



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

Mestrado em Ciências Contábeis

SAULO AUGUSTO FÉLIX DE ARAÚJO SERPA

EFEITOS DOS INVESTIMENTOS EM TIC E DO REGIME DE TRABALHO NO
DESEMPENHO DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS DURANTE A PANDEMIA
DO SARS-COV-2: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL

Brasília-DF, 2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Jomar Miranda Rodrigues
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB

SAULO AUGUSTO FÉLIX DE ARAÚJO SERPA

Efeitos dos investimentos em TIC e do regime de trabalho no desempenho dos Tribunais Regionais Federais durante a pandemia do SARS-CoV-2: uma abordagem institucional

Dissertação elaborada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Mensuração contábil

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mariana Guerra

Brasília-DF, 2023

SAULO AUGUSTO FÉLIX DE ARAÚJO SERPA

Efeitos dos investimentos em TIC e do regime de trabalho no desempenho dos Tribunais Regionais Federais durante a pandemia do SARS-CoV-2: uma abordagem institucional

Dissertação de mestrado elaborada e apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília – PPGCont/UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Data da defesa: 15/8/2023

Comissão Examinadora

Prof.^a Dr.^a Mariana Guerra

Universidade de Brasília

Orientadora

Prof.^a Dr.^a Andréa de Oliveira Gonçalves

Universidade de Brasília

Membro Interno

Prof. Dr. Silvio Hiroshi Nakao

Universidade de São Paulo

Membro Externo

Brasília-DF, 2023

DEDICATÓRIA

Para Suellen Serpa de Oliveira Sá.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus Triuno, Supremo Criador, por estar comigo a cada dia. A Ele o louvor, a honra, a glória e o domínio pelos séculos dos séculos.

À minha amada esposa Suellen Serpa de Oliveira Sá. Sem o seu incentivo, eu não teria ingressado em um programa de mestrado. Sem a sua ajuda, jamais o teria concluído. Registro minha gratidão por você ter suportado tantas tarefas, por vezes só, para que eu pudesse continuar avançando. Amo-te.

Às minhas filhas, Alice e Lavínia, que, com ternura e inocência, me arrancaram sorrisos nos momentos difíceis, lembrando-me das coisas mais importantes da vida. Papai ama vocês!

À minha mãe, Maria Mirtes de Araújo, e ao meu pai, Joaquim Gonçalves Serpa, pelo amor, pelas orações, pelos ensinamentos e por acreditarem em mim.

Aos meus sogros (segundos pais), Divina e Raimundo, e aos meus cunhados (irmãos), Meiriellen, Felipe, Isac e Gabriela, agradeço pelas orações e pelo apoio dispensado à minha família em meus momentos de ausência. Vocês foram fundamentais nesta jornada!

À minha Orientadora, Professora Doutora Mariana Guerra, exemplo de dedicação, senso de justiça, franqueza e bom humor, agradeço-lhe pelas cobranças, pelas lições e por não desistir de mim. Guardarei, com carinho, todos os seus ensinamentos, para toda a vida. Muito obrigado por me direcionar nesta jornada! Foi uma honra ser seu *padawan*!

À banca de defesa da dissertação, pelas valiosas sugestões e pelos apontamentos feitos, que guardarei respeitosamente para futuras pesquisas.

À Professora Doutora Fernanda Fernandes Rodrigues e ao Professor Doutor Lucas Oliveira Gomes Ferreira, pelas cartas de recomendação apresentadas.

Ao meu *senpai*, Doutor Erick Soares Lins. Sua resiliência, sua coragem e suas conquistas sempre foram um incentivo para mim. Talvez ele não se tenha dado conta disso, mas o exemplo falou mais alto do que as palavras. Muito obrigado pelo companheirismo, meu amigo.

Aos cientistas e amigos (não necessariamente nesta ordem): Me. Gustavo Araújo de Moraes, Me. Priscila Karla da Silva Wink, Me. Daniele Kopp, (Futuro) Dr. Pedro Henrique de Oliveira Ribeiro, Dr. Isângelo Senna da Costa, Dr. Amudsen da Silveira Bonifácio e Francisco das Chagas Miranda da Silva. Este trabalho foi elaborado com o auxílio de muitas conversas com cada um de vocês!

Aos nobres guerreiros (futuros mestres e doutores) do PPGCont/UnB: Alínie Mendes, Juliana Bacelar, Lidiane Bessa, Luciana Braga, Luciana Sardeiro, Patrícia Falcão, Raizza Cristina, Thaís Costa, Vivian Eckhardt, Dimmitre Morant, Érico Negrini, João Eudes Calado, Lázaro Lima, Leonardo Maia, Roberto Vilela, Tássio Vieira e Yuri Souza. Foi uma honra lutar ao lado das senhoras e dos senhores, com quem o caminho foi mais leve!

Ao corpo docente do PPGCont/UnB, em especial, à Prof.^a Dr.^a Andréa Gonçalves de Oliveira, ao Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa, ao Prof. Dr. César Augusto Tibúrcio Silva e ao Prof. Dr. João Abreu de Faria Bilhim.

Aos coordenadores do PPGCont/UnB, Prof. Dr. Jorge Katsumi Niyama e Prof. Dr. Jomar Miranda Rodrigues.

Aos servidores lotados no PPGCont/UnB: Inêz, Mell, Rodolfo e Matheus.

A todos os irmãos em Cristo e amigos de trabalho que, direta ou indiretamente, me ajudaram a chegar até aqui. Muito obrigado por tudo!

*Um pouco de ciência nos afasta de Deus.
Muito, nos aproxima.*

Louis Pasteur

RESUMO

Os órgãos do Poder Judiciário, como integrantes da administração pública, utilizam recursos públicos e prestam contas à sociedade. Logo, devem buscar a eficiência e o melhoramento de seu desempenho. Como organizações, estão imersos em ambientes institucionalizados e precisam adequar-se a pressões sociais para manter sua legitimidade. Assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar, sob a ótica da Teoria Institucional, o desempenho dos Tribunais Regionais Federais frente aos investimentos em TIC no contexto da pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19). Para tanto, foram coletados resoluções e outros documentos que disciplinaram a atuação dos TRFs entre 2018 e 2021. Também, foram coletadas informações de gastos com TIC e dados para cálculo da taxa de congestionamento líquida, durante os anos de 2018 a 2021. Os documentos passaram por análise de conteúdo em busca de evidências de pressões institucionais sobre os TRFs, ao passo que os dados quantitativos passaram por análise estatística para verificar relações entre as variáveis do estudo, a saber, investimentos em TIC e regime de trabalho remoto. Observou-se que a produtividade e os investimentos caíram durante a pandemia, embora estivessem positivamente relacionados. Ademais, a implementação do trabalho remoto prejudicou a produtividade dos TRFs, mas, ensejou mudanças permanentes no regime de trabalho dos órgãos do Poder Judiciário. Os tribunais alteraram práticas de trabalho sob a justificativa de atenderem a pressões institucionais, valorizando a manutenção de sua legitimidade em detrimento da eficiência (no sentido racional). Tais fatores denotaram indícios de isomorfismo coercitivo.

Palavras-chave: Poder Judiciário; COVID-19; Trabalho remoto; Teoria Institucional; Isomorfismo.

ABSTRACT

Judiciary Courts, as part of Public Administration, use public resources and are accountable to society. Therefore, they should seek efficiency and improvement in their performance. As organizations, they are embedded in institutionalized environments and need to adapt to social pressures in order to maintain their legitimacy. Thus, this research aims to analyze, from the perspective of Institutional Theory, the performance of the federal courts (Tribunais Regionais Federais) regarding investments in IT in the context of the SARS-CoV-2 pandemic (COVID-19). To this end, resolutions and other documents that disciplined the actions of the TRFs between 2018 and 2021 were collected. In addition, information on IT investments and data for calculating the net congestion rate during the years 2018 to 2021 were also collected. Documents underwent content analysis for evidence of institutional pressures on TRFs; while the quantitative data underwent statistical analysis in search of relationships between the study variables, namely: IT investments and remote work regime. It was observed that productivity and investments fell during the pandemic, despite being positively related. Furthermore, the implementation of remote work hampered the productivity of the TRFs, but opened the door for permanent changes in the work regime of the Judiciary bodies. The courts changed work practices under the justification of responding to institutional pressures, valuing the maintenance of their legitimacy to the detriment of efficiency (in a rational sense). Such factors denoted evidence of coercive isomorphism.

Keywords: Judiciary Power; COVID-19; Remote work regime; Institutional Theory; Isomorphism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados empíricos e estatísticas descritivas para despesas com TIC e produtividade	43
Tabela 2 - Comparação entre períodos pré-pandemia e pandêmico.....	46
Tabela 3 - ANOVA para medidas repetidas	47
Tabela 4 - Regressão com dados em painel.....	49
Tabela 5 - Análise de correlação	67
Tabela 6 - Análise da regressão para taxa de congestionamento líquida – efeito temporal desconsiderado	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pesquisas com foco no Poder Judiciário.....	26
Figura 2 - Divisão dos Tribunais Regionais Federais	29
Figura 3 - Hipóteses de pesquisa e relação esperada entre as variáveis	32
Figura 4 - Despesas classificadas como TIC	34
Figura 5 - Unidades Gestoras	35
Figura 6 - Modelos de regressão com dados em painel.....	36
Figura 7 - Temas citados nas Resoluções do CNJ.....	41
Figura 8 - Casos novos por TRF.....	44
Figura 9 - Impacto da pandemia na taxa de congestionamento líquida e nas despesas de capital	48
Figura 10 - Resultado consolidado dos modelos de regressão com dados em painel	51
Figura 11 - Síntese de conceitos institucionais com os achados da pesquisa.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CEPEJ	<i>Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice</i>
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
EnANPAD	Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
EnAPG	Encontro de Administração Pública e Governança
NIE	<i>New Institutional Economics</i>
NIS	<i>New Institutional Sociology</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OIE	<i>Old Institutional Economics</i>
PJe	Sistema Processo Judicial Eletrônico
RAP	Revista de Administração Pública
RSP	Revista do Serviço Público
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i>
TI	Teoria Institucional
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1. ^a Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2. ^a Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3. ^a Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4. ^a Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5. ^a Região

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1. Contextualização.....	15
1.2. Problematização.....	16
1.3. Objetivos geral e específicos	17
1.4. Justificativa e relevância	17
1.5. Estrutura do trabalho.....	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1. Teoria Institucional	20
2.2. Mudança institucional e isomorfismo.....	22
2.3. Pesquisas anteriores sobre Poder Judiciário e pandemia de COVID-19	24
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	28
3.1. Os Tribunais Regionais Federais	28
3.2. Coleta e tratamento de dados documentais.....	30
3.3. Coleta e tratamento de dados empíricos	32
4. RESULTADOS.....	36
4.1. Análise documental.....	36
4.2. Análise do desempenho e dos investimentos em TIC	42
4.3. Análise empírica dos dados de produtividade e de investimento dos Tribunais	46
4.4. Discussão dos resultados à luz da Teoria Institucional.....	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	59
Apêndice A.....	67

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

O Poder Judiciário — responsável por resolver litígios entre pessoas, organizações ou entes estatais —, ao buscar o aprimoramento de seus órgãos, contribui com a percepção de redução da corrupção em grupos economicamente menos favorecidos (Chemin, 2021). Tal evidência apresenta-se como um benefício adicional à promoção da justiça aos cidadãos.

Como objeto de pesquisa, Gomes (2014) enfatiza a necessidade de estudos empíricos a respeito do desempenho do Poder Judiciário para que a prestação jurisdicional possa ser mais rápida, eficiente e eficaz. Tal proposição encontra suporte na perspectiva da *New Public Management* (NPM), por meio da qual se infere que os integrantes do setor público devam buscar a eficiência em seu desempenho (Hood, 1991).

Entretanto, parece haver certa complexidade em se mensurar o desempenho em tal setor. Segundo Modell (2004), os modelos de mensuração de desempenho utilizados no setor público são fortemente embasados no controle financeiro, o que seria insuficiente para revelar o alcance dos benefícios sociais almejados pela administração pública. Mais especificamente, no âmbito do Poder Judiciário, as decisões judiciais são exaradas por meio de indivíduos que analisam casos e os julgam à luz da lei. Caso a atividade judicial pudesse ser completamente automatizada ou, no caso de essa não se demonstrar eficiente naquilo a que se propõe, haveria pouco interesse nas decisões de tribunais e tampouco se exigiria tamanha capacitação e remuneração aos magistrados (Griffith, 1977).

Considerando os fatores humano e social no funcionamento do Poder Judiciário e buscando uma ótica não positivista para analisar o desempenho de tribunais, o presente trabalho apoia-se na Teoria Institucional, que pode ser utilizada na identificação de formas, processos, estratégias e competências que emergem da interação e da adaptação organizacional (Selznick, 1996). Tal análise abrange o período de 2020, quando os casos de *Coronavirus Disease 2019* (COVID 19), doença causada pelo vírus *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2), tiveram um aumento substancial no Brasil (*Center for Systems Science and Engineering at Johns Hopkins University*, 2020). Como forma de conter o avanço da doença, fez-se necessário implantar medidas de distanciamento social (Gagnon *et al.*, 2022; Liu *et al.*, 2021), entre as quais se destaca o regime de trabalho remoto emergencial, em que os trabalhadores exerceram suas funções em suas próprias residências.

Ainda, a fim de prover os meios para que os trabalhadores continuassem realizando suas atividades laborais fora do local de trabalho, foram efetuados novos gastos em tecnologia da informação e comunicação (TIC), de modo a possibilitar a realização de reuniões, a elaboração

de projetos e o envio de documentos de forma virtual. Segundo Gomes (2014) e Sekunda e Ridsen Junior (2022), os investimentos em tecnologia afetam quantitativamente e qualitativamente o desempenho dos tribunais. Entretanto, considerando-se que, segundo Lima *et al.* (2016), os tribunais de justiça (em sentido amplo), assim como órgãos privados, sofrem influência de diversos fatores, na perspectiva da Teoria Institucional, entende-se ser necessária uma análise para além das questões “racionais”.

1.2. Problematização

Kelm, Renz, Allbrandt e Sausen (2014) questionam como uma sociedade materializa novos padrões de racionalidade, de modo que esses passem a interferir nas concepções de realidade de seus sujeitos. Na literatura científica, essas questões podem ser tratadas por diferentes perspectivas. Entretanto, na proposta de Chua (1986), as pesquisas convencionais (*mainstream*) na área de Contabilidade, por se embasarem em pressupostos racionais e utilitaristas, limitam a observação dos fenômenos. De forma alternativa, o trabalho seminal de Meyer e Rowan a respeito da Teoria Institucional rompeu com os pressupostos da economia neoclássica, de forma que tanto os indivíduos quanto as organizações passaram a ser analisados sob uma ótica mais ampla (Meyer & Rowan, 1977).

Com fundamento na Teoria Institucional, o presente estudo trata do desempenho dos Tribunais Regionais Federais brasileiros e busca contribuir para a literatura ao tratar de aspectos de racionalidade que não encontrariam suporte na discussão de eficiência, mas, sim, na busca por legitimidade institucional. Especificamente, a questão-problema que orienta a discussão no presente estudo é: as mudanças institucionais decorrentes da pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) impactaram o desempenho dos Tribunais Regionais Federais?

Tem-se que, no período da pandemia (2020 a 2022), os Tribunais Regionais Federais gastaram mais de R\$ 596 milhões em TIC, entre despesas correntes e de capital (Conselho Nacional de Justiça, 2022a). As despesas com investimento em TIC são despesas discricionárias, isto é, podem ser executadas ou não, a depender de conveniência e oportunidade dos gestores públicos. Ademais, conforme mencionado, Gomes (2014) e Sekunda e Ridsen Junior (2022), entre outros autores (ver subseção 2.3), destacam que os investimentos em tecnologia afetam quantitativa e qualitativamente o desempenho dos tribunais. Cita-se, ainda, o estudo sobre o Tribunal de Justiça do Ceará, o qual, durante o ano de 2020, obteve melhora em sua produtividade (Morais & Andrade, 2021).

Nesse contexto, tomou-se a seguinte hipótese do estudo: o aumento de investimentos em TIC leva a uma melhora no desempenho da prestação jurisdicional. Ademais, durante o

período da pandemia, houve a necessidade de se alterar, ainda que provisoriamente, o regime de trabalho, o que resultou na formulação de outra hipótese de estudo: a adoção do regime de trabalho remoto durante a pandemia de COVID-19 levou a uma melhora no desempenho da prestação jurisdicional.

No presente estudo, como medida de desempenho (ver subseção 3.3), definiu-se a produtividade, medida pela taxa de congestionamento líquida. Considerando-se a temporalidade de desenvolvimento do presente estudo, apenas as informações dos períodos pré-pandemia (2018 e 2019) e pandêmico (2020 e 2021) foram passíveis de análise, pendendo a avaliação para o contexto pós-pandemia. Utilizou-se, ainda, o regime de trabalho como *proxy* de variáveis contextuais (ver subseção 3.1 e 3.2).

1.3. Objetivos geral e específicos

A pesquisa tem como objetivo geral analisar, sob a ótica da Teoria Institucional, o desempenho dos Tribunais Regionais Federais frente aos investimentos em TIC no contexto da pandemia de SARS-CoV-2. Nessa toada, a agenda de pesquisa foi composta pelos seguintes objetivos:

- a) Analisar a produtividade, como critério de desempenho, dos Tribunais Regionais Federais;
- b) Analisar os investimentos em TIC dos Tribunais Regionais Federais;
- c) Analisar a relação entre o desempenho e os investimentos em TIC dos Tribunais Regionais Federais no contexto da pandemia de SARS-CoV-2;
- d) Analisar o impacto da variável contextual¹ no desempenho dos Tribunais Regionais Federais.

1.4. Justificativa e relevância

Os estudos conduzidos a respeito do desempenho de órgãos do Poder Judiciário consideraram diferentes embasamentos teóricos e metodologias. Em destaque, cita-se Ng, Velicogna e Dallara (2008), que avaliaram os sistemas de monitoramento e avaliação judiciais de seis países europeus. O trabalho, fruto de um relatório apresentado à Comissão Europeia pela Eficiência da Justiça (CEPEJ), apresentou um modelo de cinco estágios classificando os tribunais de justiça em relação aos seus sistemas de avaliação de desempenho, no qual o último estágio representava a utilização dos dados para favorecimento da *Accountability* e tomada de

¹ A definição do regime de trabalho como variável contextual, inserida como *proxy* no presente estudo, será apresentada na Seção 3.

decisão. Embora tal assunto já atraísse a atenção de formuladores de políticas e gestores públicos, havia poucos dados empíricos sobre tribunais de justiça (Ng et al., 2008).

No âmbito nacional, o cenário mostra-se similar. Segundo pesquisa bibliográfica conduzida por Nogueira (2011), durante os anos de 1995 e 2008, apenas 0,8% dos trabalhos acadêmicos publicados em periódicos (Revista do Serviço Público – RSP e Revista de Administração Pública – RAP) e congressos (EnANPAD – Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança) voltados para Administração Pública tinham como *locus* de pesquisa o Poder Judiciário. Embora o Poder Judiciário seja objeto de pesquisa de juristas e cientistas políticos no que se refere ao seu papel externo, há poucas pesquisas referentes ao seu aspecto gerencial interno e ao seu desempenho (Nogueira, 2011).

O levantamento bibliográfico realizado por Nogueira (2011) abrangendo os anos de 1995 a 2008 foi complementado pelo estudo realizado por Oliveira, Nogueira e Pimentel (2019). No novo estudo, foram catalogados os trabalhos científicos nos mesmos periódicos e congressos durante os anos de 2009 a 2017. Os autores constataram que o percentual de estudos focados na gestão do Poder Judiciário foi de 2,27% – ainda pouco expressivo – se comparado com estudos focados no Poder Executivo e Legislativo (Oliveira et al., 2019). O aumento constatado em relação ao estudo anterior denota a influência dos relatórios estatísticos divulgados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias, unidade do Conselho Nacional de Justiça (Oliveira et al., 2019) responsável por fomentar e realizar pesquisas relacionadas com a prestação jurisdicional brasileira (Conselho Nacional de Justiça, 2022b).

Gomes (2014) também aponta para falta de estudos no citado Poder. Tal cenário de escassez de trabalhos parece coerente com as abordagens de pesquisa convencional (*mainstream*), ainda que, conforme Chua (1986), limitadas na observação dos fenômenos. Corroborando, Ayres, Sauerbronn e Fonseca (2022) apontam para a existência de lacuna epistêmica nas pesquisas contábeis. As autoras estudaram a influência das lógicas institucionais sob os profissionais de contabilidade, buscando assim uma análise em um contexto socioinstitucional, não muito utilizado em pesquisas convencionais (Ayres et al., 2022).

Nesse sentido, buscando ampliar os achados científicos e propondo uma forma alternativa de estudar o Poder Judiciário, conforme mencionado, o presente estudo tem suporte na Teoria Institucional. Segundo Kelm et al. (2014), a base analítica da Teoria Institucional permite investigar os processos de homogeneização interpretativa da realidade, os quais constituem o aquilo denominado de “subconsciente coletivo” (p. 408). Nesse entendimento, modelos e soluções são reproduzidos e imitados, constituindo-se em padrão de comportamento,

que passa a ser seguido por outros indivíduos, grupos e organizações, que o adota por ser fonte de legitimidade e de reconhecimento.

Assim, o presente trabalho visa compor o rol de pesquisas focadas no Poder Judiciário, utilizando-se de um olhar teórico baseado na Teoria Institucional, ao buscar indícios de efeitos institucionais no desempenho dos Tribunais Regionais Federais durante a pandemia de COVID-19.

1.5. Estrutura do trabalho

O presente trabalho é composto pelas seguintes seções: introdução, referencial teórico, procedimentos metodológicos, resultados, considerações finais e referências, além do apêndice. Na Seção 1 – Introdução – foi apresentada a contextualização do tema, o fenômeno a ser estudado, o problema de pesquisa e seus objetivos. Destaque para a relevância do estudo, que se diferencia dos demais ao propor um recorte institucional para avaliar possíveis efeitos no desempenho dos Tribunais Regionais Federais durante a pandemia de COVID-19.

Na Seção 2 – Referencial Teórico –, são expostos os principais conceitos abordados no trabalho. Primeiramente, são apresentados estudos seminais da Teoria Institucional, utilizada como referência no presente estudo. Revisam-se, ainda, trabalhos cujo *locus* de pesquisa foram órgãos do Poder Judiciário e pesquisas sobre os efeitos da pandemia de SARS-CoV-2 em organizações públicas e privadas.

Na Seção 3 – Procedimentos Metodológicos –, descreve-se o objeto de estudo – Tribunais Regionais Federais – bem como o recorte proposto para coleta e para análise dos dados secundários. O estudo baseou-se em (i) Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle que disciplina a atuação dos órgãos do poder judiciário nacional, e em (ii) termos de referência de pregões dos Tribunais Regionais Federais; tratados a partir da análise de conteúdo. Posteriormente, descrevem-se os procedimentos de análise estatística dos dados empíricos, extraídos do Relatório Justiça em Números e do SIAFI, conforme descrito na referida seção.

Já na Seção 4, primeiramente descrevem-se os resultados da análise documental, seguida das inferências sobre TIC e produtividade dos TRFs. Os resultados da análise descritiva e estatística dos dados empíricos, por sua vez, são expostos na subseção 4.3. Por fim, há uma subseção destinada à discussão dos resultados à luz da Teoria Institucional.

Na Seção 5 – Considerações Finais –, são retomados os principais pontos orientadores do estudo e são sintetizados os resultados mais relevantes. Apresentam-se ainda os avanços propostos no campo teórico obtidos a partir do presente estudo, além de serem expostas as

limitações identificadas no decorrer da pesquisa. Conclui-se com a apresentação de sugestões de trabalhos futuros embasados na Teoria Institucional ou focados em órgãos do Poder Judiciário. O Apêndice A encontra-se ao final do trabalho, em que se apresentam as Tabelas 5 e 6, com análise de correlação e regressão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Teoria Institucional

Segundo Scott (2014), alguns pensamentos embrionários a respeito da construção social da realidade têm origem em pensadores europeus do século XVIII. Marx, ao interpretar Hegel, afirmava que estruturas de dominação e exploração (juntamente com crenças, normas e relações de poder) refletiam e justificavam a realidade material. Durkheim, por sua vez, já considerava sistemas simbólicos de conhecimento, crenças e autoridade moral como instituições sociais, as quais teriam o papel de consertar (ou cristalizar) formas inicialmente subjetivas e individuais de julgar (Scott, 2014).

Weber, além de tratar da racionalidade burocrática, também reconheceu a existência de variantes da racionalidade para manutenção de estruturas tradicionais, o que, segundo Scott (2014), abriu o caminho para consideração de que o comportamento racional poderia ser fruto de lógicas institucionais que variam. Com a ampliação do escopo do pensamento, no sentido de considerar que fatores múltiplos influenciam na modelagem das organizações, Selznick (1949) observou empiricamente como as regras e os valores de uma comunidade local interagem com os sistemas administrativos e estruturas formais da organização objeto da pesquisa. Assim, foi destacada a importância que instituições informais podem ter nos resultados das organizações formais (Selznick, 1949).

Avançando em seus estudos, Selznick (1957) mostrou como líderes bem-sucedidos devem ser capazes de alinhar os ambientes técnico e institucional, sendo que o sucesso organizacional frequentemente depende de satisfazer demandas de ambos. O ambiente técnico envolve insumos materiais, tecnologias e competição de mercado; enquanto o ambiente institucional compreende valores culturais, expectativas sociais e normas (Selznick, 1957).

Até então, as teorias convencionais – por exemplo, a neoclássica – pressupunham que a estrutura formal e racional fosse a forma mais eficiente para coordenar e controlar as estruturas complexas que envolviam as organizações (Meyer & Rowan, 1977). Todavia, pesquisadores (como Selznick) apontam que há uma distância entre as estruturas formais e informais das organizações. Então, passou-se a estudar como significados, regras e entendimentos formavam

estruturas sociais institucionalizadas e influenciavam a própria burocracia das organizações (Meyer & Rowan, 1977).

Nesse sentido, tem-se que a Teoria Institucional dá suporte à discussão de como as organizações são influenciadas por pressões normativas, crenças e valores, sejam esses internos ou externos (Zucker, 1987). Sob a ótica dessa Teoria, tais fatores são denominados instituições. Segundo Scott (2014), instituições são elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos; feitos de simbolismo, atividades sociais e recursos materiais que, sob a forma de estruturas sociais multifacetadas e duráveis (mas não imutáveis), promovem estabilidade à vida social.

Há de se ressaltar a forma como o estudo das instituições está ligado à sobrevivência das organizações. Tal sobrevivência está ligada à manutenção da legitimidade das organizações perante a sociedade. Segundo Shocker e Sethi (1973), as organizações precisam, constantemente, demonstrar que suas ações, assim como aqueles beneficiados por essas, têm aprovação da sociedade, de modo semelhante a um contrato social.

Nessa mesma toada, Heugens e Landers (2009) afirmam que as pesquisas baseadas na Teoria Institucional criam debates construtivos entre teóricos e empíricos. Sob tal ótica, observa-se como o funcionamento de organizações tende a se igualar (mesmo que isso não pareça ser a opção racional) com o objetivo de manter sua legitimidade e, por consequência, sobrevivência no mercado (Zucker, 1987).

Para a ciência política, a Teoria Institucional (ou Institucionalismo) também admite correntes de pensamento variadas (Hall & Taylor, 2003). Por exemplo, para Hall e Taylor (2003), os ramos Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico, são considerados versões de um termo abrangente, denominado “Neoinstitucionalismo”.

A despeito das diversas vertentes teóricas e categorizações de ramos do institucionalismo, dentro da visão sociológica das organizações, Scott (2014) propõe dois ramos do institucionalismo: o velho e o novo. O velho institucionalismo, capitaneado por Selznick, é focado em conflitos de interesses, poder e dominação, informalidade das estruturas, valores e normas, e considera o institucionalismo como um processo interno às organizações. Já o novo institucionalismo, capitaneado por DiMaggio e Powell, tem ênfase em processos culturais e constitutivos, rotinas, processos de legitimação e estruturas formais, considerando o institucionalismo como um processo que ocorre no ambiente das organizações (ao invés de dentro delas), frequentemente ao nível de campo.

Em adição às variações da Teoria Institucional, Moll, Burns e Major (2018) apresentam três ramos específicos do institucionalismo: (1) a velha economia institucional – *Old*

Institutional Economics (OIE); (2) a nova economia institucional – *New Institutional Economics* (NIE); e (3) a nova sociologia institucional – *New Institutional Sociology* (NIS). Apesar de suas diferenças, todas compartilham do pressuposto de que instituições influenciam as organizações.

A OIE foca nos processos de mudança a partir de uma visão holística, ao invés de comparar estados ótimos de uma organização (Moll et al., 2018; Wilber & Harrison, 1978). Já a NIE foca na explicação teórica das instituições sociais nas esferas das organizações, utilizando-se de adaptações de conceitos da economia neoclássica, tal qual a racionalidade limitada (Langlois, 1989). Em resposta à perspectiva racional da NIE, a NIS surgiu para explicar como fatores externos moldam as organizações e estruturas de uma forma nem sempre racional (no sentido utilitarista ou contingencial do conceito) e consciente, porém, voltada para a manutenção de sua legitimidade (DiMaggio & Powell, 1991; Moll et al., 2018).

É importante frisar que a OIE e a NIS podem ter um papel complementar. Enquanto a NIS fornece explicações de nível macro para estruturas e procedimentos de organizações que operam em ambientes institucionalizados, a OIE foca no nível intraorganizacional para buscar explicações quanto à resistência à mudança e dissociação de aspectos formais para uma análise mais prática da realidade diária das organizações (Ribeiro & Scapens, 2006).

O presente estudo tem suporte na Nova Sociologia Institucional (NIS), em que se assume que estruturas e procedimentos intraorganizacionais são fortemente moldados por fatores externos ao invés da mera redução de custos (Moll et al., 2018; Zambenedetti & Angonese, 2020). Sob tal ótica, o setor público também sofre tais influências, buscando legitimar a atuação de órgãos públicos (tais como Tribunais de Justiça) com a aparência de eficiência (Carruthers, 1995).

2.2. Mudança institucional e isomorfismo

Suchman (1995) afirmou que os pesquisadores da Teoria da Legitimidade a dividiram em dois campos, o estratégico e o institucional. A abordagem estratégica pode ser resumida na forma como os gestores, com alto grau de controle gerencial, olham para fora da empresa e agem de forma intencional e planejada com o objetivo de alcançar legitimidade.

Já a abordagem institucional recebe forte influência das ideias de DiMaggio & Powell. Segundo os institucionalistas, as empresas estão imersas em uma estruturação coletiva de valores, cultura, crenças, leis, comportamentos (DiMaggio & Powell, 1983). Assim, as forças externas do setor no qual as empresas estão inseridas acabam determinando as condições de

legitimidade. A abordagem institucional pode ser resumida na forma como a sociedade olha para dentro das empresas para lhes conferir legitimidade (Suchman, 1995).

Conforme as expectativas de legitimidade mudam, as organizações devem moldar-se para atender às novas demandas. Segundo North (1990), as instituições não são estáticas, mas mudam com o tempo; e, as alterações nas instituições alteram incentivos econômicos, providenciando novas estruturas conceituais que influenciam o comportamento individual. Tais mudanças de comportamento geram novas expectativas e demandas que exercem pressões sobre as organizações, moldando-as de modo semelhante.

Essa modelagem organizacional análoga é conceituada como isomorfismo. Baseado nos estudos de Fennell sobre efeitos de características ambientais em hospitais, e no relatório de Meyer sobre os impactos da centralização de financiamento educacional nos Estados Unidos, DiMaggio e Powell (1983) sustentam que há dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional.

O trabalho de Hannan e Freeman (1977) trata a respeito do isomorfismo competitivo. Para os autores, mecanismos de seleção e aprendizado adaptativo, dentro de um ambiente organizacional em que exista competição livre e aberta, faz com que as organizações tomem formas semelhantes. O isomorfismo competitivo é constatado quando a ênfase da análise está nas competições de mercado, mudança de nichos e medidas de adaptação organizacional (Hannan & Freeman, 1977). Para os ecologistas populacionais, as forças de competição seletivas ambientais forjam as organizações sobreviventes de maneira similar (Boxenbaum & Jonsson, 2008).

Em contrapartida, o conceito de isomorfismo institucional não considera que as organizações se tornam similares por conta de adaptação às demandas técnicas do ambiente, mas, por adaptação às demandas socialmente construídas do ambiente (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Assim, o isomorfismo institucional mostra-se como uma ferramenta útil para a compreensão das políticas, mitos e cerimônias das organizações, possibilitando estudar como pressões institucionais acomodam organizações iguais em sua busca não apenas por clientes e recursos financeiros, mas (principalmente) por legitimidade (Aldrich, 1979; DiMaggio & Powell, 1983; Kanter, 1972).

Tomando como embasamento os conceitos do isomorfismo institucional, passa-se a analisar por quais mecanismos a mudança isomórfica ocorre. Segundo DiMaggio e Powell (1983), há três mecanismos por meio dos quais a mudança ocorre, a saber: isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético e isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo é causado por influências políticas e normativas (formais ou informais) por parte do poder estatal ou de agentes hierarquicamente superiores (DiMaggio & Powell, 1983). Tal tipo de isomorfismo é constatado com maior frequência em exigências de determinadas práticas sob a pena de sanção por parte da autoridade pública (Boxenbaum & Jonsson, 2008).

Já o mimético se dá pela imitação de procedimentos adotados por outras organizações em resposta às incertezas (DiMaggio & Powell, 1983). Selznick (1996) ainda pondera que o mimetismo está mais enraizado na compulsão e ansiedade de gestores, do que em um processo formal de solução de problemas.

Por fim, o isomorfismo normativo é observado quando há sinais ambientais de que uma determinada prática é a escolha correta, em termos morais (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Tal tipo de isomorfismo é associado às profissões, no sentido em que a capacitação profissional e a criação de redes de comunicação tendem a incentivar os profissionais a considerarem determinados valores (em termos morais) como adequados (Boxenbaum & Jonsson, 2008; DiMaggio & Powell, 1983).

Como exemplo² de pesquisa correlata no Poder Judiciário, cita-se Pereira (2020), quem observou, à luz da Teoria Institucional, como pressões externas influenciam o isomorfismo institucional. Segundo o autor, a implantação do Processo Judicial Eletrônico no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFDT foi afetada por pressões institucionais isomórficas dos tipos coercitivo, mimético e normativo. De forma a avançar na discussão, ao tratar do Poder Judiciário, o presente estudo toma a pandemia de COVID-19 como um evento causador de mudanças nas organizações, devido à perturbação do estado de equilíbrio institucional vigente. Conforme mencionado, no presente estudo, utiliza-se de tal mudança (no regime de trabalho) para analisar o desempenho dos Tribunais Regionais Federais no Brasil, entendendo que, dentre os diversos fatores, os investimentos em TIC e o trabalho remoto podem ter sido determinantes (isto é, variáveis explicativas) no desempenho de tais tribunais no período pandêmico.

2.3. Pesquisas anteriores sobre Poder Judiciário e pandemia de COVID-19

O movimento denominado *New Public Management* (NPM), ao lançar mão de instrumentos utilizados na iniciativa privada, enfatiza a mensuração de desempenho de órgãos públicos como uma boa prática de governança (Lee, 2008; Parker et al., 2018; Verbeeten &

² Na subseção 2.3, serão revisados outros estudos que tratam do Poder Judiciário.

Speklé, 2015). Entretanto, a mensuração de desempenho de órgãos públicos, além de ser dificultada pela característica impositiva do orçamento, pela complexidade na implantação de sistema de custos, ainda sofre com vieses comportamentais relacionados à divulgação de notícias pejorativas sobre o governo (Marvel, 2016).

Segundo Speklé e Verbeeten (2014), a utilização, em si, de sistemas de mensuração de desempenho pode prejudicar o próprio desempenho de organizações públicas, caso feita unicamente com o propósito de criar estímulos a melhores resultados. Isso porque o foco exagerado em resultados financeiros pode comprometer a qualidade de mecanismos de mensuração de desempenho, especialmente em órgãos públicos (Brignall & Modell, 2000). Ademais, a mera utilização dos mecanismos de mensuração de desempenho do setor privado no setor público não leva em consideração a multiplicidade e maior complexidade das partes interessadas deste (Brignall & Modell, 2000). Nesse sentido, ratifica-se a importância de uma abordagem institucional sobre o tema, em especial, ao se tratar do Poder Judiciário, dados os benefícios adicionais que podem ser gerados como consequência de melhorias na prestação jurisdicional (Chemin, 2021).

Brignall e Modell (2000) apresentam a oportunidade de realização de pesquisas a respeito de sistemas de mensuração de desempenho sob uma ótica institucional. Ainda segundo os autores, uma estratégia de pesquisa seria a análise da mudança na mensuração de desempenho em contextos específicos. No presente estudo, conforme mencionado, buscou-se aplicar uma ótica não positivista e, portanto, apoiou-se na Teoria Institucional para analisar se as mudanças institucionais decorrentes da pandemia de SARS-CoV-2 impactaram o desempenho dos Tribunais Regionais Federais (TRFs).

A despeito dessa proposta alternativa, os estudos conduzidos a respeito do desempenho de órgãos do Poder Judiciário consideraram diferentes embasamentos teóricos e metodologias. Outros trabalhos realizados no âmbito do Poder Judiciário são descritos na Figura 1, entre os quais se destaca Gomes e Guimarães (2013), que apresentam o estado da arte nas pesquisas sobre desempenho no Judiciário.

Figura 1*Pesquisas com foco no Poder Judiciário*

Referência	Título	Resultados
Buscaglia e Dakolias (1999)	Comparative international study of court performance indicators: a descriptive and analytical account	Países que realizaram investimentos em TIC tiveram os melhores resultados em baixa de processos e duração de casos.
Yeung e Azevedo (2012)	Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros.	Alta variação de níveis de eficiência entre os Tribunais de Justiça brasileiros. Seria possível aumentar a eficiência de tribunais sem aumentar o número de magistrados e servidores.
Falavigna, Ippoliti, Manello e Ramello (2015)	Judicial productivity, delay and efficiency: a Directional Distance Function (DDF) approach	A análise de eficiência de tribunais de justiça com relação a tempo de duração das causas deve ser ponderada pela qualidade das decisões judiciais, com vistas à redução do custo social.
Voigt (2016)	Determinants of judicial efficiency: a survey	A literatura sobre eficiência judiciária ainda é escassa. O grande número de novos casos está correlacionado com maior solução de casos. Aumentar o número de juízes não necessariamente diminui o atraso judicial. Não há correlação entre taxas de reformulação de sentenças e velocidade de solução de casos.
Venturini, Souza e Bianchi (2020)	Eficiência na alocação dos recursos públicos do Poder Judiciário: um estudo na 4ª região federal.	Ranking de unidades judiciárias mais eficientes na região sul do país. Mensurar eficiência no Poder Judiciário não pode ser limitada à quantidade de processos julgados, mas deve considerar a otimização dos recursos empregados.
Sátiro e Sousa (2021)	Determinantes quantitativos do desempenho judicial: fatores associados à produtividade dos Tribunais de Justiça	Maior quantidade de carga de trabalho, servidores públicos e funcionários terceirizados têm efeito positivo sobre a produtividade dos tribunais. Maior quantidade de advogados atuantes no estado tem efeito negativo sobre a produtividade dos tribunais. Não foi possível encontrar evidências de que a participação dos conciliadores tenha efeito sobre a produtividade dos tribunais.
Sekunda e Risdén Junior (2022)	O que dizem os dados? Uma análise factual da (in)eficiência do poder judiciário brasileiro	Um aumento na quantidade de servidores por magistrado prejudica a eficiência do Tribunal. O aumento em investimentos de TIC contribui para o aumento nos níveis de eficiência do Tribunal.
Barreto e Costa (2022)	O impacto das novas tecnologias na administração da justiça em breve perspectiva comparada e internacional: a experiência brasileira e europeia	Ações do CNJ, como a Justiça 4.0, e o diálogo com a União Europeia têm trazido avanços na modernização tecnológica da prestação jurisdicional.
Sousa, Fidelis, Bermejo, Gonçalo e Melo (2022)	Artificial intelligence and speedy trial in the judiciary: Myth, reality or need? A case study in the Brazilian Supreme Court (STF)	A utilização de Inteligência Artificial pode aumentar a velocidade de tramitação de casos judiciais ao automatizar tarefas operacionais de baixa complexidade, reduzindo assim o custo do sistema judiciário. Entretanto, ainda carece de maior desenvolvimento para possibilitar o julgamento de causas complexas. A substituição de profissionais da área jurídica por Inteligência Artificial é um mito.

O estudo de Gomes e Guimarães (2013) é decorrente da tese de doutoramento de Gomes (2014), que, por sua vez, é composta de quatro artigos a respeito do desempenho do Judiciário brasileiro. O primeiro artigo reuniu diversos estudos empíricos sobre o tema; o segundo investigou, por meio de entrevistas, a percepção dos juízes estaduais de primeira instância a

respeito do trabalho que realizam; o terceiro e quarto consistiram em analisar variáveis preditoras para o desempenho de juízes e tribunais estaduais. Dentre os achados, destaca-se que os investimentos em tecnologia afetam quantitativamente e qualitativamente no desempenho dos tribunais.

Além dos referidos autores, citam-se ainda Beenstock (2001), Beer (2006), Schwengber (2006) e, mais recentemente, Pereira (2020). Beenstock (2001) analisou as cortes de justiça de Israel e concluiu que um aumento/diminuição na quantidade de juízes não provoca alterações na eficiência de determinado tribunal. O autor constatou que a produtividade dos magistrados não está diretamente relacionada com o volume de casos do tribunal, chegando a inferir que seria possível reduzir a quantidade de magistrados e manter a saída de processos inalterada. Os resultados desse estudo foram posteriormente corroborados por Beenstock e Haitovski (2004).

Beer (2006) analisou diversas variáveis capazes de influenciar o desempenho judicial em dois estados do México sob a ótica da escolha racional institucional. Segundo a autora, estados mais dependentes de exportações têm um poder judiciário menos acessível e menos efetivo, assim como a pobreza tem um impacto negativo no comportamento das cortes de justiça. Por outro lado, a participação política parece melhorar a efetividade judicial.

Schwengber (2006) buscou mensurar a eficiência no sistema judiciário brasileiro com a utilização de métodos paramétricos e não paramétricos. Os resultados indicam que nos tribunais de 1º grau da Justiça do Trabalho (exceto São Paulo), o número de processos julgados poderia ser aumentado sem haver aumento de custos. Também se observou que variáveis como educação, especialização das comarcas, taxa de litigiosidade, complexidade da economia local e proporção de mulheres na população contribuem para um aumento na eficiência dos tribunais.

Considerando a relevância e a proximidade temporal da pandemia de COVID-19, estudos sobre seu impacto nas organizações têm sido publicados recentemente com diferentes escopos. Oliveira *et al.* (2021) constaram que empresas brasileiras listadas na B3 tiveram uma piora em seu desempenho contábil durante o ano 2020, por influência da pandemia.

Com relação à produtividade, os efeitos da pandemia foram sentidos em vários setores da economia (Campos *et al.*, 2022). Em contrapartida, algumas organizações experimentaram um aumento de produtividade durante o referido período (Baccili & Cruz, 2021; Barros *et al.*, 2021; Batistella *et al.*, 2022; Lopes & Lunardi, 2022; Matias & Mallagoli, 2022). Em especial, cita-se o exemplo do Tribunal de Justiça do Ceará, que durante o ano de 2020, ao implantar compulsoriamente o regime de trabalho remoto e de audiências virtuais, obteve um aumento em sua produtividade – mensurada pelo número de processos julgados nas câmaras criminais (Morais & Andrade, 2021).

Conforme pesquisas anteriores, para medição de desempenho em cortes de justiça podem ser utilizadas variáveis como tempo de julgamento ou número de casos resolvidos. Tem-se ainda a taxa de congestionamento, que considera tanto a quantidade de entrada quanto de saída de casos, ponderando assim o efeito do tamanho dos tribunais (Buscaglia & Dakolias, 1999; Voigt, 2016). Para o presente estudo, os dados coletados e as variáveis mensuradas são apresentados na subseção 3.3.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

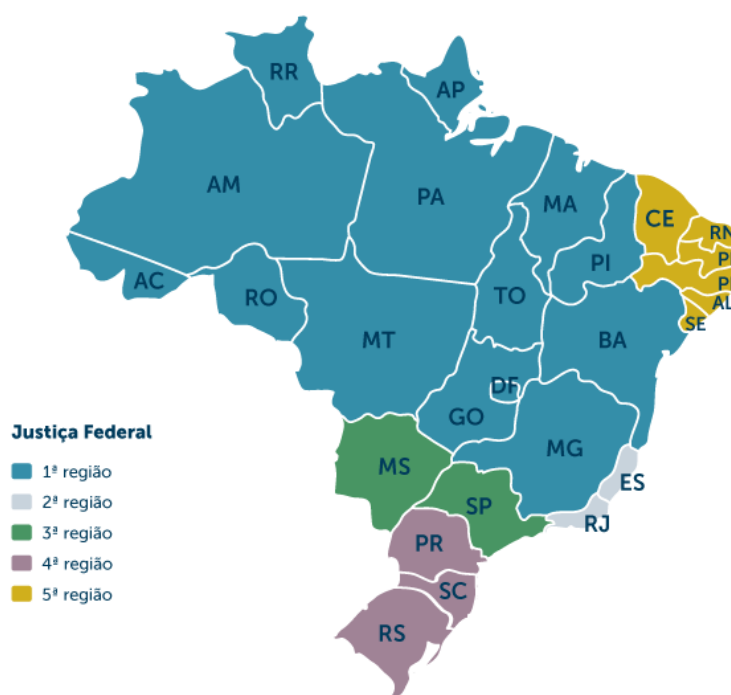
3.1. Os Tribunais Regionais Federais

Conforme o texto constitucional, os Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais são órgãos do Poder Judiciário. As ações de competência dos TRF e Juízes Federais estão elencadas nos artigos 108 e 109 da Constituição Federal – CF e abrangem, entre outras situações, as causas em que a União figure como parte no processo (Brasil, 1988).

A divisão em 5 Tribunais Regionais Federais foi estipulada por meio do § 6º do artigo 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Brasil, 1988). Ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 73/2013 criou os TRFs da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões, e a Lei nº 14.226/2021 criou o TRF da 6ª Região (a partir de 1º de janeiro de 2022). Todavia, a criação dos novos TRFs depende do resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.017, ainda sem decisão de mérito (Lenza, 2022). Assim, a presente pesquisa foi realizada considerando-se a configuração dos Tribunais Regionais Federais da Figura 2.

A escolha dos Tribunais Regionais Federais para a realização da presente pesquisa deu-se pelo fato de serem órgãos do Poder Judiciário da União classificados como justiça comum. Assim, a coleta de dados orçamentários pôde ser obtida por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) com a padronização das codificações utilizadas para determinados tipos de despesas. Ademais, a utilização de dados de produtividade entre tribunais do mesmo ramo de justiça permite uma comparação homogênea de desempenho.

Figura 2
Divisão dos Tribunais Regionais Federais



Fonte: Portal do Superior Tribunal de Justiça (2019).

Saliente-se que, no âmbito do Poder Judiciário, em 2016, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 227 (CNJ, 2016), que definiu as bases para a implantação do teletrabalho nos órgãos da Justiça, ficando facultativa aos tribunais a adoção dessa modalidade de trabalho. Nesse sentido, no presente estudo, emprega-se o termo **teletrabalho** em referência ao regime de trabalho não presencial facultativo no período anterior à pandemia de COVID-19, isto é, anterior a março de 2020.

No contexto anterior à pandemia de COVID-19, o regime de teletrabalho não era uma regra imposta, sendo facultado a, no máximo, 30% dos servidores por unidade, conforme a Resolução n.º 227 (CNJ, 2016). Observa-se, ainda, que havia barreiras à implantação de tal regime no setor público, ocasionadas seja por resistência cultural, seja de ordem tecnológica ou pela própria natureza dos cargos (Choi, 2018). Outra informação a ser destacada é que, no ano de 2018, 16,2% dos processos judiciais ainda ingressaram de forma física (CNJ, 2020a).

Como termo diferenciado, no presente estudo, definiu-se o uso de **trabalho remoto** como referente ao regime de trabalho emergencial e não presencial vigente entre março de 2020 e dezembro de 2022, isto é, durante a pandemia de COVID-19, conforme a Resolução CNJ n.º 313 (CNJ, 2020b).

3.2. Coleta e tratamento de dados documentais

A pesquisa foi guiada pela coleta de informações por fontes secundárias. Inicialmente, buscaram-se indícios de fatores institucionais que pudessem ter influenciado o comportamento das variáveis, por meio de pesquisa documental em relatórios e normativos, bem como outros documentos de órgãos reguladores, que disciplinam a atuação dos Tribunais Regionais Federais.

As Resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) durante os anos de 2018 a 2021 foram submetidas à análise de conteúdo. Além disso, buscou-se por termos de referência relativos a processos licitatórios dos TRFs (em seus sítios oficiais) para a contratação de soluções de TIC durante o período citado. Em tal método, o conteúdo de determinado texto é submetido a uma análise sistemática para identificação de padrões, temas e significados em comum (Bardin, 1977).

Em pesquisa ao sítio eletrônico do CNJ, foi possível obter todas as Resoluções expedidas entre 2018 e 2021. Saliente-se que, na busca, foram coletadas tanto resoluções novas, quanto resoluções que apenas alteraram ou revogaram as anteriores. Em seguida, foi feita a leitura da ementa de cada uma das resoluções, sendo separadas aquelas que continham os termos “Pandemia” ou “COVID-19” ou “Tecnologia da Informação e Comunicação”. Assim, 38 resoluções foram selecionadas e submetidas ao processo de codificação do *software* NVivo.

Dos códigos apresentados, foram identificadas algumas expressões em destaque, que serão apresentadas na subseção 4.1. Outros códigos resultantes da análise pelo NVivo foram excluídos, pois se referiam a palavras repetidas por características da estrutura textual de uma resolução (v.g.: “data”, “outros”, “vigor”, “lei”, “artigo” e “serão”) ou por conterem temas alheios ao objeto da presente pesquisa (v.g. “prisão”, “processo”, “audiência”, “internação”).

Dentre os documentos levantados e analisados, destacam-se:

- Resolução CNJ n.º 313 (CNJ, 2020b), que estipulou que os tribunais adotassem o regime de trabalho remoto como forma de amenizar o aumento do número de casos de COVID-19.
- Resolução CNJ n.º 345 (CNJ, 2020c), que regulamentou a implantação do ‘Juízo 100% Digital’, exigindo que todos os atos processuais fossem feitos de forma eletrônica e remota.
- Resolução CNJ n.º 371 (CNJ, 2021b), a qual flexibilizou as regras para a realização do teletrabalho.

- Resolução CNJ n.º 372 (CNJ, 2021b), que regulamentou a ferramenta denominada ‘Balcão Virtual’ – ferramenta de videoconferência para atendimento às partes e realização de audiências judiciais de forma remota.
- Resolução CNJ n.º 375 (CNJ, 2021c), que criou a Equipe de Trabalho Remoto.
- Termo de Referência do Pregão n.º 159/2020 do TRF da 2.ª Região, que apresenta, entre as justificativas para a utilização da ferramenta de videoconferência em nuvem (*Microsoft Teams*), o fato de essa ser a alternativa mais utilizada pelos órgãos da Administração Pública.

A partir da análise documental e considerando o problema de pesquisa — as mudanças institucionais decorrentes da pandemia de SARS-CoV-2 impactaram o desempenho dos Tribunais Regionais Federais —, tomou-se como *proxy* de variável contextual o fator regime de trabalho.

Segundo Scott (2008), uma mudança institucional tem causas internas ou externas. Entre os fatores externos, pode-se ter uma perturbação advinda de sistemas mais amplos, que acabam desestabilizando regras e entendimentos de campos estáveis. Até então, o regime denominado teletrabalho era facultativo, havendo, ainda, certa resistência a sua implantação (Choi, 2018). Porém, durante a pandemia, a imposição do distanciamento social fez com que o regime de trabalho remoto emergencial se tornasse a regra para os trabalhadores. Nesse sentido, tem-se na *proxy* regime de trabalho (teletrabalho e remoto) um fator observável decorrente do contexto pandêmico.

A despeito da falta de relatórios aferindo a produtividade dos servidores do Poder Judiciário antes da pandemia, o estudo realizado por Caillier (2016) apontou que funcionários em regime de teletrabalho facultativo possuíam maior motivação para o trabalho e apresentavam desempenho maior do que os trabalhadores em regime presencial. Ressalte-se que a própria Resolução CNJ n.º 227 (2016) já previa que a produtividade dos servidores em teletrabalho facultativo fosse superior à dos demais servidores. Segundo a citada Resolução, o gestor de cada unidade deveria fixar, em acordo com o servidor pleiteante ao teletrabalho facultativo, metas de desempenho superiores às dos demais servidores em regime de trabalho presencial.

Ante o referencial teórico exposto e considerando-se as hipóteses apresentadas na Subseção 3.2, na Figura 3, expõe-se as relações esperadas entre as variáveis do presente estudo.

Figura 3*Hipóteses de pesquisa e relação esperada entre as variáveis*

Contexto institucional	Hipótese	Variáveis		
Antes da pandemia	H_1	Investimentos em TIC	α	Desempenho dos TRFs
	H_2	Regime de trabalho		
Contexto institucional	Hipóteses	Variáveis		
Período pandêmico	H_1	Investimentos em TIC	α	Desempenho dos TRFs
	H_2	Regime de trabalho		

Para a análise da relação entre as variáveis, é importante ponderar os avanços tecnológicos ocorridos ao longo do tempo (Vargas & Osma, 2013), tendo ainda a justificativa da economia de recursos financeiros proporcionada às organizações frente à aplicação de TICs (Saltzstein *et al.*, 2001). Apesar desse fato, o presente estudo não compara as tecnologias aplicadas nos diferentes contextos, antes e durante a pandemia, limitando-se aos valores orçamentários referentes aos investimentos em TIC. Destaque-se, ainda, a existência de outros fatores contextuais que poderiam melhor capturar a institucionalização da mudança para além do regime de trabalho. Entretanto, considerando-se o enfoque nos dados secundários, e conforme o exposto, entende-se que a *proxy* regime de trabalho captura, em certa medida, as questões institucionais decorrentes da pandemia de COVID-19.

3.3. Coleta e tratamento de dados empíricos

As informações sobre os processos judiciais foram obtidas na publicação denominada Justiça Pesquisa, elaborada anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça e principal fonte de mensuração das atividades realizadas pelos tribunais brasileiros (Conselho Nacional de Justiça, 2021a).

No presente trabalho, a *proxy* utilizada como medida de desempenho foi a produtividade dos tribunais em termos de processos judiciais baixados, isto é, quando a competência judicial se encerra naquele órgão, incluindo a primeira e segundas instâncias. A métrica utilizada foi desenvolvida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça que, dentre os indicadores que mensuram a produtividade dos órgãos judiciais, apresenta a taxa de congestionamento, medida pela razão entre os processos pendentes e os tramitados em um determinado tribunal em um ano (Conselho Nacional de Justiça, 2022a).

A taxa de congestionamento é um indicador do tipo quanto menor, melhor. Ainda que indicada na literatura e pelo Conselho, ressalte-se que a taxa de congestionamento possui limitações em termos de mensuração de produtividade, isto porque, mesmo que as varas e

turmas aumentem a quantidade de processos julgados, reduzindo assim os processos pendentes, há casos em que, por circunstâncias jurídicas alheias ao tribunal, os processos ficam sobrestados. Há ainda os casos em que os processos são finalizados e são encaminhados para o arquivo provisório.

Para corrigir uma possível distorção na taxa de congestionamento causada por essas situações, no presente estudo utilizou-se a taxa de congestionamento líquida como medida de produtividade para fins de avaliação do desempenho dos Tribunais. No cálculo desse indicador, são excluídos os processos sobrestados e os em arquivo provisório (Conselho Nacional de Justiça, 2022a). A fórmula matemática para a obtenção da taxa de congestionamento líquida (TCL) é expressa a seguir:

$$TCL_i = \frac{\text{Processos Líquidos Pendentes}}{\text{Processos Líquidos Tramitados}}, \text{ ou}$$

$$TCL_i = \frac{(\text{Processos Tramitados} - \text{Processos Suspensos}) - \text{Processos Baixados}}{(\text{Processos Tramitados} - \text{Processos Suspensos})}$$

em que: TCL_i = taxa de congestionamento líquida no ano i .

Já as informações orçamentárias foram obtidas por meio do Sistema Tesouro Gerencial, ferramenta que permite a realização de pesquisas a partir da extração de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). As despesas de TIC foram selecionadas a partir dos critérios estabelecidos no Manual Técnico de Orçamento para a classificação da despesa pública (Secretaria de Orçamento Federal, 2021).

Conforme a Figura 4, dentre todas as despesas relacionadas à TIC elencadas, as despesas correntes foram consolidadas considerando-se o total das despesas cujo primeiro dígito do código da Natureza da Despesa era 3. Já as despesas de capital foram consolidadas pelo total das despesas cujo primeiro dígito do código da Natureza da Despesa era 4. Os valores em reais das despesas foram corrigidos pelo IPCA para 31 de dezembro de 2022.

Figura 4
Despesas classificadas como TIC

Categoria de análise	Natureza da despesa	Descrição da despesa
Despesas correntes com TIC	33903017	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO
	33903504	CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO
	33903654	MANUTENCAO E CONSERVACAO DE EQUIPAMENTOS DE TIC
	33904001	LOCACAO DE EQUIPAMENTOS DE TIC - ATIVOS DE REDE
	33904002	LOCACAO DE EQUIPAMENTOS DE TIC - COMPUTADORES
	33904004	LOCACAO DE EQUIPAMENTOS DE TIC - IMPRESSORAS
	33904005	LOCACAO DE EQUIPAMENTOS DE TIC - TELEFONIA
	33904006	LOCACAO DE SOFTWARES
	33904007	MANUTENCAO CORRETIVA/ADAPTATIVA E SUSTENTACAO - SOFTWARES
	33904009	HOSPEDAGENS DE SISTEMAS
	33904010	SUPORTE A USUARIOS DE TIC
	33904011	SUPORTE DE INFRAESTRUTURA DE TIC
	33904012	MANUTENCAO E CONSERVACAO DE EQUIPAMENTOS DE TIC
	33904013	COMUNICACAO DE DADOS E REDES EM GERAL
	33904014	TELEFONIA FIXA E MOVEL - PACOTE DE COMUNICACAO DE DADOS
	33904015	DIGITALIZACAO/INDEXACAO DE DOCUMENTOS
	33904016	OUTSOURCING DE IMPRESSAO
	33904017	COMPUTACAO EM NUVEM - INFRAESTRUTURA COMO SERVICO (IAAS)
	33904018	COMPUTACAO EM NUVEM - PLATAFORMA COMO SERVICO (PAAS)
	33904019	COMPUTACAO EM NUVEM - SOFTWARE COMO SERVICO (SAAS)
	33904020	TREINAMENTO/CAPACITACAO EM TIC
	33904021	SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS DE TIC
	33904022	INSTALACAO DE EQUIPAMENTOS DE TIC
33904023	EMISSAO DE CERTIFICADOS DIGITAIS	
33904096	SERVICOS DE TIC PESSOA JURIDICA - PAGAMENTO ANTECIPADO	
33904099	OUTROS SERVICOS DE TIC	
Despesas de capital com TIC	44903017	MATERIAL DE TIC (CONSUMO)
	44904001	DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE
	44904002	MANUTENCAO EVOLUTIVA DE SOFTWARE
	44904003	SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS DE TIC
	44904004	MELHORIA, MANUTENCAO E SUPORTE DE EQUIPAMENTOS DE TIC
	44904005	AQUISICAO DE SOFTWARE PRONTO
	44904006	AQUISICAO DE SOFTWARE SOB ENCOMENDA OU CUSTOMIZADOS
	44905235	MATERIAL DE TIC (PERMANENTE)
	44905237	EQUIPAMENTOS DE TIC - ATIVOS DE REDE
	44905241	EQUIPAMENTOS DE TIC - COMPUTADORES
	44905243	EQUIPAMENTOS DE TIC - SERVIDORES/STORAGE
	44905245	EQUIPAMENTOS DE TIC - IMPRESSORAS
	44905247	EQUIPAMENTOS DE TIC - TELEFONIA

Assim, para a mensuração dos investimentos em TIC, foram coletados os totais de despesas (correntes e de capital) pagas dos anos 2018 e 2019 (sem pandemia) e dos anos 2020 e 2021 (com pandemia) para as Unidades Gestoras elencadas na Figura 5. Tais dados empíricos sobre despesas foram avaliados pelo teste Shapiro-Wilk (Leotti *et al.*, 2012) para a verificação de normalidade.

Figura 5
Unidades Gestoras

Código	Nome	Região*
090002	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - AM	TRF1
090003	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - PA	TRF1
090004	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - MA	TRF1
090005	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - PI	TRF1
090006	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - CE	TRF5
090007	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - RN	TRF5
090008	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - PB	TRF5
090009	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - PE	TRF5
090010	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - AL	TRF5
090011	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - SE	TRF5
090012	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - BA	TRF1
090013	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - MG	TRF1
090014	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - ES	TRF2
090015	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - MS	TRF3
090016	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - RJ	TRF2
090017	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - SP	TRF3
090018	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - PR	TRF4
090019	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - SC	TRF4
090020	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - RS	TRF4
090021	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - MT	TRF1
090022	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - GO	TRF1
090023	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - DF	TRF1
090024	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - AC	TRF1
090025	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - RO	TRF1
090027	SECRETARIA DO T.R.F. DA 1A. REGIAO	TRF1
090028	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A. REGIAO	TRF2
090029	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A.REGIAO	TRF3
090030	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A.REGIAO	TRF4
090031	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5A.REGIAO	TRF5
090037	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - AP	TRF1
090038	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - TO	TRF1
090039	JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - RR	TRF1

Nota. *Agrupado com base na divisão ilustrada na Figura 2.

Já a produtividade dos TRFs, isto é, a taxa de congestionamento líquida (TCL), foi submetida ao modelo de análise de variância (ANOVA), pelo qual é feita uma comparação entre as médias de dois ou mais grupos para observar se há diferença estatisticamente significativa entre elas, permitindo aos pesquisadores tecerem conclusões a respeito de efeitos entre os grupos (Kirk, 2013). Na presente pesquisa, o teste estatístico ANOVA foi aplicado a fim de verificar se houve uma variação estatisticamente significativa ao se comparar os anos de 2018 e 2019 (sem pandemia) com os anos de 2020 e 2021 (com pandemia).

Posteriormente, os dados foram submetidos ao teste de correlação linear de Pearson para avaliar a correlação entre despesas e produtividade. Também foram elaborados modelos de regressão linear simples e múltipla com dados em painel (Figura 6, a seguir) para avaliar o efeito que os investimentos em TIC causaram na taxa de congestionamento líquida dos tribunais durante todo o período. Nos modelos, a variável dependente é sempre a taxa de

congestionamento líquida, enquanto a(s) variável(is) independente(s) é(são) as diferentes categorias de despesa com TIC e a presença (ausência) do regime de trabalho remoto emergencial, que, conforme mencionado, fez-se presente apenas durante o período da pandemia de COVID-19.

Figura 6

Modelos de regressão com dados em painel

Variável dependente	Modelo	Variáveis independentes
Produtividade (Taxa de congestionamento líquida)	A	Despesas correntes com TIC Constante
	B	Despesas de capital com TIC Constante
	C	Despesas correntes com TIC Despesas de capital com TIC Constante
	D	Regime de trabalho (<i>dummy</i>) Constante
	E	Despesas correntes com TIC Despesas de capital com TIC Regime de trabalho (<i>dummy</i>) Constante

Considerando-se que o objetivo da análise empírica é avaliar a diferença estatística dos dados observados e a existência de relação estatística entre os dados, não buscando extrapolação para períodos futuros, os modelos apresentados prescindem de validação dos testes econométricos para mínimos quadrados ordinários. Como exemplo, tem-se o Modelo C, com ambas as despesas inseridas simultaneamente — tal fato pode acarretar problemas de multicolinearidade. Assim, poderia haver relação linear exata (ou próxima) entre as variáveis independentes. Pondera-se, ainda, a limitação dos dados em análise, a saber: 5 unidades observadas (5 Tribunais Regionais Federais) para os anos de 2018 a 2021.

4. RESULTADOS

4.1. Análise documental

No Brasil, o Ministério da Saúde declarou situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), por meio da Portaria n.º 188, de 4 de fevereiro de 2020, antes mesmo de se ter confirmado o primeiro caso da doença em território brasileiro (Mota & Teixeira, 2020).

Naquela mesma data, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que regulamentava a quarentena, entre outras medidas, para a contenção de epidemias, nesse caso específico para a situação da COVID-19 (Mota & Teixeira, 2020). Ao longo da pandemia,

diversas medidas de enfrentamento foram adotadas, tais como testes de temperatura, cancelamento de eventos públicos, proibição de reuniões públicas, obrigatoriedade do uso de máscaras, instalação de desinfetantes para as mãos em diversos locais (Nguyen *et al.*, 2021), além do chamado trabalho remoto.

No âmbito do Poder Judiciário, a Lei n.º 11.419, de 19 de dezembro de 2006 (Lei n.º 11.419, 2006), que dispõe sobre a informatização do processo judicial, configura-se como a primeira experiência de trabalho não presencial, quando se passou a admitir trâmites e práticas dos atos processuais na forma digital. Em 2016, o CNJ editou a Resolução n.º 227 (CNJ, 2016), que definiu as bases para a implantação do teletrabalho nos órgãos da Justiça, ficando facultativa aos tribunais a adoção dessa modalidade.

Já no período pandêmico, em 19 de março de 2020, a Resolução CNJ n.º 313 (CNJ, 2020b) estipulou que os tribunais adotassem o regime de trabalho remoto em caráter emergencial. Considerando-se a competência atribuída constitucionalmente ao CNJ para expedir atos normativos de observância obrigatória por todos os órgãos do Poder Judiciário (exceto o Supremo Tribunal Federal), todos os TRFs foram obrigados a alterar sua forma de funcionamento durante a pandemia. Tal Resolução foi publicada observando-se a seguinte exposição de motivos (Resolução CNJ n.º 313, 2020b):

[...] cabe ao Conselho Nacional de Justiça a fiscalização e a normatização do Poder Judiciário e dos atos praticados por seus órgãos (artigo 103-B, § 4º, I, II e III, da CF);

[...] a declaração pública de pandemia em relação ao novo Coronavírus pela Organização Mundial da Saúde – OMS, de 11 de março de 2020, assim como a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da OMS, de 30 de janeiro de 2020;

[...] que as autoridades públicas médicas e sanitárias já declararam a existência de transmissão comunitária em unidades da Federação, em que não se consegue identificar a trajetória de infecção pelo novo Coronavírus;

[...] que o grupo de risco para infecção pelo novo Coronavírus – Covid-19 compreende idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras com morbidades preexistentes que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio, com especial atenção para diabetes, tuberculose, doenças renais, HIV e coinfeções;

[...] a natureza essencial da atividade jurisdicional e a necessidade de se assegurarem condições mínimas para sua continuidade, compatibilizando-a com a preservação da saúde de magistrados, agentes públicos, advogados e usuários em geral;

[...] que a existência de critérios conflitantes quanto à suspensão do expediente forense gera insegurança jurídica e potenciais prejuízos à tutela de direitos fundamentais;

[...] a necessidade de se uniformizar, nacionalmente, o funcionamento do Poder Judiciário em face desse quadro excepcional e emergencial;

Pela exposição de motivos que antecede o texto da Resolução em si, especialmente pelas justificativas antes destacadas, tem-se que o CNJ fez uso de sua prerrogativa de órgão de controle interno do Poder Judiciário para suspender, temporariamente, as atividades presenciais dos órgãos sujeitos ao seu controle. Tal medida fora tomada com o objetivo de conter o contágio do vírus SARS-CoV-2, já que o funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário era feito majoritariamente de forma presencial.

Justificou-se que, mesmo com o cenário pandêmico, a prestação jurisdicional não poderia ser interrompida, visto que geraria danos à tutela dos direitos fundamentais. É possível observar, ainda, que o CNJ invoca, também como justificativa, a necessidade de se uniformizar o funcionamento do Poder Judiciário nesse contexto. A esse respeito, verifica-se que a atuação do CNJ seria facilitada se os órgãos sob seu controle fossem submetidos a critérios uniformes.

Com o advento da Resolução CNJ n.º 313/2020, impondo temporariamente e emergencialmente o trabalho remoto a todos os servidores, ficou suspensa a Resolução CNJ n.º 227/2016, que até então dispunha acerca do teletrabalho facultativo. Entretanto, observa-se que a experiência com a vigência da nova Resolução, com todos os servidores trabalhando de maneira remota, serviu como base para que alterações fossem realizadas, ainda durante a pandemia, na então Resolução CNJ n.º 227/2016. Feita por meio da Resolução CNJ n.º 371 (CNJ, 2021b), uma dessas alterações flexibilizou as regras para a realização do teletrabalho. Conforme o texto original, não era possível que servidores em estágio probatório, ou que ocupassem cargo de direção ou chefia, ou que tivessem subordinados, pleiteassem o teletrabalho. Tendo em vista que, durante a pandemia, todos os servidores foram forçados a trabalhar remotamente, constatou-se que os impedimentos de estágio probatório e de gerenciamento de pessoas não mais eram intransponíveis. Assim, a Resolução CNJ n.º 371/2021 revogou as vedações para que os chefes estivessem em teletrabalho e o vedou apenas para o primeiro ano do estágio probatório de novos servidores. Destaque-se que a citada flexibilização (CNJ, 2021b) foi feita considerando-se que:

[...] a Administração Pública deve se pautar pelo princípio da eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição da República;

[...] o Poder Judiciário deve trabalhar pelo aprimoramento contínuo da qualidade dos serviços jurisdicionais;

[...] a necessidade de motivar e comprometer os recursos humanos, propiciando-lhes condições para o desenvolvimento de suas potencialidades pessoais e profissionais.

Dessa forma, tem-se que a flexibilização de regras para o teletrabalho foi justificada pelo reconhecimento de que tal regime seria capaz de motivar os servidores, em conformidade com os achados de Caillier (2016). Ademais a permissão do teletrabalho para chefes e servidores, mesmo em estágio probatório, passou a ser entendida como algo que não mais causasse prejuízo à atividade jurisdicional. Pelo contrário, a flexibilização foi feita invocando-se o princípio da eficiência na Administração Pública.

Outra mudança feita na Resolução sobre o teletrabalho durante a pandemia foi a criação de “equipe de trabalho remoto”, por meio da Resolução CNJ n.º 375/2021, implementada com as seguintes justificativas (CNJ, 2021d):

[...] as competências, talentos e expertises dos recursos humanos que compõem o Poder Judiciário encontram-se, não raro, dispersas em diferentes comarcas e unidades federativas, o que dificulta a atuação em conjunto visando à troca de saberes e experiências;

[...] os crescentes desafios que se colocam para o Poder Judiciário em tempos de globalização, multiculturalismo e transformação digital;

[...] que o trabalho remoto e as novas tecnologias permitem a reunião e a integração de especialistas das mais diversas localidades;

A denominada “equipe de trabalho remoto” consiste na reunião de servidores lotados em diferentes órgãos, separados fisicamente, mas que se reúnem remotamente para realizar projetos cujos resultados poderiam beneficiar mais de um órgão do Poder Judiciário. Considerando-se a finalidade de tal equipe e a justificativa apontada para a autorização de sua criação, observam-se novamente justificativas ancoradas na busca por melhor desempenho e eficiência. A discussão a respeito da institucionalização dessas mudanças proporcionadas pela experiência obtida com o trabalho não presencial será retomada na subseção 4.4. Salienta-se ainda que tais mudanças no regime de trabalho, conforme problematizado, configuram-se no que se chama, no presente estudo, de mudança institucional decorrente da pandemia.

Outro exemplo a ser destacado na análise documental foi o das contratações realizadas pelos TRFs de soluções de TIC para a realização de reuniões por videoconferência e operacionalização do ‘Balcão Virtual’. Entre as contratações firmadas, os órgãos em estudo optaram pela utilização da ferramenta *Microsoft Teams*, a despeito de haver outras soluções tecnológicas disponíveis. Segundo o documento Termo de Referência do Pregão n.º 159/2020 (Termo de Referência, 2020) do TRF da 2.ª Região:

13.1. Em virtude das soluções descritas nos itens 12.1.1 (*Microsoft Skype for Business*) e 12.1.2 (*Polycom*) não atenderem à totalidade das necessidades do negócio, a análise ficou restrita aos itens 12.1.3 (solução de videoconferência de grande porte local) e 12.1.4 (solução de videoconferência em nuvem).

13.2. Com relação ao item 12.1.3 (solução de videoconferência de grande porte local) [...] ainda que seja tecnicamente possível a sua implantação local [...] torna-se necessário efetuar uma série de investimentos em itens de infraestrutura [...]

[...]

13.3.1. Saliente-se que o histórico de contratações anteriores de itens de infraestrutura indica ser inviável obter todos os itens para montagem de uma solução desse tipo em implantação local em um tempo inferior ao de uma contratação na modalidade [videoconferência em nuvem].

[...]

13.4. Ademais, sob o ponto de vista econômico, a implantação local apresenta um custo (representado pelo somatório das despesas de capital e despesas operacionais), muito superior ao da contratação da prestação dos serviços em nuvem por uma empresa especializada e estabelecida no mercado.

[...]

13.9. Em face ao exposto, ao realizar a análise e comparação das alternativas existentes, entendemos que a implantação de uma solução de videoconferência em nuvem, na modalidade [videoconferência em nuvem] é a alternativa mais vantajosa pois permite uma implantação imediata representando uma opção menos arriscada para a implantação e a garantia da disponibilidade e qualidade do serviço.

13.10. Frise-se, por último, que a alternativa escolhida é a mais adotada pelos órgãos da Administração Pública para o atendimento a esse tipo de demanda. (pp. 5 e 6)

Observa-se, pelos excertos expostos, que o TRF da 2.^a Região necessitava de uma solução tecnológica a ser implantada rapidamente para possibilitar a continuidade da prestação dos serviços jurisdicionais diante do cenário pandêmico. A análise do documento revela indícios de incerteza quanto ao tipo de solução a ser contratada, seja por aquisição de equipamentos, seja pela contratação de serviços em nuvem. Em face da incerteza, uma das justificativas para a contratação do serviço em nuvem foi o fato de esse ser a alternativa mais utilizada pelos órgãos da Administração Pública.

Ainda na análise documental, a partir da técnica de codificação automática do *software* NVivo, elaborou-se um diagrama hierárquico daqueles temas mais recorrentes no conteúdo de

Além desses, “preservação da saúde”, “declaração pública” (refere-se à decretação do estado de calamidade pública) e “importância internacional” também ocorreram com frequência. Com isso, observa-se, na análise documental, que, nas 38 resoluções do CNJ, emitidas de 2018 a 2021, cuja ementa continha as expressões “Pandemia”, ou “COVID-19”, ou “TIC”, há recorrência de conteúdos relativos ao fator preservação da saúde ou de expressões que alertavam para a gravidade da situação emergencial vivida no período. Tal resultado revela um indício de que a crise sanitária ocasionada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) foi levada em consideração pelo CNJ ao editar resoluções sobre TIC.

Ainda na Figura 7, destacam-se os temas “trabalho remoto”, “atividade jurisdicional” e “natureza essencial”. A frequência dessas expressões nas 38 resoluções do CNJ, emitidas durante os anos de 2018 a 2021, cuja ementa continha as expressões “Pandemia”, ou “COVID-19”, ou “TIC”, permite inferir que tais temas foram fatores considerados pelo CNJ ao editar as resoluções sobre TIC. Conforme mencionado, reitera-se que a adoção do trabalho remoto emergencial se tornou factível em razão dos investimentos em TIC (Vargas & Osma, 2013) até então feitos nos órgãos do Poder Judiciário.

4.2. Análise do desempenho e dos investimentos em TIC

Na estrutura organizacional do Poder Judiciário de 2021, trabalham 424.911 pessoas, sendo 18.035 magistrados (4,2%), 266.338 servidores (62,7%), 66.052 terceirizados (15,5%), 55.646 estagiários (13,1%) e 18.840 conciliadores, juízes leigos e voluntários (4,43%) (CNJ, 2022a). De acordo com o mencionado na metodologia, as informações acerca dos processos judiciais foram obtidas na publicação denominada Justiça Pesquisa, ao passo que as informações referentes às despesas com TIC foram obtidas no SIAFI.

A partir do objeto de estudo e das informações coletadas, na presente seção, serão apresentadas inferências a respeito do desempenho e do investimento em TIC dos TRFs durante os anos de 2018 a 2021. A análise empírica detalhada, considerando-se a relação das diferentes variáveis utilizadas como *proxy* no presente estudo, será exposta na subseção 4.3.

A Tabela 1 apresenta as despesas com TIC pelos TRFs, sendo os dados apresentados em valores em reais corrigidos pelo IPCA para 31 de dezembro de 2022. Ainda na Tabela 1, apresentam-se também as taxas de congestionamento líquidas (indicador de produtividade) por TRF por ano.

Tabela 1*Dados empíricos e estatísticas descritivas para despesas com TIC e produtividade*

Tribunal	Ano	Despesas com TIC (em RS)		Produtividade (Taxa de Congestionamento Líquida)
		Despesas Correntes	Despesas de Capital	
TRF1	2018	41.400.597,44	10.722.701,07	0,570483469
TRF1	2019	38.901.738,78	32.398.917,45	0,527457381
TRF1	2020	34.486.021,63	9.274.367,51	0,748613443
TRF1	2021	29.407.372,79	6.092.808,81	0,658793176
TRF2	2018	19.163.465,12	20.372.785,09	0,493427291
TRF2	2019	24.473.717,99	18.263.778,97	0,520639320
TRF2	2020	14.940.930,83	9.256.655,25	0,517682917
TRF2	2021	18.592.823,51	17.964.208,35	0,533269674
TRF3	2018	19.845.960,41	10.617.693,50	0,605993426
TRF3	2019	19.104.985,01	27.732.302,65	0,597876166
TRF3	2020	14.822.450,11	1.188.974,66	0,702516549
TRF3	2021	18.778.811,79	14.477.121,09	0,690844535
TRF4	2018	13.988.793,65	1.480.113,39	0,537428013
TRF4	2019	20.502.666,34	31.047.630,25	0,496883022
TRF4	2020	15.229.897,31	7.440.265,40	0,552988593
TRF4	2021	9.153.824,28	1.165.087,44	0,524832311
TRF5	2018	36.572.131,34	18.831.498,88	0,517092997
TRF5	2019	40.428.474,59	32.851.647,69	0,546718702
TRF5	2020	45.255.011,39	19.201.203,63	0,636441712
TRF5	2021	41.611.074,12	16.262.182,66	0,551502539
Mínimo		9.153.824,28	1.165.087,44	0,493
Média		25.833.037,42	15.332.097,19	0,577
Desvio-padrão		11.434.303,34	10.068.270,73	0,074
Mediana		20.174.313,37	15.369.651,88	0,549
Máximo		45.255.011,39	32.851.647,69	0,749
P-valor		0,028	0,203*	0,014

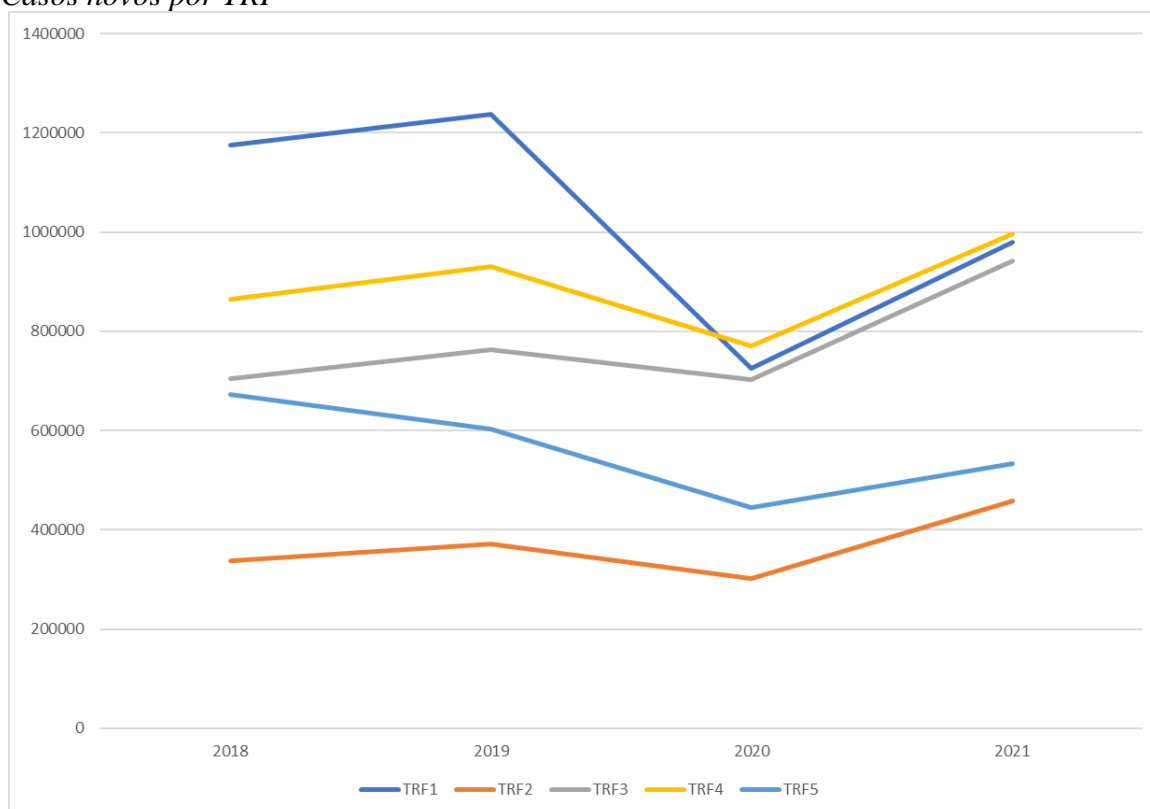
Notas. Teste Shapiro-wilk para análise de normalidade; *estatisticamente significativa. Se p-valor < 0,05, não é adequado à normalidade.

Pela análise dos dados, constatou-se que a taxa de congestionamento líquida (TCL) foi elevada durante o período pandêmico (anos 2020 e 2021), em contraste ao observado no Tribunal de Justiça do Ceará, que obteve melhora em sua produtividade durante o ano de 2020 (Morais & Andrade, 2021).

A taxa de congestionamento líquida é formada pela razão entre os casos pendentes e os casos tramitados no tribunal durante um ano. A partir da constatação inicial e considerado o contexto em análise (pandemia), inferiu-se que o aumento na taxa de congestionamento líquida poderia ter sido causado por um aumento extraordinário de novos casos em 2020, acompanhado por uma queda na produtividade dos tribunais. Nesse cenário, um aumento no número de novos casos poderia também causar um aumento nos casos pendentes em maior proporção do que os casos totais, o que alteraria a razão anterior (casos pendentes/casos tramitados) e causaria um aumento na taxa de congestionamento.

Para testar tal inferência, foi levantada a quantidade de novos casos nos TRFs durante o período analisado, a partir da base de dados do Justiça em Números 2022 – Ano Base 2021 (2022), cujos resultados estão ilustrados na Figura 8.

Figura 8
Casos novos por TRF



De acordo com o ilustrado no gráfico (Figura 8), os TRFs das regiões 1, 2, 3 e 4 apresentaram aumento no número de novos casos nos anos pré-pandêmicos (2018 e 2019). Com o início da pandemia no Brasil, em 2020, todos os TRFs apresentaram queda no número de novos casos, ou seja, redução na demanda por prestação judicial. O número de novos casos voltou a subir no ano de 2021, chegando a atingir patamares superiores aos pré-pandêmicos no TRF2, no TRF3 e no TRF4.

Ao analisar comparativamente a entrada de novos casos com a taxa de congestionamento líquida, constata-se que, no ano do início da pandemia e do trabalho a distância, a taxa de congestionamento líquida aumentou, apesar da queda no número de novos casos, ou seja, houve uma baixa na produtividade dos TRFs. Mesmo com menos causas judiciais novas, os Tribunais passaram a solucionar menos casos.

Uma possível explicação para a queda do desempenho dos TRFs é a institucionalização de uma mudança decorrente da pandemia de SARS-CoV-2, isto é, o regime de trabalho remoto,

bem como a flexibilização do então facultativo teletrabalho (ver discussão na subseção 4.4). Conforme mencionado, durante o mês de março de 2020, com o aumento de casos de COVID-19 no Brasil, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n.º 313/2020, que obrigava os Tribunais a adotarem o regime emergencial de trabalho remoto. A repentina necessidade de ajuste à nova rotina de trabalho não presencial, aliada às especificidades da prestação jurisdicional, parece ter impactado a então cultura do trabalho (essencialmente presencial) e a nova realidade imposta. Tais fatores, aliados à incerteza do cenário pandêmico, podem ter contribuído para a queda na produtividade dos TRFs.

Ressalte-se que, embora o trabalho não presencial, na modalidade do teletrabalho, já houvesse sido regulamentado no âmbito do Poder Judiciário por meio da Resolução CNJ n.º 227 (2016), tal modalidade era excepcional e facultativa. Além de limitar o máximo de 30% dos servidores de cada unidade em teletrabalho, havia requisitos a serem cumpridos para que um servidor ingressasse em tal regime, a exemplo de anuência da chefia, estabelecimento de metas de desempenho maiores do que as dos demais servidores em trabalho presencial, realizações periódicas de entrevistas com a unidade de pessoal do órgão e comprovação de condições de saúde e ergonomia para a realização dos trabalhos em casa. Tais exigências reduziam o interesse pela modalidade de teletrabalho.

Outro fator que pode justificar o desempenho dos tribunais é a tecnologia exigida para o desenvolvimento das atividades laborais fora do ambiente de trabalho. Ainda que a modernização e a digitalização da prestação jurisdicional exijam a realização de investimentos em TIC, observa-se, na Tabela 1, que os investimentos em tais tecnologias nos TRFs caíram durante a pandemia. Isso pode ser devido ao fato de que despesas com investimento em TIC são discricionárias, ou seja, podem ser executadas ou não, a depender de conveniência e oportunidade dos gestores públicos.

Para melhor explorar os resultados inferenciais obtidos até então, passou-se à análise empírica (ver subseção 4.3), com o intuito de testar a relação das diferentes variáveis utilizadas como *proxy* no presente estudo.

4.3. Análise empírica dos dados de produtividade e de investimento dos Tribunais

A partir dos valores já apresentados na Tabela 1 (ver subseção 4.2), observou-se que a taxa de congestionamento líquida foi elevada durante o período pandêmico (anos 2020 e 2021) e que os investimentos em tais tecnologias nos TRFs caíram durante a pandemia.

Na análise da estatística descritiva de tais dados, tem-se que a variável “despesas de capital” adequa-se à normalidade, isto é, apresentou p-valor $> 0,05$ para o teste (cf. Tabela 1). Avançando na análise empírica, de forma comparativa, a Tabela 2, a seguir, apresenta os valores agregados dos tribunais considerando-se os períodos pré-pandemia (anos 2018 e 2019) e os períodos pandêmicos (anos 2020 e 2021).

Tabela 2

Comparação entre períodos pré-pandemia e pandêmico

	Pré pandemia (n=10)		Pandemia (n=10)		p-valor ^a
	Média	SD	Média	SD	
Desp. capital	20.431.906,89	10.648.276,77	10.232.287,48	6.543.852,66	0,021*
	Mediana	IIQ	Mediana	IIQ	p-valor ^b
Desp. corrent	22.488.192,17	19.148.845,09; 39.283.422,73	18.685.817,65	14.911.310,65; 36.267.284,75	0,093
Tx Cong. Liq.	0,532	0,517; 0,570	0,595	0,533; 0,691	0,009*

Nota. ^a Teste t de Student para médias pareadas; ^b Teste de Wilcoxon para medidas repetidas; *estatisticamente significativa (p-valor $< 0,05$)

Na comparação de maneira pareada (Tabela 2), por tribunal e por anos com COVID-19 e sem COVID-19, em ordem cronológica, apenas as despesas correntes não apresentaram diferença estatisticamente significativa entre os períodos comparados. A mediana da taxa de congestionamento líquido aumentou no período pandêmico em comparação ao anterior.

A correlação (ver Apêndice A) entre as variáveis em estudo, entretanto, indica que as despesas isoladamente não apresentam correlação linear significativa com a taxa de congestionamento líquida. Por isso, tendo em conta a proposta do presente estudo, que considera o cenário pré-pandemia e o pandêmico, partiu-se para a análise temporal pelo modelo de variância – ANOVA, conforme a Tabela 3, a seguir.

Tabela 3
ANOVA para medidas repetidas

Tx Congestionamento Líq.	SQ	GL	QM	F	p-valor
Pré-pandemia	0,055	4	0,014		
Pandemia	0,025	1	0,025	14,64	0,002*
Resíduo	0,023	14	0,002		
Total	0,104	19	0,005		
Despesas correntes	SQ	GL	QM	F	p-valor
Pré-pandemia	2,24e ⁺¹⁵	4	5,59e ⁺¹⁴		
Pandemia	5,15e ⁺¹³	1	5,15e ⁺¹³	3,66	0,0763
Resíduo	1,97e ⁺¹⁴	14	1,41e ⁺¹³		
Total	2,48e⁺¹⁵	19	1,31e⁺¹⁴		
Despesas de capital	SQ	GL	QM	F	p-valor
Pré-pandemia	2,89e ⁺¹⁴	4	7,23e ⁺¹³		
Pandemia	5,20e ⁺¹⁴	1	5,20e ⁺¹⁴	6,52	0,023*
Resíduo	1,12e ⁺¹⁵	14	7,98e ⁺¹³		
Total	1,93e⁺¹⁵	19	1,01e⁺¹⁴		

Nota. SQ: soma dos quadrados; GL: graus de liberdade; QM: quadrado médio; F: valor de estatística F calculada para os dados; p-valor: respectivo à análise de variância – ANOVA para medidas repetidas; *estatisticamente significativo (p-valor<0,05);

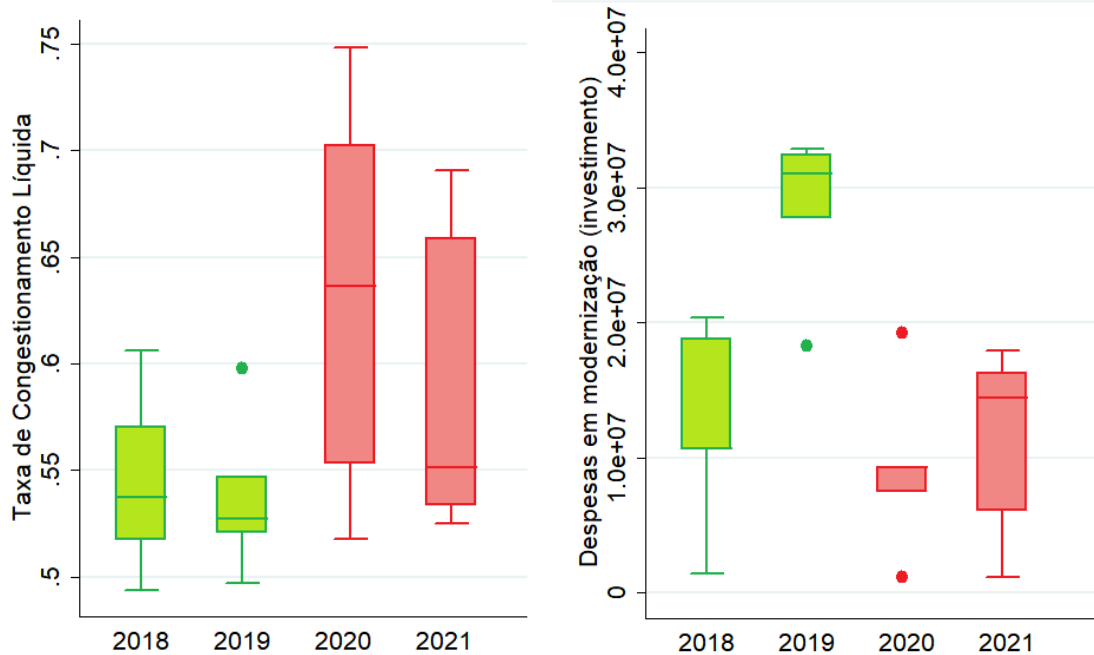
Ao aplicar o modelo de análise de variância para identificar o efeito isolado da pandemia, identifica-se que, no cenário de medidas repetidas, a variável *dummy* ‘pré-pandemia ou pandemia’ (entendida como períodos sem ou com trabalho remoto) é estatisticamente capaz de diferenciar os valores da taxa de congestionamento líquida e das despesas de capital.

O valor F representa a proporção da variância entre grupos e da variância dentro de um grupo, sendo que o resultado será considerado significativo se houver diferença significativa em pelo menos dois dos grupos comparados (Kirk, 2013). Conforme o resultado exposto anteriormente, o valor de F atingiu valores estatisticamente mais altos para a taxa de congestionamento líquida e para as despesas de capital. Nesses casos, a variabilidade entre as médias dessas variáveis foi significativamente maior entre os períodos pré-pandemia/pandemia do que as observações dentro desses períodos.

A Figura 9 permite visualizar a diferença entre os períodos sem pandemia (2018-2018) e com pandemia (2020-2021), e é possível notar o aumento da taxa de congestionamento dos TRFs no período pandêmico (2020 e 2021). De modo semelhante, observou-se uma variação significativa para menos nas despesas com modernização (despesas de capital), ou seja, indica-se queda nos investimentos em TIC no período pandêmico.

Figura 9

Impacto da pandemia na taxa de congestionamento líquida e nas despesas de capital



Avançando na análise, os modelos de regressão linear sem considerar o efeito temporal nas variáveis (ver Apêndice A) — tendo como variáveis independentes despesas correntes, despesas de capital e regime de trabalho (*dummy* para capturar o regime de trabalho remoto durante a pandemia) e como variável dependente taxa de congestionamento líquida — indicam significância apenas da variável *dummy* para explicar a variação da taxa de congestionamento líquida.

Por isso, realizou-se a análise de regressão levando-se em conta os efeitos das variáveis no tempo. A Tabela 4 apresenta os resultados dessa análise, com dados em painel, considerando-se efeitos fixos e aleatórios para o fator temporal, gerando os modelos A, B, C, D e E.

Tabela 4
Regressão com dados em Painel

	Efeitos fixos				Efeitos aleatórios			
	β	p-valor ^a	R ²	F	β	p-valor ^a	R ²	Wald
(A) D. Corr.	-3,59e ⁻⁰⁹	0,336	5,87%	0,99	5,95e ⁻¹⁰	0,788	5,87%	0,07
Const.	0,669	<0,001*			0,591	<0,001*		
(B) D. Cap.	-2,87e ⁻⁰⁹	0,035*	0,63%	5,41	-2,83e ⁻⁰⁹	0,017*	0,63%	5,69
Const.	0,620	<0,001*			0,619	<0,001*		
(C) D. Corr.	6,96e ⁻¹⁰	0,863	12,66%	2,54	1,58e ⁻⁰⁹	0,511	21,54%	6,02
D. Cap.	-3,02e ⁻⁰⁹	0,071			-3,24e ⁻⁰⁹	0,016*		
Const.	0,604	<0,001*			0,585	<0,001*		
(D) Reg. Trab.	0,070	0,002*	23,75%	14,64	0,070	<0,001*	23,75%	14,64
Const.	0,563	<0,001*			0,541	<0,001*		
(E) D. Corr.	2,58e ⁻⁰⁹	0,449	29,96%	5,03	2,11e ⁻⁰⁹	0,337	31,12%	17,06
D. Cap.	-1,43e ⁻⁰⁹	0,321			-1,44e ⁻⁰⁹	0,257		
Reg. Trab.	0,064	0,018*			0,062	0,004*		
Const.	0,499	<0,001*			0,513	<0,001*		

Nota. β : coeficiente de regressão; p-valor^a: teste t para validade do coeficiente de regressão; R² coeficiente de determinação do modelo; F coeficiente de validade do modelo; Wald coeficiente de validade do modelo.

As despesas correntes e de capital foram corrigidas pelo IPCA até 31/12/2022.

Estimação por meio de modelo de regressão para dados em painel simples e múltiplo.

No Modelo A, tanto o modelo de efeitos fixos quanto o modelo de efeitos aleatórios não apresentaram significância estatística nos modelos de regressão de dados em painel para a taxa de congestionamento líquida em relação à variável ‘despesas correntes’. Assim, a análise isolada do efeito das despesas correntes na taxa de congestionamento líquida foi descartada, corroborando os resultados até então identificados.

Já o Modelo B, que utiliza como preditor apenas as despesas de capital, foi significativo tanto no modelo de efeitos fixos quanto no de efeitos aleatórios. Foi aplicado o teste de Hausman para identificar o melhor modelo entre os dois, em que a hipótese nula indicava que o modelo de efeitos aleatórios seria mais adequado aos dados. O p-valor obtido pelo teste foi de 0,903; assim, não foi rejeitada a hipótese nula, optando-se pelo modelo de efeitos aleatórios.

Um modelo de efeitos aleatórios considera que o intercepto é uma variável aleatória e não uma constante, como nos modelos usuais de regressão linear simples e múltipla. Nessa premissa, é possível identificar agrupamentos de variações regionais por oscilações aleatórias que estão em torno do valor médio constante usual (β_0), o qual causa impactos na taxa de congestionamento líquida.

Em suma, no Modelo B de efeitos aleatórios, considerada a variação aleatória do intercepto, a cada uma unidade a mais gasta com modernização (despesa de capital), espera-se uma diminuição média de $2,83 \times 10^{-9}$ unidades na taxa de congestionamento líquida.

Ajustando-se as grandezas, infere-se que a cada R\$ 353 milhões (aproximadamente) gastos em investimentos em TIC é esperado que a taxa de congestionamento líquida seja reduzida em 1 ponto percentual. Embora o impacto seja proporcionalmente pequeno, observa-se que tal efeito corrobora os estudos que associaram investimentos em TIC com melhoras na eficiência de Tribunais (Buscaglia & Dakolias, 1999; Gomes, 2014; Sekunda & Risdén Junior, 2022).

Quanto ao Modelo C, que considera ambas as naturezas da despesa (corrente e de capital), apenas o modelo de efeitos aleatórios apresentou uma variável independente com significância estatística. Não obstante, foi aplicado o teste de Hausman para validar a significância do modelo, cujo resultado foi $p = 0,955$. Logo, o modelo de efeitos aleatórios é o que melhor explica os efeitos esperados na taxa de congestionamento líquida. Ainda, foi aplicado o teste LM de Breusch-Pagan, para comparar o modelo de dados em painel com o modelo *pooled*. O resultado (p -valor = 0,010) indica rejeitar a hipótese nula, o que também valida o modelo de dados em painel com efeitos aleatórios como mais bem ajustado aos dados.

Assim, no cenário do Modelo C, apenas as despesas com modernização (despesas de capital) mostraram-se estatisticamente significativas (p -valor = 0,016). Segundo esse modelo, a cada unidade a mais investida em modernização espera-se uma diminuição de $3,24 \times 10^{-9}$ unidades na taxa de congestionamento líquido. Ajustando-se as grandezas, infere-se que a cada R\$ 309 milhões (aproximadamente) gastos em investimentos em TIC espera-se que a taxa de congestionamento líquida seja reduzida em 1 ponto percentual. Esse modelo, que considera como preditoras ambas as despesas, tem como capacidade explicativa 21,54%.

Ressalte-se, ainda, que, no Modelo C, pode haver problemas de multicolinearidade, visto que despesas com a aquisição de novos materiais de TIC (despesas de capital) levam, por consequência, a um aumento nas despesas com a manutenção desses equipamentos (despesas correntes). Assim, poderia haver relação linear exata (ou próxima) entre as variáveis independentes.

O Modelo D utiliza apenas a variável *dummy* 'regime de trabalho' como preditora. Ao comparar o modelo com efeitos fixos ou aleatórios, o teste de Hausmann apresentou como resultado p -valor = 0,999, o que indica que o modelo de efeitos aleatórios é o melhor. O resultado do Modelo D com efeitos aleatórios explica que, no período pandêmico em que se aplicou o regime de trabalho remoto, esperava-se um aumento de 0,07 unidade na taxa de

congestionamento líquida em comparação ao período anterior à pandemia. Esse modelo tem a capacidade explicativa de 23,75%.

Por fim, o Modelo E, no qual todas as variáveis foram incluídas como predictoras, também foi estatisticamente significativo nos dois modelos de ajuste (fixos ou aleatórios). Pelo resultado do teste de Hausman (p -valor = 0,855), adota-se o modelo de efeito aleatório do tempo como o melhor para o conjunto de dados.

Assim, para o Modelo E com efeito aleatório, apenas a variável *dummy* foi estatisticamente significativa, sendo que, no período pandêmico em que se aplicou o regime de trabalho remoto, esperava-se um aumento de 0,06 unidade na taxa de congestionamento líquida, em um cenário que considera as despesas correntes e de capital.

Ressalte-se que, embora a variável dependente (taxa de congestionamento líquida) não se tenha adequadamente à normalidade (cf. Tabela 1, subseção 4.2), o resultado do teste Shapiro-Wilk mostrou que os resíduos dos modelos de regressão estatisticamente significativos se adequam à normalidade. Assim, não é possível afirmar que a ausência de normalidade da variável dependente impactou os resultados das regressões em si.

A Figura 10 sintetiza os resultados obtidos por meio dos modelos de regressão com dados em painel.

Figura 10

Resultado consolidado dos modelos de regressão com dados em painel

Formulação do modelo			Resultados		
Variável dependente	Modelo	Variável independente	Melhor modelo	Variável independente relevante	Análise
Produtividade (TCL = taxa de congestionamento líquida)	A	Despesas correntes Constante	Não há	Não há	Não há
	B	Despesas de capital Constante	Efeitos aleatórios	Despesas de capital	A cada ~R\$ 353 milhões gastos em investimentos em TIC, espera-se redução na TCL de 1 ponto percentual
	C	Despesas correntes Despesas de capital Constante		Despesas de capital	A cada ~R\$ 309 milhões gastos em investimentos em TIC, espera-se redução na TCL em 1 ponto percentual
	D	Regime de trabalho (<i>dummy</i>) Constante		<i>Dummy</i>	No período pandêmico em que se aplicou o regime de trabalho remoto, espera-se um aumento de 0,07 unidade na TCL
	E	Despesas correntes Despesas de capital Regime de trabalho (<i>dummy</i>) Constante		<i>Dummy</i>	No período pandêmico em que se aplicou o regime de trabalho remoto, espera-se um aumento de 0,06 unidade na TCL

Os resultados consolidados possibilitam um comparativo interessante: no Modelo B, as despesas de capital isoladamente são relevantes à produtividade, gerando redução na taxa de congestionamento líquida a partir de determinado valor (em R\$) de tal despesa, mas desconsiderando o efeito do regime de trabalho remoto aplicado durante a pandemia. Entretanto, quando incluída a variável *dummy* como variável independente juntamente com as duas categorias de despesas (corrente e de capital), como no Modelo E, apenas o regime de trabalho remoto aplicado durante a pandemia (*dummy*) foi relevante à produtividade dos tribunais. E, mais, o impacto do regime de trabalho remoto aplicado durante a pandemia indica aumento da taxa de congestionamento líquida (TCL). As explicações para os resultados dos modelos anteriores parecem ser decorrentes de questões institucionais, conforme discutido na seção seguinte.

4.4. Discussão dos resultados à luz da Teoria Institucional

Seguindo a sugestão de Brignall e Modell (2000), a presente pesquisa buscou analisar, sob a ótica da Teoria Institucional, o desempenho dos Tribunais Regionais Federais frente aos investimentos em TIC no contexto da pandemia de SARS-CoV-2. Em relação aos investimentos em TIC, embora já houvesse influência para que os tribunais realizassem melhorias tecnológicas em razão de resoluções do CNJ (vide PJe, Juízo 100% Digital, Balcão Virtual), observou-se que os montantes de investimentos caíram durante a pandemia (cf. subseção 4.3), indicando uma preocupação com economicidade diante do contexto vivido.

Ainda, segundo Fennell (1980), as organizações sobrevivem devido à estabilidade promovida pela legitimação social ou por mitos institucionalizados. Nesse sentido, no cenário de pandemia, além da contratação de soluções tecnológicas tais quais outros órgãos da Administração Pública, na busca pela manutenção da estabilidade frente à necessidade de se atender às pressões normativo-políticas e sociais, os TRFs institucionalizaram, também, o regime de trabalho não presencial. Não atender a essas pressões institucionais poderia causar uma ruptura que, em última instância, poria em risco a legitimidade dos órgãos do Poder Judiciário.

Uma das características da perspectiva institucional é justamente considerar os efeitos contextuais e temporais na vida social (Scott, 2010). No presente estudo, tomou-se como *proxy* o regime de trabalho como fator observável para a análise das variáveis contextuais da pandemia de SARS-CoV-2. Dessa maneira, na ótica da Teoria Institucional, inserida na sociologia da regulação (Burrell & Morgan, 2017), o fator contextual pandemia forçou que os órgãos do Poder Judiciário alterassem práticas — do trabalho presencial para o não presencial

— como forma de manter seus produtos entregues (a prestação jurisdicional) e sua legitimidade, conforme Siti-Nabiha e Scapens (2005).

Embora estudos apontassem para um aumento na produtividade das organizações durante a pandemia (Baccili & Cruz, 2021; Barros *et al.*, 2021; Batistella *et al.*, 2022; Lopes & Lunardi, 2022; Matias & Mallagoli, 2022; Morais & Andrade, 2021), isso não foi observado no presente estudo (cf. subseção 4.3). Nesse sentido, a implantação do trabalho remoto e a flexibilização do teletrabalho confirmaram-se como um fator institucional decorrente do contexto da pandemia de SARS-CoV-2, contrapondo-se à visão utilitarista de possibilitar a eficiência dos tribunais em análise. Consoante Meyer e Rowan (1977), a demonstração da adequação de uma organização ocorre mais por mecanismos de legitimação social do que meramente por critérios econômico-financeiros.

Ademais, retomando os cenários antes e durante a pandemia de SARS-CoV-2, nos TRFs em estudo, pela análise documental (cf. subseção 4.1), observou-se que o trabalho não presencial (teletrabalho) foi implementado, inicialmente, como facultativo e enfrentou resistências frente às exigências impostas à época (requisitos, metas de desempenho, percentuais máximos de servidores). Dado o contexto pandêmico, o trabalho não presencial (trabalho remoto) passou a ser a regra imposta coercitivamente, forçando gestores e servidores do Poder Judiciário a se adaptar à nova realidade.

Ainda no que se refere ao regime de trabalho, a mudança contextual advinda na pandemia de COVID-19 trouxe também outras implicações, tais quais as flexibilizações trazidas pelas alterações nas Resoluções do CNJ (cf. subseção 4.1). Segundo a análise documental, a flexibilização do então facultativo teletrabalho foi justificada pelo fato de que esse regime estaria alinhado ao princípio da eficiência na Administração Pública, ainda que, durante a pandemia, o que se observou foi uma queda no desempenho (isto é, ineficiência) dos TRFs em estudo.

Nesse sentido, em contraposição ao princípio da eficiência, tem-se, na institucionalização do regime do trabalho remoto e nas flexibilizações ao teletrabalho, trazidas pelas alterações nas Resoluções do CNJ durante a pandemia, uma evidência da mudança institucional ocorrida, isto é, a configuração da nova realidade (novo padrão) vivenciada pelos atores envolvidos. Sob a ótica da Teoria Institucional, o conceito de racionalidade não está mais circunscrito a uma esfera utilitarista, contingencial, de análise de insumos e produtos. O conceito de racionalidade pode ser ampliado conforme a homogeneização da “nova” realidade (Kelm *et al.*, 2014).

Inicialmente implementado em caráter facultativo e, posteriormente, em caráter emergencial, o trabalho não presencial passou a figurar permanentemente. Ao longo do tempo e em decorrência das mudanças contextuais, mais fortemente vivenciadas durante a pandemia de COVID-19, ressaltou-se, ainda, a autorização da criação da chamada “equipe de trabalho remoto” (cf. subseção 2.1), que parece criar novas oportunidades de integração e comunicação dos atores nos diferentes tribunais. A Figura 11 sintetiza alguns conceitos da perspectiva institucional e os relaciona aos resultados obtidos na presente pesquisa.

Figura 11

Síntese de conceitos institucionais com os achados da pesquisa

Conceito	Autores	Achados da pesquisa
Ambiente institucional	Zucker (1987)	Tribunais Regionais Federais sujeitos a terem sua atuação disciplinada por fatores internos ou externos.
Pressões institucionais	Selznick (1957)	Imposição do distanciamento social e regulamentação do trabalho remoto emergencial.
Práticas intraorganizacionais na NIS	Moll, Burns e Major (2018)	Implementação do trabalho remoto em caráter emergencial e obrigatório.
Legitimidade	Shocker e Sethi (1973)	Atuação do CNJ de modo a ajustar as práticas dos órgãos do Poder Judiciário para adequá-las às demandas sociais vigentes.
Mudança institucional	Scott (2014)	Resistência ao trabalho não presencial (teletrabalho) suplantada quando da imposição do regime emergencial de trabalho remoto, ainda que o trabalho não presencial tivesse relação com a queda observada no desempenho dos TRFs durante a pandemia.
Mensuração de desempenho em contextos específicos	Brignall e Modell (2000)	Produtividade dos Tribunais Regionais Federais antes e durante a pandemia de COVID-19
Mitos institucionais	Meyer e Rowan (1977)	Institucionalização do trabalho não presencial, apesar de sua relação com a queda observada no desempenho dos TRFs durante a pandemia.
Racionalidade socialmente construída e Institucionalização da mudança	Kelm et al (2014)	Novas práticas de trabalho (isto é, flexibilização do trabalho não presencial), para as quais até então havia certa resistência, institucionalizadas durante a pandemia em caráter permanente.
Isomorfismo coercitivo	DiMaggio e Powell (1983)	Implantação de práticas em decorrência de Resoluções emitidas pelo CNJ

Tendo em vista o exposto, os resultados da análise documental, inferencial e quantitativa permitem tecer a seguinte avaliação a respeito das hipóteses (cf. Figura 3, subseção 3.2) levantadas no presente estudo:

- Para a Hipótese 1: antes da pandemia, investimentos em TIC estão positivamente relacionados com o desempenho de TRFs.
- Ainda para a Hipótese 1: durante a pandemia, investimentos em TIC estão positivamente relacionados com o desempenho de TRFs.

Para a Hipótese 1, ao se realizar investimentos em TIC, esperava-se uma melhora no desempenho do órgão jurisdicional. No caso empírico, maiores investimentos em TIC, de fato, mostraram-se relacionados a uma queda na taxa de congestionamento líquida dos TRFs, conforme o Modelo B apresentado na subseção 4.3. Em tal modelo, foi analisado o efeito das despesas de capital em TIC, isoladamente, sobre a taxa de congestionamento líquida (TCL) nos anos de 2018 a 2021.

- Para a Hipótese 2: antes da pandemia, o regime de trabalho (trabalho presencial e teletrabalho facultativo) tem relação positiva com o desempenho de TRFs.
- Ainda para a Hipótese 2: durante a pandemia, o regime de trabalho (trabalho remoto) tem relação negativa com o desempenho de TRFs.

Com relação à Hipótese 2, observou-se que a *proxy* contextual, isto é, o regime de trabalho, esteve relacionada a uma piora no desempenho dos TRFs, isso porque, nos anos de 2020 e 2021, em que houve a imposição do trabalho remoto emergencial, observou-se um aumento da taxa de congestionamento líquida, conforme o Modelo D apresentado na subseção 4.3. Em tal modelo, foi analisado o efeito da variável *dummy*, isoladamente, sobre a taxa de congestionamento líquida (TCL) nos anos de 2018 a 2021.

Ainda pela análise dos efeitos da variável contextual, tem-se, no Modelo E, um resultado relevante, em que foram consideradas tanto as variáveis de investimento quanto a *proxy* contextual. O resultado revelou que o trabalho remoto emergencial é estatisticamente significativo e relaciona-se negativamente com o desempenho dos TRFs. A variável investimentos em TIC, então significativa anteriormente no Modelo B, não se apresentou relevante no Modelo E.

Conforme evidenciado nesta seção, e considerando os fatores institucionais em que se inserem os TRFs, depreende-se que as pressões institucionais demonstraram afetar as práticas vigentes nos tribunais em análise.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar, sob a ótica da Teoria Institucional, o desempenho dos Tribunais Regionais Federais frente aos investimentos em TIC no contexto da pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19). O desempenho dos órgãos foi mensurado por meio da taxa de congestionamento líquida (TCL), que mede o percentual de casos judiciais não solucionados em determinado ano. Com relação ao contexto pandêmico, observou-se o impacto da adoção do regime de trabalho remoto na produtividade dos TRFs e constatou-se a institucionalização da mudança considerando a flexibilização regulamentada para o teletrabalho.

A utilização da NIS foi capaz de fornecer abrangência teórica para a exploração do estudo do fenômeno diante das pressões institucionais sofridas pelos TRFs antes e durante a pandemia, com destaque para pressões institucionais externas e comportamento isomórfico.

O fenômeno da mudança institucional enseja a continuidade do estudo até o alcance de um novo equilíbrio institucional, pós-pandêmico. Ainda que as pesquisas anteriores tenham mostrado aumento na produtividade de diversas organizações e redução de custos com a implantação do trabalho remoto, pressões normativas evidenciam um comportamento que vai de encontro à eficiência sugerida pela modernização propiciada pelo avanço tecnológico.

Cria-se, então, espaço para a discussão embasada nos achados da pesquisa de Tolbert e Zucker (1999), em que as pesquisadoras sugerem uma ponte entre duas perspectivas aparentemente antagônicas sobre o ator social: uma utilitarista e outra em que os indivíduos seguem normas sociais de forma inquestionável. Segundo as autoras, a depender das circunstâncias contextuais, o comportamento dos agentes (ou das organizações) pode pender para uma ou para outra perspectiva. Neste trabalho, os resultados mostraram que, durante a pandemia, prevaleceu a imposição do trabalho remoto — em obediência às pressões sociais — em detrimento da maior produtividade obtida em condições não pandêmicas, e as resoluções sobre o teletrabalho, adicionalmente, sofreram alterações.

Sob esse enfoque, no recorte desta investigação, foram comparados dois anos de cenário pré-pandêmico com dois anos de cenário pandêmico. No final do ano de 2022, foi editada a Resolução CNJ n.º 481 (Conselho Nacional de Justiça, 2022b), a qual, com a justificativa do fim da pandemia de COVID-19 e de uma suposta necessidade de retorno às atividades presenciais, revogou o regime de trabalho remoto vigente. Assim, análises a respeito do novo cenário — após a revogação do trabalho remoto — carecem de novas coletas de dados nos anos vindouros, para a constatação de um retorno ao padrão semelhante (ou não) ao do primeiro cenário.

Ademais, há ensejo para se constatar se o ponto de equilíbrio para o regime de trabalho dos órgãos do Poder Judiciário repousará em um regime híbrido, parte presencial e parte a distância. Tal complementação pode estar relacionada às tecnologias empregadas, em linha com os resultados da presente pesquisa, que apontam para ganhos de produtividade com o aumento de investimentos em TIC durante os períodos analisados (de 2018 a 2021), desconsiderando-se a *proxy* contextual. Pontua-se, entretanto, que os resultados mostraram a necessidade de aumentos vultosos nos investimentos em TIC para uma melhora na taxa de congestionamento líquida dos TRFs, dado que os efeitos dos investimentos em TIC apresentaram um impacto positivo e significativo, ainda que pequeno, na produtividade.

Há limitação do escopo da presente pesquisa, que não avaliou se os investimentos em TIC já tinham constituído, em anos anteriores, os parques tecnológicos dos TRFs para se adequar às vindouras normas no sentido de modernização e digitalização da prestação jurisdicional. Fatores institucionais exercem pressões sobre as organizações durante anos até que uma mudança, de fato, possa ser constatada.

A despeito de suas limitações, o presente estudo contribuiu para a ampliação do rol de pesquisas realizadas com foco no Poder Judiciário, conforme lacuna de campo de pesquisa exposta (Gomes, 2014; Nogueira, 2011; Oliveira *et al.*, 2019). Considerando-se que há apenas 5 Tribunais Regionais Federais e que o período pandêmico ainda é recente, não foi possível ampliar os efeitos pós-COVID-19 no desempenho e nos comportamentos isomórficos dos órgãos. Outrossim, cria-se oportunidade para a realização de futuras pesquisas, conforme lacunas expostas a seguir.

Em aprofundamento ao tema, ainda com base na Teoria Institucional, sugere-se realizar entrevistas para apurar a percepção dos fatores institucionais e comportamentais entre servidores e gestores dos órgãos analisados. Assim, seria possível investigar indícios de isomorfismo normativo (Boxenbaum & Jonsson, 2008; DiMaggio & Powell, 1983), voltado à profissionalização dos gestores do Poder Judiciário.

Ainda na perspectiva da Teoria Institucional aplicada ao tema, investigações futuras poderiam analisar o impacto de outras variáveis contextuais da pandemia sobre a produtividade, a exemplo da influência do gênero dos trabalhadores, da motivação dos atores, de questões relacionadas ao ambiente de trabalho não presencial, tais como a presença de crianças e outros dependentes.

De forma complementar à presente pesquisa, é possível ampliar seu escopo aumentando-se a quantidade de períodos analisados (antes e depois da pandemia). Ainda, é possível realizar semelhante análise em tribunais de outros ramos da Justiça para avaliar se o

comportamento foi semelhante ao aqui constatado. O modelo proposto nessa pesquisa poderia ainda ser aperfeiçoado com a inclusão de outras variáveis explicativas, como, por exemplo, localização geográfica ou recursos humanos empregados.

Tomando como base os conceitos de Scott (2014) a respeito de “campo”, poderiam ser realizadas pesquisas paralelas a esta com o objetivo de averiguar o impacto do fator campo organizacional (v.g.: outras esferas federativas, outros poderes, outros setores econômicos) nas variáveis aqui discutidas. Também seria possível realizar estudos a fim de se observar como os pilares das organizações — regulativo, normativo e cultural-cognitivo (Scott, 2014) — abrangem fatores institucionais que justificam o comportamento organizacional dos tribunais brasileiros no período da pandemia de COVID-19. Similarmente, o modelo formulado por Hussain e Gunasekaran (2002) poderia ser aplicado ao presente caso para estudar como pressões institucionais dos fatores econômicos, coercitivos, miméticos e normativos atuaram sobre a produtividade dos TRFs durante a pandemia. As sugestões expostas anteriormente denotam como a Teoria Institucional, por possuir múltiplas vertentes, propicia diversas oportunidades de pesquisas dentro de uma única base teórica.

Sugere-se, ademais, a utilização de lentes teóricas complementares para a análise da gestão pública no Poder Judiciário. Tal como instruído por Hopper e Major (2007), a metatriangulação pode auxiliar no desenvolvimento acadêmico quando uma única teoria não é capaz de prover ferramentas para uma análise ampla de determinado fenômeno. Por exemplo, poder-se-ia realizar estudo complementar a esse com base na Teoria Ator-Rede, com referência às obras de Bruno Latour (Alcadipani & Tureta, 2009), para analisar os papéis desempenhados pelos órgãos de Justiça colegiados (Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho) e sua relação com os Tribunais de Justiça, na busca por maior eficiência administrativa.

Outrossim, sugere-se a complementação da presente pesquisa dentro de um paradigma funcionalista, segundo a construção de Burrell e Morgan (2017). Para tanto, seria possível utilizar-se a Teoria da Contingência ou a Teoria da Escolha Racional para avaliar as escolhas feitas pelos órgãos do Poder Judiciário na alocação orçamentária de despesas discricionárias, como os investimentos em TIC. Como exemplo, sugere-se a realização de pesquisa para apurar o montante economizado aos cofres públicos com a implantação de novas tecnologias, como digitalização e eliminação de processos físicos e realização de audiências a distância.

REFERÊNCIAS

- Alcadipani, R., & Tureta, C. (2009). Teoria Ator-Rede e análise organizacional: contribuições e possibilidades de pesquisa no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 16(51), 647-664. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302009000400003>
- Aldrich, H. E. (1979). *Organizations and Environments*. Prentice Hall.
- Ayres, R. M., Sauerbronn, F. F., & Fonseca, A. C. P. D. (2022). Accounting professionals and whistleblowing: a typology of the influence of institutional logics. *Revista Contabilidade & Finanças*, 33(89), 248-264. <https://doi.org/10.1590/1808-057x202112830>
- Baccili, S., & Cruz, N. J. T. (2021). Virtualização do trabalho durante a pandemia do COVID-19: avaliação da experiência dos servidores de uma Instituição Federal de Ensino Superior. *Navus - Revista de Gestão e Tecnologia*, 11, 1-15. <https://doi.org/10.22279/navus.2021.v11.p01-15.1475>
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Barros, P. A. M., Freitas Júnior, O. de G., Carvalho, V. D. H., Braga, M. de M., & Medeiros, F. M. (2021). Impacto da pandemia de COVID-19 para as organizações empresariais brasileiras. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, 11(3), 37-55.
- Batistella, A. J., Behm, E. F., Pinheiro, A. B., & Ransan, D. (2022). *Home office e comportamento humano durante a pandemia de COVID-19: evidências de uma cooperativa de crédito. Caderno Profissional de Marketing UNIMEP*.
- Beenstock, M. (2001). The productivity of judges in the Courts of Israel. *Israel Law Review*, 35(2-3), 249-265. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10h9f45.11>
- Beenstock, M., & Haitovsky, Y. (2004). Does the appointment of judges increase the output of the judiciary?. *International Review of Law and Economics*, 24(3), 351-369. <https://doi.org/10.1016/j.irl.2004.10.006>
- Beer, C. C. (2006). Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States. *Latin American Politics and Society*, 48(03), 33-61. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00355.x>
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 78-98). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n3>
- Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector.” *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0136>
- Burrell, G., & Morgan, G. (2017). *Sociological paradigms and organisational analysis: Elements of the sociology of corporate life*. Routledge.
- Buscaglia, E., & Dakolias, M. (1999). *Comparative international study of court performance indicators : a descriptive and analytical account* (1st ed.). The World Bank.

- Caillier, J. G. (2016). Does Satisfaction With Family-Friendly Programs Reduce Turnover? A Panel Study Conducted in U.S. Federal Agencies. *Public Personnel Management*, 45(3), 284-307. <https://doi.org/10.1177/0091026016652424>
- Campos, E. do N. O., Modesto, L. de A., & Campos, S. A. C. (2022). Impactos da variação de produtividade do trabalho decorrente da pandemia da COVID-19 na economia carioca: uma abordagem de equilíbrio geral computável. *Estudo & Debate*, 29(2), 7-27, <http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-036X.v29i2a2022.2947>
- Carruthers, B. G. (1995). Accounting, ambiguity, and the new institutionalism. *Accounting, Organizations and Society*, 20(4), 313-328. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(95\)96795-6](https://doi.org/10.1016/0361-3682(95)96795-6)
- Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). (2020). *COVID-19 Dashboard*. <https://www.Arcgis.Com/Apps/Dashboards/Bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.
- Chemin, M. (2021). Can judiciaries constrain executive power? Evidence from judicial reforms. *Journal of Public Economics*, 199, 104428. <https://doi.org/10.1016/j.jpубeco.2021.104428>
- Choi, S. (2018). Managing flexible work arrangements in government: testing the effects of institutional and managerial support. *Public Personnel Management*, 47(1), 26-50. <https://doi.org/10.1177/0091026017738540>
- Chua, W. F. (1986). Radical developments in accounting thought. *The Accounting Review*, 61(4), 601-632. <https://doi.org/10.1016/b978-008044725-4/50009-6>
- Conselho Nacional de Justiça. (2016). *Resolução n.º 227, de 15 de junho de 2016*. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2295>
- Conselho Nacional de Justiça. (2020a). *Justiça em Números 2020: Ano base 2019*. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>
- Conselho Nacional de Justiça. (2020b). *Resolução n.º 313, de 19 de março de 2020*. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>
- Conselho Nacional de Justiça. (2020c). *Resolução n.º 345, de 9 de outubro de 2020*. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>
- Conselho Nacional de Justiça. (2021a). *Justiça em Números 2021: Ano base 2020*. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>
- Conselho Nacional de Justiça. (2021b). *Resolução n.º 371, de 12 de fevereiro de 2021*. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3740>
- Conselho Nacional de Justiça. (2021c). *Resolução n.º 372, de 12 de fevereiro de 2021*. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742>
- Conselho Nacional de Justiça. (2021d). *Resolução n.º 375, de 2 de março de 2021*. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3761>

- Conselho Nacional de Justiça. (2022a). *Justiça em Números 2022: Ano base 2021*. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>
- Conselho Nacional de Justiça. (2022b). Manual de Organização. In *Manual de Organização do Conselho Nacional de Justiça: Vol. 17ª ed.* (pp. 64–65). Conselho Nacional de Justiça. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/manual-de-organizacao-17-cnj.pdf>
- Conselho Nacional de Justiça. (2022c). *Resolução nº 481, de 22 de novembro de 2022*. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4842>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF: Senado Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), *The New Institutionalism in Organisational Analysis* (pp. 1-38). The University of Chicago Press.
- Falavigna, G., Ippoliti, R., Manello, A., & Ramello, G. B. (2015). Judicial productivity, delay and efficiency: A Directional Distance Function (DDF) approach. *European Journal of Operational Research*, 240(2), 592-601. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2014.07.014>
- Fennell, M. L. (1980). The Effects of Environmental Characteristics on the Structure of Hospital Clusters. *Administrative Science Quarterly*, 25(3), 485. <https://doi.org/10.2307/2392265>
- Gagnon, L., Gagnon, S., & Lloyd, J. (2022). Social distancing causally impacts the spread of SARS-CoV-2: a U.S. nationwide event study. *BMC Infectious Diseases*, 22(1), 787. <https://doi.org/10.1186/s12879-022-07763-y>
- Gomes, A. de O. (2014). *Estudos sobre desempenho da justiça estadual de primeira instância no brasil*. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de Brasília, UnB, Brasília, DF, Brasil.
- Gomes, A. de O., & Guimarães, T. de A. (2013). Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 379–401. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200005>
- Griffith, J. A. G. (1977). *The Politics of the Judiciary*. Manchester University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58, 193-223. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964. <https://doi.org/10.1086/226424>
- Heugens, P. P. M. A. R., & Lander, M. W. (2009). Structure! Agency! (And Other Quarrels): A Meta-Analysis Of Institutional Theories Of Organization. *Academy of Management Journal*, 52(1), 61-85. <https://doi.org/10.5465/amj.2009.36461835>

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hopper, T., & Major, M. (2007). Extending Institutional Analysis through Theoretical Triangulation: Regulation and Activity-Based Costing in Portuguese Telecommunications. *European Accounting Review*, 16(1), 59-97. <https://doi.org/10.1080/09638180701265879>
- Hussain, M., & Gunasekaran, A. (2002). An institutional perspective of non-financial management accounting measures: a review of the financial services industry. *Managerial Auditing Journal*, 17(9), 518-536. <https://doi.org/10.1108/02686900210447524>
- Kanter, R. M. (1972). *Commitment and community: communes and utopias in sociological perspective*. Harvard University Press.
- Kelm, M. L., Renz, C. L. da S., Allebrandt, S. L., & Sausen, J. O. (2014). Institucionalização das iniciativas socioambientais das organizações: interfaces entre a teoria do desenvolvimento social de Habermas e o isomorfismo da teoria institucional. *Cadernos EBAPÉ.BR*, 12(spe), 401-415. <https://doi.org/10.1590/1679-39519097>
- Kirk, R. E. (2013). *Experimental Design: Procedures for the Behavioral Sciences* (4th edition). SAGE Publications Inc.
- Langlois, R. N. (1989). What was wrong with the old institutional economics (and what is still wrong with the new)? *Review of Political Economy*, 1(3), 270-298. <https://doi.org/10.1080/09538258900000022>
- Lee, J. (2008). Preparing Performance Information In The Public Sector: An Australian Perspective. *Financial Accountability & Management*, 24(2), 117-149. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00449.x>
- Lei n.º 11.419, de 19 de dezembro de 2006. (2006). Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm
- Lenza, P. (2022). *Esquematizado - Direito Constitucional* (26. ed.). Saraiva.
- Leotti, V. B., Coster, R., & Riboldi, J. (2012). Normalidade de variáveis: métodos de verificação e comparação de alguns testes não paramétricos por simulação. *Revista HCPA*, 32(2), 227-234.
- Lima, D. M. da C., Fraga, V. F., & Oliveira, F. B. de. (2016). O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 893-912. <https://doi.org/10.1590/0034-7612152761>
- Liu, H., Chen, C., Cruz-Cano, R., Guida, J. L., & Lee, M. (2021). Public compliance with social distancing measures and SARS-CoV-2 spread. *Public Health Reports*, 136(4), 475-482. <https://doi.org/10.1177/00333549211011254>

- Lopes, A. L. R., & Lunardi, G. L. (2022). Adoção do teletrabalho em instituições de ensino durante a pandemia da Covid-19: um estudo realizado com os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. *Revista de Gestão e Secretariado*, 13(2), 26-54. <https://doi.org/10.7769/gesec.v13i2.1282>
- Marvel, J. D. (2016). Unconscious bias in citizens' evaluations of public sector performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 143-158. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu053>
- Matias, A. B., & Mallagoli, I. S. S. (2022). Home working at a public university due to the COVID-19 pandemic: challenges and opportunities. *Revista Brasileira de Medicina do Trabalho*, 20(01), 161-165. <https://doi.org/10.47626/1679-4435-2022-837>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Modell, S. (2004). Performance measurement myths in the public sector: a research note. *Financial Accountability and Management*, 20(1), 39-55. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2004.00185.x>
- Moll, J., Burns, J., & Major, M. (2018). Institutional theory in accounting research. In: Z. Hoque (Ed.), *Methodological issues in accounting research: theories and methods* (2nd ed, pp. 225-247). London: Spiramus Press.
- Morais, J. V. I. C., & de Andrade, M. D. (2021). The effects of COVID-19 pandemic at Ceará Court of Justice: repercussions on the processual timing in criminal chambers. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 22(2), 469-497.
- Mota, E., & Teixeira, M. G. (2020). Vigilância Epidemiológica e a pandemia da Covid-19 no Brasil: elementos para entender a resposta brasileira e a explosão de casos e mortes. *Saúde em Debate*, 44(spe4), 130-145. <https://doi.org/10.1590/0103-11042020e408>
- Ng, G. Y., Velicogna, M., & Dallara, C. (2008). Monitoring and evaluation of Courts activities and performance. *International Journal for Court Administration*, 1(1), 58-64. <https://doi.org/10.18352/ijca.129>
- Nguyen, H. H., Ngo, V. M., & Tran, A. N. T. (2021). Financial performances, entrepreneurial factors and coping strategy to survive in the COVID-19 pandemic: case of Vietnam. *Research in International Business and Finance*, 56, 101380. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2021.101380>
- Nogueira, J. M. M. (2011). A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Revista Eletrônica Dike Δίκη*, 1(1), 1-17.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Oliveira, L. G. L., Nogueira, J. M. M., & Pimentel, T. A. B. (2019). A continuidade da ausência do poder judiciário como objeto de estudos na administração pública brasileira: um levantamento de 2009 a 2017. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 16(2), 75-100. <https://doi.org/10.32586/rcda.v16i2.461>

- Oliveira, T. de, Jesuka, D., Peixoto, F. M., & Tizziotti, C. P. P. (2021). A sustentabilidade e a COVID-19 afetam o desempenho, o valor e o risco de firmas no Brasil?. *Advances in Scientific and Applied Accounting [ASAA Journal]*, 14(2), 227-240. <https://doi.org/10.14392/asaa.2021140209>
- Parker, L. D., Jacobs, K., & Schmitz, J. (2018). New public management and the rise of public sector performance audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 280-306. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2017-2964>
- Pereira, J. S. (2020). *Análise do impacto das pressões isomórficas na adoção do Processo Judicial Eletrônico no TJDF*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, UnB, Brasília, DF, Brasil.
- Ribeiro, J. A., & Scapens, R. W. (2006). Institutional theories in management accounting change. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 3(2), 94-111. <https://doi.org/10.1108/11766090610670640>
- Saltzstein, A. L., Ting, Y., & Saltzstein, G. H. (2001). Work-family balance and job satisfaction: the impact of family-friendly policies on attitudes of Federal Government employees. *Public Administration Review*, 61(4), 452-467. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00049>
- Sátiro, R. M., & Sousa, M. de M. (2021). Determinantes quantitativos do desempenho judicial: fatores associados à produtividade dos tribunais de justiça. *Revista Direito GV*, 17(1, e2107), 1-27. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202107>
- Schwengber, S. B. (2006). *Mensurando a eficiência no sistema judiciário: métodos paramétricos e não paramétricos*. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, UnB, Brasília, DF, Brasil.
- Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37(5), 427-442. <https://doi.org/10.1007/s11186-008-9067-z>
- Scott, W. R. (2010). Reflections: The Past and Future of Research on Institutions and Institutional Change. *Journal of Change Management*, 10(1), 5-21. <https://doi.org/10.1080/14697010903549408>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: ideas, interests and identities* (Fourth Ed.). SAGE Publications Inc.
- Secretaria de Orçamento Federal. (2021). *Manual Técnico de Orçamento 2021* (18. ed.). Ministério da Economia.
- Sekunda, A., & Eleodoro Seixas Risdén Junior, A. (2022). O que dizem os dados? Uma análise factual da (in)eficiência do Poder Judiciário brasileiro. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 41(2), 171-190. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v41i2.53950>
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization* (Vol. 3). University of California Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Harper & Row Publishers.

- Selznick, P. (1996). Institutionalism “Old” and “New.” *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277. <https://doi.org/10.2307/2393719>
- Shocker, A. D., & Sethi, S. P. (1973). An Approach to Incorporating Societal Preferences in Developing Corporate Action Strategies. *California Management Review*, 15(4), 97-105. <https://doi.org/10.2307/41164466>
- Siti-Nabiha, A. K., & Scapens, R. W. (2005). Stability and change: an institutionalist study of management accounting change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18(1), 44-73. <https://doi.org/10.1108/09513570510584656>
- Sousa, W. G., Fidelis, R. A., Bermejo, P. H. S., Gonçalves, A. G. S., & Melo, B. de S. (2022). Artificial intelligence and speedy trial in the judiciary: Myth, reality or need? A case study in the Brazilian Supreme Court (STF). *Government Information Quarterly*, 39(1), 101660. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101660>
- Speklé, R. F., & Verbeeten, F. H. M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25(2), 131-146. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>
- Superior Tribunal de Justiça. (2019). *Justiça Federal*. <https://Internacional.Stj.Jus.Br/Pt/Poder-Judiciario-Brasileiro/Organizacao-Funcional/Justica-Comum/Justica-Federal>.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). The institutionalization of institutional theory. In S. Clegg & C. Hardy (Eds.), *Studying Organization: Theory and Method* (pp. 175-190). SAGE Publications Inc.
- Tribunal Regional Federal da 2ª Região. (2020). *Termo de Referência do Pregão n.º 159/2020*.
- Vargas, A. V., & Osma, J. I. P. (2013). Propuesta de implementación de un modelo de teletrabajo. *RISTI - Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, 12, 17-31. <https://doi.org/10.4304/risti.12.17-31>
- Verbeeten, F. H. M., & Speklé, R. F. (2015). Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization Studies*, 36(7), 953-978. <https://doi.org/10.1177/0170840615580014>
- Voigt, S. (2016). Determinants of judicial efficiency: a survey. *European Journal of Law and Economics*, 42(2), 183-208. <https://doi.org/10.1007/s10657-016-9531-6>
- Wilber, C. K., & Harrison, R. S. (1978). The Methodological Basis of Institutional Economics: Pattern Model, Storytelling, and Holism. *Journal of Economic Issues*, 12(1), 61-89. <https://doi.org/10.1080/00213624.1978.11503505>
- Yeung, L. L. T., & de Azevedo, P. F. (2012). Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. *Economia Aplicada*, 16(4), 643-663. <https://doi.org/10.1590/S1413-80502012000400005>

Zambenedetti, L., & Angonese, R. (2020). O processo orçamentário de uma instituição pública federal de ensino sob a ótica do isomorfismo. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(2), 1-15. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.5568>

Zucker, L. G. (1987). Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, 13, 443-464. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.002303>

Apêndice A

Tabela 5
Análise de correlação

		Taxa de congestionamento	Despesas fixas	Despesas de modernização
Tx Congest. Líq.	Coef. (p-valor)	1		
Desp. Correntes	Coef. (p-valor)	0,1127 0,6361	1	
Desp. De Capital	Coef. (p-valor)	-0,3543 0,1254	0,4413 0,0514	1

Análise de correlação linear de Pearson

*estatisticamente significativa (p-valor<0,05)

Tabela 6
Análise da regressão para taxa de congestionamento líquida - efeito temporal desconsiderado

	β	p-valor ^a	R ²	p-valor ^b
Despesas correntes	7,30e ⁻¹⁰	0,636	1,27%	0,636
Constante	0,557	<0,001*		
Despesas de capital	-2,61e ⁻⁰⁹	0,125	12,55%	0,125
Constante	0,617	<0,001*		
Despesas correntes	2,16e ⁻⁰⁹	0,181	21,54%	0,127
Despesas de capital	-3,69e ⁻⁰⁹	0,051		
Constante	0,577	<0,001*		
Regime de trabalho	0,070	0,029*	23,75%	0,029*
Constante	0,541	<0,001*		