefe de área tem a missão de definir quem melhor atuará em determinado processo e pode fazer a distribuição diferenciada não por objetivar favorecer alguém, mas por identificar o procurador que melhor atuará naquele processo, em razão das qualidades e afinidades do procurador.

É possível que seja argumentado que todo e qualquer procurador deve estar preparado para o desempenho das funções inerentes à carreira, afinal, prestou concurso público para essa atividade. Esse pensamento, contudo, ignora as qualidades próprias dos servidores que compõem o quadro da carreira, representando uma aplicação exacerbada da impessoalidade burocrática, que basicamente desumaniza o servidor, equiparando-o a uma máquina que deverá prestar serviço equivalente a todos os outros servidores.

Sucede que essa metodologia burocrática prejudica os resultados do serviço prestado, que podem ser consideravelmente aperfeiçoados quando se leva em consideração as qualidades próprias e individuais dos diferentes servidores.

Deste modo, pode-se concluir que - desde que observada a equanimidade da distribuição - deve ser viabilizada ao chefe da setorial margem de discricionariedade para vincular os procuradores aos processos conforme aptidão de cada procurador, premissa que integrará a proposta da presente pesquisa.

A transparência necessária para verificação da equanimidade poderá ser viabilizada por meio do sistema que será implantado na PGE, devendo ser garantido aos procuradores a verificação da distribuição de todos os outros procuradores, premissa que também orientará a proposta do presente trabalho.

No que diz respeito à especialização já previamente definida em razão da delimitação das competências das setoriais pela Lei Complementar 620/2011, ficou constatado que a temática atribuída à Procuradoria de Execuções foge do propósito da criação dessa setorial, e tem uma amplitude que prejudica a eficiência da atuação dos procuradores, em especial a otimização dos recursos humanos disponíveis.

Importante para compreensão da conclusão acima o resgate do histórico de criação da Procuradoria de Execuções. Antes da Lei Complementar 620/2011 todas as etapas do processo, inclusive a execução, eram acompanhadas pela mesma setorial, conforme temática do processo. Assim, a Procuradoria Trabalhista, por exemplo, acompanhava toda a fase de conhecimento do processo no qual era discutido o direito do servidor à percepção do adicional de periculosidade e, após o trânsito em julgado, também acompanhava a execução do processo para pagamento do servidor.

Contudo, foi constatada a necessidade de uma atuação especializada na fase de execução, já que a temática de direito era alterada a partir desta fase, quando se

passava a discutir matérias relacionadas a obrigação de pagar, como juros, correção monetária e matérias atinentes à forma de pagamento pela Administração Pública, se por precatório ou requisição de pequeno valor.

Neste contexto, foi inserida a Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações na Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Veja-se que a própria nomenclatura da setorial sinaliza sua *expertise* em matérias que discutam obrigações de pagar (cálculos, perícias e avaliações). Merece registro que a perícia realizada pela setorial é a contábil, reforçando-se, assim, sua especialização em matérias que discutam obrigações de pagar, as quais passam a ser objeto de manifestação do Estado a partir da execução do julgado, que não são apreciadas na fase de conhecimento do processo, o que justificou a criação de uma setorial especializada para a fase de execução.

A maioria dos incisos que definem a competência da Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações no art. 27 da LC 620/2011 corroboram a linha de argumentação acima, no sentido de que a especialização dessa setorial se justifica para processos que tratem de obrigações de pagar. Para essa análise, pertinente a transcrição do referido dispositivo legal:

> Art. 27. Compete à Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações:
> I – assistir tecnicamente ao Procurador Geral e às unidades da Procuradoria Geral na realização de cálculos, perícias e avaliações;
> II – atuar nos processos judiciais em fase de execução ou cumprimento de sentença, excetuadas apenas as execuções fiscais;
> III – fazer a análise dos precatórios requisitórios e adotar as providências legais judiciais e administrativas pertinente;
> IV – Manifestar, no momento da expedição dos precatórios, nos termos do § 9° do art. 100 da Constituição Federal;
> V – manter atualizada a legislação, índices, tabelas e fórmulas necessárias ao desempenho de suas atividades; e
> VI – submeter à deliberação do Procurador Geral do Estado, de forma fundamentada, orientação de não interposição de recurso, de não propositura de ação e de desistência de ação ajuizada, ressalvadas as previsões legais.

Os incisos I, III, IV e V estabelecem competências que estão associadas a obrigações de pagar. O inciso VI, por seu turno, reproduz competência que é comum a todas as setoriais de atuação judicial da Procuradoria. Já o inciso II dispõe acerca da competência da PEJ para atuar nos processos judiciais em fase de execução ou cumprimento de sentença, excetuadas apenas as execuções fiscais.

A interpretação literal do inciso II importa na compreensão de que cabe à PEJ atuar em todos os processos que estejam em fase de execução, não importando o conteúdo da decisão, excluindo-se apenas as execuções fiscais. Decisões que

versem sobre obrigações de fazer e de não fazer também estariam, portanto, na competência de atuação da PEJ. Essa interpretação, contudo, descaracteriza a especialização da PEJ, ampliando as matérias de atuação da setorial com prejuízo a eficiência, em especial a otimização dos recursos humanos disponíveis.

Se a competência da PEJ englobar também decisões transitadas em julgado que versem sobre obrigações de fazer e não fazer, após um procurador acompanhar todo o trâmite de uma ação civil pública que verse sobre reformas em presídio, construção de nova unidade prisional, aparelhamento de hospitais, instalação de câmeras em escolas estaduais etc., o processo será encaminhado para PEJ, para acompanhamento por outro procurador, que terá que estudar todo o processo para compreender e definir sua manifestação, simplesmente porque o processo transitou em julgado.

Veja-se que o procurador que acompanhou o processo na fase de conhecimento já estreitou a relação com a Secretaria de Estado demandada em razão do caso específico, participou de todas as tratativas da fase de conhecimento, sabendo, portanto, os pormenores do que foi tratado, acordado ou questionado pela Secretaria de Estado. A continuidade da atuação deste mesmo procurador no processo, na fase de execução, é medida imperativa para melhores resultados no processo e otimização dos recursos humanos disponíveis.

Importante a percepção de que o acompanhamento deste processo por outro procurador a partir da fase de execução não resulta nos benefícios que decorrem da especialização, porque a especialização que ganha relevância no acompanhamento do processo é a especialização na matéria de fundo que é discutida naquela fase do processo e não a especialização em determinada fase processual (fase de conhecimento ou fase de execução).

Quando o processo de execução versa sobre obrigação de pagar, a matéria de direito discutida é alterada a partir da fase de execução, ganhando relevância assim a especialização a partir dessa fase processual. A título de exemplo, em um processo no qual o servidor busca o reconhecimento do seu direito à percepção do adicional de insalubridade, na fase de conhecimento será discutido se há ou não o direito à percepção do adicional pelo servidor requerente. Essa fase processual será acompanhada pela Procuradoria Trabalhista. Após o trânsito em julgado, caso haja condenação do Estado, serão discutidos os valores devidos, o cálculo dos juros e correção monetária, a forma de pagamento pelo Estado, se por precatório ou

requisição de pequeno valor, e todas as matérias correlatas à forma de pagamento cabível no caso. Muda-se, portanto, a matéria de fundo discutida no processo, justificando-se uma especialização a partir dessa fase processual quando a condenação do Estado versa sobre obrigação de pagar, o que não ocorre quando a condenação versa sobre obrigação de fazer ou não fazer.

Os prejuízos decorrentes do acompanhamento pela Procuradoria de Execuções Judiciais - PEJ dos processos que versam sobre obrigação de fazer foram constatados primeiramente nos processos acompanhados na fase de conhecimento pelo núcleo de saúde do Contencioso. Processos nos quais eram discutidas matérias relativas a fornecimento de medicamentos, internação em UTI ou realização de procedimentos cirúrgicos pelo Estado eram encaminhados para PEJ após o trânsito em julgado, para acompanhamento por procuradores que, além de não terem o conhecimento técnico especializado da matéria discutida no processo, também não têm atuação direta com a Secretaria Estadual de Saúde, o que é verificado no núcleo de saúde.

Diante da constatação, pelo Gabinete, de que o acompanhamento pela PEJ desses processos prejudicava uma atuação eficiente da Procuradoria, foi feito um acordo informal para que os processos do núcleo de saúde sejam acompanhados nesta setorial integralmente, nas fases de conhecimento e na fase de execução.

Contudo, a competência ampliada da PEJ não prejudica a eficiência da atuação da Procuradoria apenas nos processos do núcleo de saúde, mas em todos os processos nos quais a tônica da execução não seja a obrigação de pagar pelo Estado. Essa conclusão foi compartilhada durante a aplicação dos questionários e contou com o apoio e concordância dos procuradores, inclusive dos três chefes das setoriais que serão afetadas com a adequação da competência da PEJ: Procuradoria do Contencioso, Procuradoria Trabalhista e Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações.

Com a adequação da competência da PEJ, processos em execução de obrigações de fazer e não fazer passarão a ser acompanhados pela Procuradoria do Contencioso e Procuradoria Trabalhista, conforme matéria discutida no processo, ampliando-se, portanto, a competência dessas setoriais. Essa ampliação de competência não foi motivo de resistência ao reconhecimento, pelos procuradores dessas setoriais, de que o acompanhamento desses processos é mais eficiente se permanecerem com os procuradores que já atuaram desde a fase de conhecimento.

Por todos esses motivos, a presente pesquisa conclui que devem ser adotadas providências no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia para adequação da competência da PEJ, de modo que sua atuação fique restrita a processos em execução que tenham como tônica obrigações de pagar pelo Estado de Rondônia, o que implicará em maior eficiência da atuação da PGE/RO.

A adequação aqui sugerida não exige alteração legislativa, podendo ser implementada por meio de ato do Procurador Geral do Estado, na forma do art.11, XVI, da LC 620/2011. Neste ponto, importante destacar que a matéria aqui tratada, de organização e funcionamento dos órgãos internos da Procuradoria Geral do Estado, não é privativa de lei, podendo também ser definida em ato do gestor do órgão, em especial quando fundamentada na promoção de uma atuação mais eficiente da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

No que diz respeito à equidade na distribuição, também restou demonstrado em todas as etapas da pesquisa que é fator indispensável para uma atuação eficiente da instituição.

A falta de equanimidade na distribuição acarreta diversos prejuízos para o funcionamento harmônico da instituição. Além de causar insatisfação dos procuradores e desestímulo na execução da atividade, causa sobrecarga de alguns procuradores, que não conseguem manter a mesma qualidade de suas manifestações.

Equanimidade não significa, contudo, mesma quantidade de processos. Como restou constatado na pesquisa, a complexidade dos processos deve ser avaliada e sopesada para fins de distribuição, de modo que se mantém equânime a distribuição que atribui maior volume de processos a procurador, desde que sejam processos simples, quando comparado com menor volume atribuído a outro procurador, mas de processos complexos.

Neste contexto vale rememorar o exemplo da Procuradoria Fiscal, que hoje funciona com dois núcleos de atuação: Execução Fiscal e Contencioso Tributário. Os procuradores lotados no núcleo da Execução Fiscal têm plena consciência de que quantitativamente recebem mais processos do que os procuradores lotados no núcleo do Contencioso Tributário. Contudo, afirmaram categoricamente que a distribuição é equânime, tendo em vista que o volume da Execução Fiscal é compensado pela complexidade do Contencioso Tributário.

Tratando-se de processos de mesma complexidade, a distribuição deve ser quantitativamente igual entre os procuradores. Tratando-se de processos de complexidade distinta, não apenas é legítimo que a distribuição ocorra em quantidades diferentes, como é necessário para uma atuação mais eficiente nos processos complexos.

A existência de núcleos especializados faz presumir que dentro dos núcleos a complexidade dos processos é semelhante. É o caso do núcleo de saúde (na Procuradoria do Contencioso), do núcleo de Execução Fiscal (na Procuradoria Fiscal) e do núcleo do Contencioso Tributário (na Procuradoria Fiscal). Então, para garantir a equanimidade da distribuição dentro dos núcleos, a sugestão é que a distribuição seja quantitativamente igual entre os procuradores, o que será fácil de ser implementado com o sistema que está na iminência de ter seu funcionamento iniciado na PGE/RO. Também é uma opção a adoção do critério por dígito dentro dos núcleos especializados.

Em relação ao critério por dígito, importante reforçar que ele só é instrumento de eficiência quando adotado dentro de um núcleo especializado, onde as causas possuem complexidades semelhantes, já que ele não permite a análise da complexidade e matéria discutida no processo.

Nas setoriais que não possuem subdivisão em núcleos especializados - como é o caso da Procuradoria Trabalhista e da Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações – bem assim entre os procuradores do Contencioso que não fazem parte de núcleo especializado, a complexidade do processo deve ser efetivamente analisada para fins de distribuição de processos.

Para análise da complexidade devem ser analisados o valor do impacto do processo, a criticidade (risco jurídico) e a complexidade da matéria discutida (se é demanda repetitiva, se exige alta impugnação de matéria fática, se é demanda nova em direito).

A partir da aplicação dos questionários, foram identificadas como causas mais complexas as ações civis públicas, ações coletivas e ações que exijam alta impugnação de matéria fática. Ações dessa natureza devem, portanto, ter maior pontuação para fins de distribuição e verificação da equanimidade.

Já demandas com jurisprudência consolidada e demandas que sejam exclusivamente de direito, desde que não sejam novas matérias em direito, são de

baixa complexidade, o que também deve ser levado em consideração para fins de distribuição e verificação da equanimidade.

Também restou constatado na pesquisa que a vinculação do procurador ao processo é um importante instrumento na otimização dos recursos humanos disponíveis. Foi ponderado pelos procuradores que conhecer o histórico do processo facilita a identificação da manifestação mais adequada para o caso, viabilizando uma atuação mais otimizada, com menor demanda de tempo do procurador para identificar a medida cabível e seu conteúdo. Também foi mencionado que a estratégia de defesa e de atuação delineada pelo primeiro procurador que atuou pode ser prejudicada ou descontinuada com a modificação do procurador atuante no processo.

Essa vinculação, contudo, não é relevante para todo e qualquer processo, como ponderado por alguns procuradores. Processos que são passíveis de padronização, demandas repetitivas e que versem sobre matéria exclusiva de direito não requerem esse acompanhamento, não havendo prejuízo se houver a atuação de diferentes procuradores nesses processos.

Entretanto, tratando-se de demandas complexas, em especial de ações civis públicas, essa vinculação é de extrema importância para uma atuação mais eficiente da Procuradoria.

No âmbito da Procuradoria Fiscal essa vinculação já é regra como consequência da adoção do critério do dígito para distribuir os processos entre os procuradores. Na Procuradoria Trabalhista também há essa vinculação, já que o procurador sempre atuará nos processos do seu cartório. Na Procuradoria do Contencioso e na Procuradoria de Execuções tenta-se manter essa vinculação, mas ela é excepcionada sempre que ocorrem mais intimações de processos de determinado procurador no dia, redistribuindo-se entre os procuradores o excesso para que não ocorra sobrecarga do procurador que obteve mais intimações.

Contudo, essa verificação não deve ocorrer considerando as intimações de um único dia. Isso porque durante um lapso temporal maior acaba ocorrendo a compensação, não se justificando, a partir do prisma da eficiência, remeter processo de um procurador "x" para o procurador "y" porque naquele dia tiveram mais intimações de processos do procurador "x", porque durante a semana em outros dias ocorrerá mais intimações de processos do procurador "y", ocorrendo, assim, a compensação.

Pertinente mencionar que a Diretora da Procuradoria Trabalhista afirmou que os dados do sistema adotado nessa setorial demonstram que essa compensação ocorre durante o mês. Há semana que determinado procurador recebe mais intimações, mas na semana seguinte outro procurador recebe mais, havendo, portanto, a compensação.

O Diretor da Procuradoria de Execuções Judiciais esclareceu que, em razão do controle da distribuição hoje ser manual, não consegue fazer esse controle da compensação durante um lapso superior a um dia, fazendo essa verificação diariamente. Entretanto, ponderou que com o sistema esse controle será possível, podendo ser ampliado o lapso temporal para verificação da equanimidade da distribuição das intimações. Afirmou, contudo, que na Procuradoria de Execuções, em razão do quadro reduzido de procuradores, esse lapso temporal não pode ser muito estendido.

Deste modo, a proposta do presente trabalho será no sentido de que seja observada a vinculação do procurador ao processo como regra, que pode ser excepcionada quando, em um prazo de quinze dias, for verificada uma sobrecarga de determinado procurador, fazendo-se a redistribuição para outros procuradores para garantir a equanimidade, não devendo ser incluídos nessa redistribuição os processos complexos, em especial ações civis públicas, já que nestes processos a vinculação ganha maior relevância para uma atuação eficiente da Procuradoria. Ou seja, devem ser escolhidos para redistribuição os processos de menor complexidade, nos quais a vinculação não é relevante para o resultado da atuação da Procuradoria.

Obviamente que essa vinculação do procurador ao processo não ocorrerá em período de férias ou outros afastamentos, bem assim nos casos em que o procurador não estiver mais lotado na setorial.

Por fim, ainda no que diz respeito à vinculação do procurador ao processo, o procurador do Contencioso alertou para a necessidade de o sistema indicar quem é o procurador vinculado ao processo, não devendo essa verificação ser feita a partir da análise de quem realizou o último ato. Isso porque algumas vezes quem realizou o último ato não foi o procurador que primeiro atuou no processo, mas aquele que fez a substituição, seja por motivo de afastamento, seja por motivo de sobrecarga do procurador vinculado. Havendo nova intimação deste mesmo processo, não sendo caso de redistribuição, deve o processo retornar para o procurador de origem, observando-se, assim, a vinculação.

5.3 PROTOTIPAÇÃO

Após análise e síntese dos dados coletados, foi construída a proposta da presente pesquisa – disciplina da distribuição de processos focada na eficiência da atuação dos Procuradores do Estado de Rondônia – passando-se para a última etapa do processo de *design thinking*: a prototipação.

Segundo Vianna e Silva et al.: "A prototipação é a tangibilização de uma ideia, a passagem do abstrato para o físico de forma a representar a realidade – mesmo que simplificada – e propiciar validações" (VIANNA ESILVA et al., 2012, p. 122).

Para dar forma concreta ao presente trabalho foram elaboradas duas minutas de portaria (protótipo em papel). Uma tendo por objeto a regulação da distribuição de processos no âmbito da PGE/RO conforme conclusões do presente trabalho, a outra tendo por objeto a delimitação das atribuições da Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações na forma dos argumentos delineados no tópico anterior.

As minutas estão apresentadas no APÊNDICE A – Portaria que regula a distribuição de processos judiciais no âmbito da PGE/RO, e no APÊNDICE B – Portaria que delimita as atribuições da Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações, conferindo interpretação sistemática ao art. 27, II, da LC 620/2011.

As minutas serão apresentadas ao Procurador Geral do Estado como sugestão, que poderá optar em acolher ou não as sugestões realizadas.

6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO OU RECOMENDAÇÃO

A proposta de intervenção principal da presente pesquisa é a disciplina formal do funcionamento da distribuição de processos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Como já foi delineado durante a descrição da situação-problema, a ausência de disciplina formal da metodologia de distribuição de processos que deve ser adotada é óbice para uma atuação mais eficiente dos procuradores, pois enseja instabilidade e insegurança, além de desprestigiar a impessoalidade, valor inerente a uma Administração Pública eficiente.

A partir da coleta e análise de dados, restaram identificados, em cada setorial de atuação judicial, quais padrões adotados já prestigiam e quais contrariam a eficiência nos moldes do modelo gerencial de gestão, tendo sido delimitada a proposta de intervenção dessa pesquisa a partir desses padrões identificados.

Em que pese um passado de instabilidade no setor em razão do funcionamento da distribuição de processos, atualmente a Procuradoria Fiscal é a setorial da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia que adota metodologia de distribuição de processos mais adequada às diretrizes de eficiência do modelo gerencial de gestão.

A criação de duas subunidades especializadas -Contencioso Tributário e Execução Fiscal – viabiliza uma atuação especializada do procurador e também leva em consideração a complexidade dos processos, separando as demandas de massa das demandas de maior complexidade, o que também prestigia a eficiência, conforme ponderações já realizadas durante a análise dos dados.

Dentro de cada subunidade é adotado um critério objetivo (dígito), prestigiando, assim, a equanimidade da distribuição dos processos, resultando também na vinculação do procurador ao processo, o que otimiza os recursos humanos disponíveis na Procuradoria.

Deste modo, a distribuição de processos na Procuradoria Fiscal observa a especialização, a complexidade dos processos, a equanimidade, a impessoalidade e racionalidade do modelo gerencial de gestão, podendo ser considerada, assim, uma setorial modelo no que diz respeito à metodologia adotada para distribuição dos processos.

Contudo, verificou-se na Procuradoria Fiscal a importância de uma especialização ainda maior e a criação de uma subunidade para os grandes devedores, que é a sugestão desta pesquisa em relação à Procuradoria Fiscal.

Enquanto não for possível o reforço do quadro da fiscal para viabilizar essa especialização, a proposta é que o sistema que será implantado na PGE já permita a visualização pelo procurador dos valores envolvidos na demanda, para que o procurador possa dar atenção prioritária às demandas de valores mais vultosos, sem ter que analisar todos os processos para verificar quais são os de maior valor. Destaque-se, contudo, que essa medida é paliativa e não substitui a necessidade de reforço de procuradores na setorial para uma atuação efetivamente especializada em grandes devedores.

A Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações, por seu turno, é a setorial da PGE/RO que necessita de mais intervenções para prestigiar a eficiência do modelo gerencial de gestão a partir da metodologia de distribuição de processos adotada. Não há especialização, não há vinculação do procurador ao processo, o procurador trabalha concomitantemente com volume e complexidade, e também não há critério objetivo de distribuição de processos nessa setorial.

A dificuldade para implementação das diretrizes de eficiência nessa setorial reside no quadro de procuradores disponível. Em razão do quantitativo de procuradores reduzido, que não contam com assessoramento de servidores nas suas funções, é dificultada a implementação da especialização na Procuradoria de Execuções. A metodologia de distribuição dessa setorial concentra todos os seus esforços na tentativa de garantir a equanimidade da distribuição.

Uma das propostas desta pesquisa poderá contribuir para amenizar essa problemática, qual seja, a adequação das competências da Procuradoria de Execuções, de forma que atue exclusivamente nas execuções que tenham por objeto obrigações de pagar. Essa adequação tende a reduzir a demanda da setorial, mantendo em outras setoriais as execuções que versem sobre obrigações de fazer ou não fazer.

Como já foi explicado durante a análise dos dados, manter os processos que versam sobre obrigação de fazer e não fazer na Procuradoria de Execuções prejudica uma atuação eficiente nesses processos, indo de encontro à necessidade de especialização, racionalidade e otimização dos recursos humanos para adequação ao modelo gerencial de gestão.

Outra medida que pode contribuir para atenuar esse contexto de quadro reduzido da Procuradoria de Execuções é a disponibilização de analistas para a setorial, o que viabilizará uma distribuição especializada, ao menos para não concentrar em um mesmo procurador demandas de massa e demandas de alta complexidade.

Além dessas medidas, há uma proposta que pode ser imediatamente implementada na Procuradoria de Execuções: adoção da vinculação do procurador ao processo nas demandas complexas, o que viabilizará a otimização dos recursos humanos desta setorial.

Na Procuradoria Trabalhista, os resultados demonstram necessidade de intervenção para que seja promovida uma distribuição especializada, em especial de forma que não concentre em um mesmo procurador demandas de massa e demandas complexas. Neste sentido, a proposta da presente pesquisa em relação à Procuradoria Trabalhista é que seja criado um núcleo para as causas complexas desta setorial, adotando-se dentro desta especializada um critério objetivo para distribuição dos processos.

Por fim, no âmbito da Procuradoria do Contencioso, verifica-se a necessidade de ser aperfeiçoada a vinculação do procurador à causa e a adoção de um critério objetivo na unidade especializada que conta com mais de um procurador, que é a Procuradoria da Saúde.

No que diz respeito à vinculação do procurador ao processo, verifica-se a prática na setorial de verificar o procurador que realizou o último ato no processo para definir quem será o responsável pela próxima atuação. Ocorre que algumas vezes quem realizou o último ato não foi o procurador que primeiro atuou no processo, mas aquele que fez a substituição. Deste modo, havendo nova intimação deste mesmo processo, não sendo caso de redistribuição, deve o processo retornar para o procurador de origem, observando-se, assim, a vinculação. A proposta, portanto, é que o sistema indique quem é o procurador vinculado ao processo, não devendo essa verificação ser feita a partir da análise de quem realizou o último ato.

Em relação à unidade especializada da Saúde, a sugestão é que seja adotado um critério objetivo, garantindo-se, assim, a equanimidade da distribuição, com menor sobrecarga para o procurador chefe, que a partir da adoção de um critério objetivo não precisará fazer análise detalhada dos processos para fins de distribuição.

Em relação aos demais procuradores, que não fazem parte de núcleos especializados, confirma-se a ineficiência da adoção de um critério objetivo, tendo em vista que critérios objetivos, a exemplo do dígito, não permitem a análise da complexidade dos processos e o direcionamento dos mesmos conforme afinidade do procurador, não sendo instrumento de eficiência na Procuradoria do Contencioso Geral, que cuida de uma gama variada de matérias e trabalha com processos de diferentes complexidades.

Ainda em relação à Procuradoria do Contencioso, verificou-se a importância da criação de uma atuação especializada na propositura de iniciais, ou seja, um núcleo de ressarcimento ao erário. Contudo, a implementação dessa proposta depende do reforço do quadro de procuradores da setorial ou da solidificação da carreira de apoio.

Em relação a todas as setoriais, o presente trabalho propõe que seja garantida a transparência dos atos de distribuição, o que pode ser viabilizado através do uso obrigatório do sistema eletrônico que será implantado na PGE/RO, permitindo-se que todos os procuradores tenham acesso às informações relativas à distribuição.

Por fim, há proposta no sentido de ser viabilizada ao chefe da setorial margem de discricionariedade para vincular os procuradores aos processos conforme aptidão de cada procurador, permitindo-se assim o melhor aproveitamento das qualidades individuais do servidor, desde que observada a equanimidade.

Todas as propostas aqui delineadas estão materializadas no protótipo da presente pesquisa, contudo de forma genérica, porquanto a delimitação específica do regramento engessa a gestão, deixando neste caso a disciplina formal de ser um elemento de eficiência na forma do modelo gerencial de gestão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término da pesquisa, pode-se concluir que a PGE/RO, no que diz respeito ao funcionamento da distribuição de processos judiciais, ainda não atende as diretrizes de eficiência do modelo gerencial de gestão, necessitando realizar alterações e adequações na metodologia adotada em cada setorial para este propósito.

A pesquisa identificou que as quatro setoriais de atuação judicial estudadas estão em diferentes estágios de evolução no que diz respeito ao funcionamento eficiente da distribuição de processos, mostrando que a Procuradoria Fiscal e a Procuradoria de Execuções são representantes das extremidades desses estágios.

A Procuradoria Fiscal foi identificada como setorial que precisa de poucas intervenções para atender as diretrizes de eficiência do modelo gerencial de gestão, representando hoje a setorial que deve ser referência para as demais setoriais da PGE/RO. Isso porque essa setorial observa a especialização a partir da criação de dois núcleos temáticos (Contencioso Tributário e Execução Fiscal), adota critério objetivo dentro dos núcleos (dígito), não concentra em um mesmo procurador demanda de volume e demanda de complexidade, além de adotar como regra a vinculação do procurador ao processo.

A Procuradoria de Execuções, por seu turno, está na outra extremidade, consistindo na setorial que precisa de mais intervenções para viabilizar uma atuação eficiente do procurador a partir da metodologia de distribuição de processos adotada. Nessa setorial não há especialização, não há vinculação do procurador ao processo, o procurador trabalha concomitantemente com volume e complexidade, e também não há critério objetivo de distribuição de processos.

O presente trabalho, portanto, alcançou o seu objetivo, identificado as necessidades e dificuldades de cada setorial, viabilizando a construção de uma proposta de metodologia de distribuição de processos que se adequa à realidade da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

A pesquisa também conduz a conclusão de que o procurador, ainda que não tenha sua atuação otimizada, pode conseguir ao final prestar o serviço que lhe é solicitado. Ou seja, a inadequação dos meios para atingir os fins visados pode não chegar a impedir que o objetivo seja atingido. Contudo, esse resultado será alcançado

com o dispêndio de maiores esforços e maiores custos. É dizer que esse serviço será prestado ao final sem a melhor qualidade possível, demandará maior tempo para sua conclusão e resultará em custos desnecessários que poderiam ser evitados.

Deste modo, ainda que hoje as setoriais da PGE/RO estejam funcionando com a metodologia adotada, é de grande relevância a promoção de mudanças voltadas ao aperfeiçoamento da atuação e garantia de maior eficiência da instituição.

Neste sentido, é corroborada a importância do presente trabalho, que propõe metodologia de distribuição de processos judiciais entre os procuradores, tendo por foco a eficiência da atuação do procurador.

As principais propostas da pesquisa são: especialização profissional como critério orientador da distribuição de processos entre os procuradores; equanimidade na distribuição dos processos; formalização dos núcleos existentes (núcleo da Saúde, núcleo da Execução Fiscal, núcleo do Contencioso Tributário e núcleo da SEJUS); autorização para criação de outros núcleos para melhor organização do serviço, estabelecendo-se que a divisão em subunidades deverá basear-se em critério racional e equitativo de distribuição do trabalho, levando-se em conta a quantidade, natureza, complexidade, importância estratégica, valor econômico envolvido e grau de dificuldade na execução dos serviços; adequação das competências da Procuradoria de Execuções para restringir a atuação da setorial aos processos que versem sobre obrigações de pagar; criação de núcleo especializado em grandes devedores no âmbito da Procuradoria Fiscal; vinculação do procurador ao processo, admitindo-se exceção quando no prazo de quinze dias houver sobrecarga de procurador, não podendo ser incluído na redistribuição processos complexos, excetuando-se também período de férias e afastamento; transparência na distribuição, permitindo-se que por meio do sistema seja possível verificar a distribuição de todos os procuradores, devendo o sistema ser utilizado para todas as informações relacionadas a distribuição dos processos.

Essas propostas têm aptidão para tornar a atuação judicial da PGE/RO mais eficiente, viabilizando manifestações com mais qualidade técnica e melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis.

Por fim, impende destacar que a execução da maioria das propostas formuladas depende única e exclusivamente da vontade dos gestores e da colaboração dos procuradores na implementação das mudanças necessárias em cada setorial, dependendo algumas propostas, contudo, do reforço do quadro de

procuradores, a exemplo da especialização em grandes devedores na Procuradoria Fiscal.

REFERÊNCIAS

ACRE (Estado). Lei Complementar nº 45, de 26 de julho de 1994. **Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado**. Rio Branco, AC, Disponível em: <http://www.pge.ac.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/LEI-COMPLEMENTAR-45-94-atualizada-até-LC-332-2017.pdf>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. Resolução PRES/CPGE n. 13, de 12 de março de 2013. **Regimento Interno da Procuradoria geral do Estado do Acre.** Disponível em :<http://www.pge.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Regimento-Interno-da-PGE-AC-edição-publicada.pdf>. Acesso em 29 set. 2017.

ALAGOAS (Estado). Lei Complementar n. 07, de 18 de julho de 1991. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia Geral do Estado de Alagoas e dá providências correlatas.** Disponível em: <http://transparencia.al.gov.br/media/legislacao/1991/Lei%20Complementar%20N°%207%20-%2091.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

AMAPÁ (Estado). Lei Complementar n. 89, de 01 de julho de 2015. **Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-geral do Estado, o regime jurídico dos Procuradores do Estado e dá outras providências**. Disponível em: <https://editor.prodap.ap.gov.br/editor/Arquivos/Texto/Gestorda1dc1e3be2d4bc8d18270911365a600.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

AMAZONAS (Estado). Lei n. 1.639, de 30 de dezembro de 1983. **Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.** Disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/lei-organica-da-pge/>. Acesso em 23 set. 2017.

ALFONSO, L. P. **Eficacia y Administración – Tres Estudios.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Publica, 1995.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n. 3, 1997. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fGraacad48.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

AZEVEDO, C. B. de; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 54 n1: p. 45-58, jan. 2003. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3005>. Acesso em: 21 abr. 2017.

BAHIA (Estado). Decreto n. 11.738, de 30 de setembro de 2009. **Aprova o Regimento da Procuradoria Geral do Estado.** Disponível

em:<http://www.pge.ba.gov.br/arquivos/File/Legislacao/Decreto_11738.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília: Câmara da Reforma do Estado/Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n.1, jan/abr. 1996. Trabalho apresentado no seminário sobre Reforma do Estado na América Latina, organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 4, p. 543-560, julho/agosto 2004. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/68RefGestao_AvanSocial-EcEstagnada.pg.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, jan/mar 2010: 112-116. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia_estado_social_reforma_gerencial.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2017.

CASTRO, R. B. de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** 30º Encontro da ANPAD, Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2016.

CEARÁ (Estado). Lei Complementar n. 58, de 31 de março de 2006. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, estabelecendo a estrutura e a organização e disciplinando suas competências e o funcionamento dos órgãos que a integram, regionalizando sua atuação e dispondo sobre o regime jurídico dos Procuradores do estado e dá outras providências.** Disponível em: <http://legislacaoestadual.pge.ce.gov.br/arquivos/legislacao_estadual/lei_complementar/2006/31032006/58/lei_complementar_58.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

DISTRITO FEDERAL (Distrito Federal). Lei Complementar n. 395, de 31 de julho de 2001. **Dispõe sobre a organização da Procuradoria-geral do Distrito Federal.** Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=395&txtAno=2001&txtTipo=4&txtParte=.>. Acesso em: 24 set. 2017.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar n. 88, de 26 de dezembro de 1996. **Moderniza e reorganiza a Procuradoria Geral do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/docs/LC%2088_1996%20com%20todas%20alteracoes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

FERNANDES, R. V. de C. **Regime jurídico da advocacia pública**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

GABARDO, E. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, T. (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 327-351. Disponível em: <https://www.academia.edu/8143156/GABARDO_Emerson._A_eficiência_no_desenvolvimento_do_Estado_brasileiro_uma_questão_pol%C3%ADtica_e_administrativa._In_MARRARA_Thiago._Org._._Princ%C3%ADpios_de_direito_administrativo._São_Paulo_Atlas_2012_p._327-351>. Acesso em: 21 mai. 2017

_____. O princípio da eficiência. In. NUNES JR., V. S.; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, C. Z.; FREIRE, A. L. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. (Coords. De Tomo). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. SP: PUCSP, 2017. Disponível em: <https://www.academia.edu/33015227/GABARDO_Emerson._O_princ%C3%ADpio_da_eficiência._NUNES_JR._Vidal_S._ZOCKUN_Maur%C3%ADcio_ZOCKUN_Carolina_Z._FREIRE_André_L._Enciclopédia_jur%C3%ADdica_da_PUC-

SP._Coords._de_Tomo_._Tomo_Direito_Administrativo_e_Constitucional._SP_PUC SP_2017>. Acesso em: 11 mai. 2017.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Bookman, 2009. Capítulos 1, 2, 4, 6 e 10. Disponível parcialmente em: <http://books.google.com.br/books?id=t1TWL4__w4cC&printsec =frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 10 ago. 2016.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo/SP, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. GESTÃO.Org. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Recife/PE, v. 3, n. 2, p. 80-89, 2005. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/11383/refletindo-sobre-criterios-de-qualidade-da-pesquisa-qualitativa>. Acesso em: 24 set. 2016.

GOIÁS (Estado). Lei Complementar n. 58, de 04 de julho de 2006. **Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/2006/lei_complementar_n58.htm>. Acesso em: 23 set. 2017.

GUNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília/DF, v. 22 n. 2, p. 201-210, maio-ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v22n2/a10v22n2>. Acesso em: 30 ago. 2016.

HINNIG, R.; FIALHO, F. A. P. Design de Serviço no setor público: estudo de caso do projeto *Make It Work* na cidade de Sunderland (Inglaterra). **Estudos em Design (*online*)**. Rio de Janeiro: v. 21/n.2, 2013, p. 01-17/ISSN 1983-196X. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/22412/22412.PDFXXvmi=VNQJoRJgAz8OMAdNpaWCfqgJBD0caKO7zGRZxBf9bnxZZbMomJ2CaimMVmZ78OfHv7G4JWdUlcTkoHKLqMoC6Lo39obheq0KxHOhF3d1g8mGP7rgURS2Di5MHg5Vl6GgOvztAMuRUSxK012VSVxwe3jWkpT3vBkl8UPIIlBDe9ofbrb4naBDeVBzmuDT6ZfeU6xDrzhHJHWV991xkCbzzM9ViNQoM6EHcDlFcDmWkkTuuU3Pxfo72x4llUL92pRe>. Acesso em: 10 mai. 2017.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis/SC, v. 10, p. 37-45, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MARANHÃO (Estado). Lei Complementar n. 20 de 30 de junho de 1994. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado, define suas atribuições e reorganiza a carreira de Procurador do Estado.** Disponível em: <http://www.pge.ma.gov.br/files/2012/09/LOPGE-2016.pdf>. Acesso em: 22 set. 2017.

MATO GROSSO (Estado). Lei Complementar 111, de 1° de julho de 2002. **Dispõe sobre a competência, a organização e a estrutura da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso.** Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/0988c5946037a9c804256beb006b4f51?OpenDocument>. Acesso em: 23 set. 2017.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Lei Complementar n. 95, de 26 de dezembro de 2001. **Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e o estatuto da carreira de seus membros, e dá outras providências.** Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/99c7b4e15e02a88504256bfd0066ccc7?OpenDocument>. Acesso em: 24 set. 2017.

_____. Resolução PGE/MS/N. 194, de 23 de abril de 2010. **Aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado – PGE.** Disponível em: <http://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/48/2017/12/Resolução-194-10-Regimento-Interno-Atualizado-até-a-Res-246-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital.** São Paulo: Atlas, 2006.

MINAS GERAIS (Estado). Lei Complementar n. 30, de 10 de agosto de 1993. **Organiza a Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.pge.mg.gov.br/images/stories/downloads/leis/lei-complementar-30-consolidada-.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**: edição executiva. Trad. Geni G. Goldschmit. 2. ed. 4. reimp. São Paulo: Atlas, 2002.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Introdução à organização burocrática.** 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.**; prefácio Luiz Carlos Bresser Pereira. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.

OSBORNE, D. **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Colab. de Ted Gaebler. Trad. de Sérgio Fernando GuarischiBath e Ewandro Magalhães Jr. 9. ed. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PARÁ (Estado). Lei Complementar n. 041, de 29 de agosto de 2002. **Altera a organização da Procuradoria-Geral do Estado do Pará, define sua competência e dispõe sobre a carreira dos Procuradores do Estado do Pará.** Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/lc41.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

PARAÍBA (Estado). Lei Complementar n. 86, de 01 de dezembro de 2008. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado e institui o Estatuto dos Procuradores do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <http://pge.pb.gov.br/menu-principal/legislacao/lei-complementar-no-86-de-01-de-dezembro-de-2008>. Acesso em: 22 set. 2017.

PERNAMBUCO (Estado). Lei Complementar n. 2, de 20 de agosto de 1990. **Dispõe sobre a organização e funcionamento da Procuradoria Geral do Estado, disciplina o regime jurídico dos Procuradores do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5127&tipo=>. Acesso em: 22 set. 2017.

PIAUÍ (Estado). Lei Complementar n. 56, de 01/11/2005. **Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Piauí.** Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12382>. Acesso em: 19 set. 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar n. 15, de 25 de novembro de 1980. **Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/f4ff81f34af7713c032565df007155b1?OpenDocument>. Acesso em: 25 set. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n. 240, de 27 de junho de 2002. **Dispõe sobre a Lei orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte e o Estatuto dos Procuradores do Estado, e dá outras providências**. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000067563.PDF>. Acesso em: 26 set. 2017.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto n. 42.819, de 14 de janeiro de 2004. **Regulamenta a estrutura orgânica da Procuradoria geral do estado (PGE) e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47211&hTexto=&Hid_IDNorma=47211>. Acesso em: 23 set. 2017.

RONDÔNIA (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado de Rondônia**: promulgada em 28 de setembro de 1989. Disponível em: <http://www.al.ro.leg.br/leis/constituicao-do-estado-de-rondonia/ce1989_ec112.pdf/view>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. Lei Complementar **n.** 620, de 20 de junho de 2011. **Lei orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia**. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/LC620.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

RORAIMA (Estado). Lei Complementar n. 071, de 18 de dezembro de 2003. **Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Roraima, dispõe sobre o regime jurídico da carreira de Procurador do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/LeisComplementaresEstaduais/2003/Lei_Comp_Est_071-2003.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

SANTA CATARINA (Estado). Lei Complementar 317, de 30 de dezembro de 2005. **Lei que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do estado, o regime jurídico dos Procuradores do Estado e estabelece outras providências**. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-317-2005-santa-catarina-dispoe-sobre-a-organizacao-e-o-funcionamento-da-procuradoria-geral-do-estado-o-regime-juridico-dos-procuradores-do-estado-e-estabelece-outras-providencias>. Acesso em: 20 set. 2017.

SANTA CATARINA (Estado). Decreto n. 3.663, de 25 de novembro de 2010. **Aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e estabelece outras providências.** Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003663-005-0-2010-005.htm>. Acesso em: 28 set. 2017.

SANTOS, T. S. dos. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 22, p. 120-156, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n22/n22a07>. Acesso em: 10 ago. 2016.

SERGIPE (Estado). Lei Complementar n. 27, de 02 de agosto de 1996. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral do Estado de Sergipe e dá outras providências correlatas.** Disponível em: <http://www.pge.se.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/LEI-COMPLEMENTAR-N-27_final.pdf>. Acesso em: 25 set. 2017.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice- Hall, 1995. p. 136.

TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí/RS, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/20204>. Acesso em: 10 dez. 2016.

TOCANTINS (Estado). Lei Complementar n. 020, de 17 de junho de 1999. **Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e adota outras providências.** Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/204658/>. Acesso em: 22 set. 2017.

VIANNA E SILVA, M. J. et al. **Design thinking: inovação em negócios**. Rio de Janeiro: MJV Press, 2012. Disponível em: <www.livrodesignthinking.com.br>. Acesso em: 05 mai. 2017.

WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. Londres: Oxford University Press, 1947.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Portaria que regula a distribuição de processos judiciais no âmbito da PGE/RO.

PORTARIA CONJUNTA N. X/CRGeGAB/PGE Porto Velho, x de xxx de 2018.

Disciplina a distribuição e redistribuição de processos judiciais e institui a obrigatoriedade de utilização do Sistema informatizado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

O **PROCURADOR GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA E O CORREGDOR GERAL DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA**, no exercício das competências que lhes são conferidas pela Lei Complementar n. 620, de 20 de junho de 2011, considerando a necessidade de conferir maior racionalidade e eficiência à distribuição de processos judiciais no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, RESOLVE:

Art. 1º Disciplinar, na forma a seguir, regras gerais de distribuição e redistribuição de processos judiciais, e instituir a obrigatoriedade de utilização do sistema informatizado, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Da Central de Distribuição - CDIST

Art. 2º À Central de Distribuição - CDIST, unidade integrante do Gabinete da Procuradoria Geral do Estado, compete:

I - promover os atos relativos ao recebimento de mandados de citação, intimações, notificações e requisições ordenados pelo Poder Judiciário, e remeter à unidade de execução competente conforme matéria versada;

II - cadastrar todas as ações judiciais no Sistema Eletrônico;

III - inserir dados relativos a atos processuais no Sistema Eletrônico;

IV - exercer outras atribuições previstas na legislação ou especificamente delegadas.

Da obrigatoriedade do uso do Sistema Eletrônico

Art. 3° O Sistema informatizado RATIO PGERO é o sistema oficial de informações, documentos e processos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Art. 4° O sistema informatizado é instrumento de utilização obrigatória na gestão documental, distribuição de processos e controle de fluxos de trabalho pelos membros e servidores da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia e unidades vinculadas.

Art. 5° Na hipótese de não ser possível a distribuição, redistribuição, intimação ou notificação de ato judicial pelo sistema informatizado, de forma excepcional, a CDIST providenciará a sua realização mediante meio físico, através de entrega pessoal ou por qualquer outro meio útil de transmissão, promovendo a alimentação posterior no sistema.

Art. 6° A elaboração de petições deverá ser realizada através do sistema informatizado da PGE, estando o Procurador do Estado obrigado a promover sua inclusão na hipótese de ser a peça elaborada sem a utilização do referido Sistema.

Art. 7° As peças processuais indicadas no sistema informatizado são meras sugestões, não vinculando nem eximindo o Procurador do Estado de adotar o instrumento processual cabível.

Art. 8° Os prazos processuais indicados no sistema informatizado são meras sugestões, não vinculando nem eximindo o Procurador do Estado de observar aquele fixado pela lei processual própria ou pelo magistrado.

Art. 9° Compete aos Procuradores do Estado o acompanhamento dos processos que lhe forem atribuídos no sistema informatizado, bem assim a alimentação do sistema com todas as informações pertinentes à sua atuação.

Da Distribuição

Art. 10. Compete aos Procuradores-Chefes distribuir, no prazo de até 48 horas, os processos que lhes forem encaminhados pela CDIST, assumindo

pessoalmente o patrocínio daqueles em relação aos quais julgar conveniente esta medida.

Art. 11. Para fins de distribuição e designação do procurador oficiante em cada processo judicial, deverá o Procurador Chefe observar sempre a equidade, a especialização profissional e a otimização dos recursos humanos disponíveis.

Art. 12. O Procurador-Chefe deverá estabelecer critérios especiais de pontuação ou compensação na distribuição eletrônica de processos, conforme circunstâncias que envolvam determinada ação, como a complexidade da questão controvertida.

Art. 13. As audiências distribuídas poderão ser remanejadas sempre que o Procurador designado houver extrapolado o número de 4 (quatro) audiências por semana.

Art. 14. A distribuição implica designação e opera a vinculação do Procurador do Estado à causa, conferindo dever e aptidão para a prática, relativamente a esta, de todos os atos compreendidos nas atribuições do cargo.

Parágrafo único. O Procurador-chefe pode excepcionar a regra da vinculação quando verificar sobrecarga do procurador oficiante, não podendo ser desvinculado por esse motivo processo classificado como de alta complexidade.

Art. 15. Cessa a vinculação:

I – temporariamente, em razão de:

a) férias;

b) licenças e afastamentos do cargo em geral;

II – definitivamente, em razão de:

a) remoção ou movimentação;

b) especialização temática diversa dentro da mesma unidade de execução;

Art. 16. Ao Procurador do Estado que esteja na iminência de entrar no gozo de férias (ou de qualquer afastamento remunerado) serão aplicadas as seguintes regras:

I – No caso de afastamento por período de até dez dias, não lhe serão distribuídos processos judiciais durante os três dias úteis que antecedam o seu afastamento.

II – No caso de afastamento por período de até quinze dias, não lhe serão distribuídos processos judiciais durante os quatro dias úteis que antecederem seu afastamento.

III – No caso de afastamento por período de até vinte dias, não lhe serão distribuídos processos judiciais durante os seis dias úteis que antecederem seu afastamento.

III – No caso de afastamento por período igual ou superior a trinta dias, não lhe serão distribuídos processos judiciais durante os dez dias úteis que antecederem seu afastamento.

§ 1º. A suspensão dos prazos na forma estabelecida no caput não pode resultar em antecipação do afastamento, permanecendo o procurador vinculado às atribuições inerentes ao cargo até o dia efetivo de início do seu afastamento.

Da Redistribuição

Art. 17. Recebida a distribuição, o Procurador do Estado tem os seguintes prazos para solicitar, fundamentadamente, a redistribuição:

I - Em caso de prazo processual menor ou igual a cinco dias, a solicitação de redistribuição deve ocorrer no mesmo dia que o processo for distribuído ao procurador no sistema;

II - Em caso de prazo processual de até dez dias, a solicitação de redistribuição deve ocorrer em até dois dias úteis;

III - Em caso de prazo processual de até vinte dias, a solicitação de redistribuição deve ocorrer em até três dias úteis;

IV – Em caso de prazo processual de até trinta dias, a solicitação de redistribuição deve ocorrer em até cinco dias úteis;

V – Em caso de prazo processual maior que trinta dias, a solicitação deve ocorrer em até sete dias úteis.

§ 1º Havendo perigo de perda de prazo, caberá ao Procurador a quem primeiro foi distribuído o processo a atuação para a preservação do prazo, ficando diferida a definição do conflito de atribuição.

§ 2º Na hipótese de descumprimento dos prazos fixados no caput para a redistribuição, a responsabilidade pela atuação no ato processual permanecerá com o procurador para quem o processo foi distribuído inicialmente.

Dos Núcleos Especializados

Art. 18. Os Procuradores-Chefes deverão dividir as Unidades de Execução em núcleos especializados para maior eficiência do serviço, observando o seguinte:

I - a divisão em núcleos especializados deverá basear-se em critério racional e equitativo de distribuição do trabalho, levando-se em conta a quantidade, natureza, complexidade, importância estratégica, valor econômico envolvido e grau de dificuldade na execução dos serviços.

II – a criação de núcleo especializado deve ser formalizada mediante ato que definirá as atribuições e Procuradores do Estado que irão compor o núcleo.

Art. 19. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Procurador Geral do Estado.	Corregedor Geral da PGE

APÊNDICE B – Portaria que delimita as atribuições da Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações, conferindo interpretação sistemática ao art. 27, II, da LC 620/2011.

PORTARIA N.xxx/GAB/PGE Porto Velho, xx de xxx de 2018.

Delimita as atribuições da Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações, conferindo interpretação sistemática ao art. 27, II, da LC 620/2011.

O PROCURADOR GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA, no exercício das competências que lhe são conferidas pelo art. 11, XVI, da Lei Complementar n°620, de 20 de junho de 2011, resolve:

Art.1° Restringir a atuação da Procuradoria de Execuções, Cálculos, Perícias e Avaliações a processos em execução que versem sobre obrigação de pagar.

§ 1°. As ações que versem sobre obrigação de fazer e não fazer permanecerão sendo acompanhadas durante a execução pela setorial que atuou na fase de conhecimento.

Art. 2° Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

_____

Procurador Geral do Estado.