

A BUSCA PELA EFICIÊNCIA JUDICIAL: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA MULTIDISCIPLINAR

Maria Carolina Poholink Cabral Bassi¹

Fernando Schumak²

RESUMO

A problemática da lentidão do andamento processual gera grandes discussões entre estudiosos acerca de sua origem, motivos e as possíveis alternativas para resolvê-la. Diversas leis foram criadas e outras tantas alteradas em prol da eficiência do Poder Judiciário. Com viés epistemológico, analisando os dados à luz dos mais importantes textos de juristas e cientistas políticos sobre o tema da (in)eficiência judicial, no intuito de mapear este campo de estudo aos futuros pesquisadores e *policy makers*, o presente estudo procura identificar o problema, conceituá-lo, e sugere em conclusão a seguinte fórmula como expressão do estudo acadêmico e busca institucional pela eficiência judicial: $E = \frac{qc + Q}{T}$.

Palavras chave: Eficiência Judicial; Poder Judiciário; Responsividade.

¹ Aluna do 5º período do curso de Direito da FAE Centro Universitário. Bolsista do Programa de Apoio à Iniciação Científica (PAIC 2017-2018). *E-mail*: mariapoholink@gmail.com

² Mestre em Ciência Política. Especialista em Processo Civil pela PUC/PR. Professor de Processo Civil; Direito e Políticas Públicas. Professor Orientador dos NPJ's da FAE Centro Universitário e FAE São José dos Pinhais. *E-mail*: fernando.schumak@fae.edu

INTRODUÇÃO

A eficiência do Poder Judiciário passou a integrar o cotidiano de discussões da comunidade acadêmica, que se viu obrigada a buscar soluções para tal problema gerador de grande insatisfação social. Prova disso são os crescentes estudos nessa área, tanto no campo do direito como no da ciência política; a criação de instituições que tem como meta máxima a busca pela eficiência da prestação jurisdicional – Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – e as inúmeras reformas constitucionais e infraconstitucionais que há décadas vem tentando minimizar esse problema, as quais serão brevemente apresentadas nesta pesquisa (GRANGEIA, 2014). Após confirmada, no capítulo um, a hipótese de que a eficiência é um problema, pôde o presente ocupar-se de seu objetivo, qual seja, mapear como a literatura e os órgãos institucionais tem se dedicado compreensão teórica do tema e solução prática do problema.

A problemática supra exposta pode ser apresentada na forma das seguintes perguntas:

- Como vem sendo conduzido teórica e metodologicamente o estudo da eficiência do poder judiciário?
- Estes métodos e teorias são suficientes para o estudo da eficiência do Poder Judiciário brasileiro?

Os dados isolados de nada servem sem a plástica e fecunda interpretação dada pela doutrina (REIS, 1991). Por isso a verificação das premissas e conseguinte formulação das perguntas adveio da análise comparativa³ dos dados nacionais e internacionais, a partir da literatura sobre o tema, para estabelecer os critérios da fórmula da busca pela eficiência.

Causas notórias, óbvias ao senso comum – e que de fato ocorrem – como corrupção, incompetência e abundância legislativa não têm sido levadas em conta pelas pesquisas, pois, por mais claras que sejam, são imensuráveis, ou de difícil mensuração. Do mesmo modo, não integra o rol das variáveis explicativas a questão da desigualdade social, cultural e econômica, a qual, em que pese ainda presente, resta em tese superada por conta do acesso amplo à jurisdição⁴.

³ Em uma afirmação bastante conhecida, o antropólogo Guy E. Swanson diz que “pensar sem comparar é impensável”, pois, “uma vez ausente a comparação, estarão ausentes também a pesquisa e o pensamento científicos” (Swanson, 1973, p. 145). Mas foi John Stuart Mill quem refinou o estudo através da decantação do método comparativo em o método da semelhança (agreement method), o método da diferença (method of difference), o método indireto da diferença (indirect method of difference), o método dos resíduos (methods of residues) e o método das variações concomitantes (method of concomitant variations) (Mill, 1886, pp. 254-259).

⁴ Acesso à “Justiça” além de ser uma expressão quase chula, nada significa, pois refere-se ao alcance de algo intangível, o valor social da Justiça. De outra banda, ainda que se queira usar o termo justiça como sinônimo de jurisdição, de há muito resta superado o entendimento de protocolar demandas bastam para

A presente pesquisa, exploratória descritiva, mostra que, de modo geral, a literatura tem-se utilizado do método comparativo de análise dos dados tabulados pelas instituições, visando a construção de critérios objetivos de análise da produtividade e custo judicial, construção inconteste do problema, definição do conceito e delimitação do fenômeno da “ineficiência”, isolamento das variáveis explicativas e rechaço de mitos e sentidos comuns.

Frise-se que, como todo trabalho científico o presente tem limitações, e em hipótese alguma pretende esgotar as respostas, ou até mesmo as dúvidas sobre o tema. Pretende apenas tirar o conceito de eficiência da penumbra especulativa do senso comum e trazê-lo à luz científica, não apenas para provar a ineficiência óbvia – o que também seria válido, diga-se – mas para facilitar o trabalho dos futuros pesquisadores e *policy makers* no intuito de buscar a eficiência através de um cálculo com bases sólidas.

1 ORIGENS DO PROBLEMA E A BUSCA PELA EFICIÊNCIA

O poder Judiciário atual, não só no Brasil, mas em todo o mundo pós queda da União Soviética (TATE e VALLINDER, 1995), não é mais como idealizado pelos rebeldes americanos (*founding fathers*) nos textos pró independência que ficaram conhecidos como “Federalist Papers”. Diziam os americanos que dos três poderes⁵ o menos “perigoso” de tornar-se supremo com relação aos outros era o Judiciário, na medida em que apenas estaria incumbido de julgar os atos do executivo, dos cidadãos através das leis feitas pelos próprios cidadãos representados (WEFFORT, 2010).

Se notar a mudança é fácil, explicar seu porquê não é, pois que existe uma série de questões que contribuíram para tal (TOMIO; CARVALHO, 2013). Do ponto de vista do direito material, para ser breve, o surgimento do Estado Social⁶, sobretudo após a II Guerra Mundial, aliado ao crescimento populacional e conseqüente desigualdade forçaram o legislativo a prometer mais que o Estado poderia dar.

Since World War II, there has been a profound shift in power away from legislatures and toward courts and other legal institutions around the world. This shift [mudança], which has been called “judicialization”, has become more or less global in its reach,

⁵ O estado liberal tem como característica adoção da Teoria da Divisão dos Poderes de Montesquieu e a defesa ao princípio da igualdade, buscando a igualdade formal para que todos fossem considerados iguais perante a lei. A partir daí surge o Estado de Direito, o qual cria a figura do direito subjetivo público, ou seja, é a possibilidade do cidadão, sendo o titular do direito, ter a faculdade de exigí-lo (facultas agendi) em desfavor do Estado, ao garantir isso, o Estado liberal cria os “direitos de primeira geração”, os quais criaram as garantias fundamentais. (WEFFORT, 2010)

⁶ Esse conceito busca atingir a realidade do fato, e aí surgem os “direitos de segunda geração”, baseando-se na busca pela atuação positiva do Estado em prol dos explorados, almejando melhoras nas condições de vida e garantindo o direito à saúde, lazer e moradia.

as evidenced by the fact that it is as marked in Europe, and especially recently in Eastern Europe, as it is in the United States (FEREJOHN, 2002, p. 41)⁷

O Poder Judiciário brasileiro, que é inspirado no modelo estadunidense, passa então de mero intérprete, a elaborador, corretor, e também executor de leis, gerando mais congestionamento e morosidade judicial, sobretudo após a Constituição de 1988. A participação dos Juízes na vida pública e a transformação de questões políticas em jurídicas tornou-se um fenômeno típico da dinâmica das relações de poder, sendo inclusive fundamental à manutenção da democracia (TOCQUEVILLE, 1977, p. 205). O próprio desenho institucional brasileiro que garante ampla gama de prerrogativas dos Magistrados, somada ao sistema político fragmentado, incentiva a judicialização da política (TAYLOR, 2008). Nessa perspectiva, os tribunais passam a ser analisados como um efetivo ator com poder de veto às ações legislativas dos poderes representativos: Executivo e Legislativo.

O crescente papel do Poder Judiciário fez com que os olhos da sociedade voltassem-se cada vez mais à sua atuação. O amplo acesso à justiça e a legislação “social”, sobretudo a trabalhista e a consumerista, por exemplo, levaram milhões de cidadãos a buscar no Poder Judiciário, aquilo que não lhes era dado pelos outros poderes, ou mesmo os problemas que lhes eram causados pelas suas relações com pessoas físicas e jurídicas privadas.

Em suma, num primeiro momento a sociedade brasileira passa a ter o Judiciário como tábua de salvação e o próprio judiciário encampa esta ideia. Num segundo momento, e por consequência da crescente judicialização e ativismo, o Poder Judiciário torna-se ineficiente e lento na entrega do que se pedia. É este movimento, repita-se, não só adstrito ao cenário brasileiro, que transforma a busca pela eficiência numa meta mundial. Prova disso são as instituições nacionais e internacionais dedicadas especificamente a isto, CNJ – Conselho Nacional de Justiça; CEPEJ – European Commission for the Efficiency of Justice; BJS – Bureau of Justice Statistics ou Agência Norte-Americana de Estatística Judiciária e CEJA – Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

⁷ “Desde a Segunda Guerra Mundial, tem havido uma profunda mudança de poder das legislaturas e para os tribunais e outras instituições legais em todo o mundo. Essa mudança, que tem sido chamada de ‘judicialização’, tornou-se mais ou menos global em seu alcance, como evidenciado pelo fato de que é tão marcante na Europa, e especialmente recentemente na Europa Oriental, como é nos Estados Unidos” (tradução livre).

1.1 O JUDICIÁRIO COMO PODER SUJEITO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, impôs à administração pública os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios aplicam-se também aos órgãos do poder Judiciário, com destacada relevância e necessidade de aplicabilidade do princípio da eficiência ao poder Judiciário. (Davi Chicóski – 2004). O documento Republicano de 1988 atribuiu também substancial independência ao poder Judiciário, dando-lhe garantias institucionais (autonomia financeira-administrativa e autogoverno), garantias funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade salarial e inamovibilidade) e proteção à imparcialidade. (TOMIO, ROBL Filho, 2012). Porém, a Constituição não criou mecanismos de controle das ações e decisões do poder Judiciário. Por ser “*unaccountable*” (irresponsivo) e, em contrapartida, muito mais atuante e muito mais acionado do que inicialmente previsto como dito no capítulo anterior, a ineficiência foi uma consequência.

Em outras palavras, o somatório de problemas institucionais, políticos, sociais e institucionais, aliado à irresponsividade dos atos dos magistrados protegidos pelas prerrogativas quase que ilimitadas dadas a estes pela CF/88 criaram o quadro de ineficiência, má gestão de recursos e corrupção.

A ausência de mecanismos de *accountability* externos para monitorar o uso de recursos públicos, verificar os critérios de avanços na carreira e supervisionar uma série de questões administrativas e disciplinares levou à má gestão financeira, corrupção, práticas de nepotismo e favoritismo dentro do sistema judicial brasileiro (PRILLAMAN, 2000, p. 85-87; SANTISO, 2003, p. 9).

A necessária prestação de contas ganha relevo no atual contexto em que o Poder Judiciário é um meio-atuação tanto durante a fase de elaboração das regras regentes das políticas públicas quanto na fase seguinte, qual seja, a de implementação efetiva dessas políticas. A referida atuação se dá por meio da utilização de mecanismos tipicamente judiciais, tais como a análise de constitucionalidade e legalidade e a verificação da licitude dos atos praticados tanto na arena de deliberação política quanto no âmbito dos entes encarregados de executar as políticas em questão. O Poder Judiciário limita e regula as atividades legislativas, por meio do controle de constitucionalidade, seja ele concentrado ou difuso. (ALMEIDA, 2008. pg. 02-03)

No que tange à implementação efetiva das políticas públicas, o Poder Judiciário busca garantir em suas decisões sobre matérias administrativas, de forma implícita ou explícita, uma análise constitucional dos atos praticados pelo Poder Público, no sentido de verificar sua conformidade com os fins traçados pela Constituição. Além disso, ao Poder Judiciário foi conferida competência para julgar, segundo os preceitos constitucionais e justiça social, os parâmetros de eficiência e oportunidade da atuação governamental. (ALMEIDA, 2008. pg. 4)⁸.

⁸ Para melhor entendimento da judicialização das políticas públicas: Almeida, Guilherme Henrique de La Rocque. O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES. 2008.

O Poder Judiciário em si, como poder independente não é uma política pública. Porém, certo é que participa ativamente na elaboração, promoção e fiscalização dessas políticas, tanto quanto ou até mais que os demais poderes. Os Juízes, ministros e magistrados, comportam-se, por demanda, aos *policy makers*, seja por ativismo, por ignorância de seu papel institucional, ou mesmo por sucumbir ao tentador poder da canetada final.

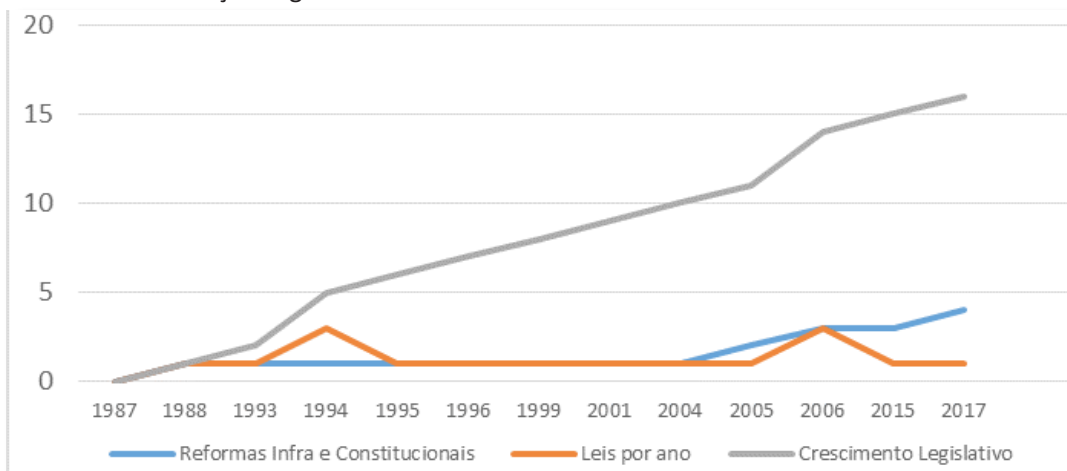
1.2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA PRÓ EFICIÊNCIA E A SAÍDA PROCESSUAL CIVIL

Foram inúmeras as leis criadas e as reformas processuais levadas a cabo no intuito de minimizar essa crise, as quais serão brevemente apresentadas nesta pesquisa. (Grangeia, 2014)

Dentre as quais, as mais relevantes foram 18 normas produzidas no período destacado em prol da eficiência, entre Constituição, Emendas, Leis e Novos Códigos. Além da clara demonstração de que a edição de normas foi um meio utilizado para resolver o problema da eficiência, o gráfico mostra que em menos de vinte anos, passamos da jurisdição que autorizava a prática de atos pelo extinto “fax” – desde que o correspondente físico fosse juntado ao processo no prazo de cinco dias conforme disposto no art. 2º da Lei, 9.800/99, claro, – a uma jurisdição que não necessita de oficiais de Justiça ou dos correios para comunicar-se com os jurisdicionados.

Para melhor entendimento, elaboramos o seguinte gráfico:

GRÁFICO 1 – Evolução Legislativa Pró Eficiência



FONTE: Schumak e Bassi (2018)

Sobre os demais instrumentos legislativos em prol da eficiência destacamos, a Constituição Cidadã de 1988, criadora do Superior Tribunal de Justiça, e do princípio

da Eficiência, consagrado no Art. 37⁹ da Carta Magna. A legislação processual, visando a simplificação e a aceleração de alguns procedimentos que podem ser observadas na Lei n. 8.710/93 que aderiu a citação por correio; Lei nº 8.898/1994 que acrescentou a liquidação da sentença, com apresentação de planilha de cálculos atualizados pela parte; Lei n. 8.950/94 que alterou, entre outras medidas, os recursos de embargos de declaração, embargos infringentes, apelação, agravo e os recursos direcionados aos tribunais superiores; e a Lei nº 8.952/1994 que acrescentou o Art. 273 ao CPC/1973 – admitindo a quase sempre inútil sentença obtida após cognição exauriente – instituiu a possibilidade de tutelas antecipadas, atuais tutelas provisórias de urgência e evidência (HESS, 2010).

Outra medida em prol da eficiência foi a criação dos Juizados Especiais Cíveis pela Lei 9099 de 1995, com o intuito de agilizar o julgamento de “pequenas causas”. Pouco tempo depois os Juizados Especiais Federais foram instituídos através da Lei nº 10259/2001 o qual também surgiu como um facilitador das assim chamadas “pequenas causas”, mas voltado para questões de competência da Justiça Federal.

Reconhecendo o legislador que o poder judiciário não seria mais capaz de resolver as demandas de forma célere, editou a Lei da Arbitragem nº 9.307/96, a qual também é conhecida como Lei Marco Maciel, que consiste num sistema extrajudicial de resolução de conflitos cuja sentença produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário (THEODORO JÚNIOR, 2008).

Houve também, a implementação da Emenda Constitucional nº 45 de 2004 que provocou uma série de alterações no texto constitucional, no sentido de renovar e reafirmar a importância do exercício da função jurisdicional, por isso foi chamada de Reforma do Poder Judiciário (MENDES, 2009). Outra inovação foi a autorização concedida ao Supremo Tribunal Federal para editar as denominadas “Súmulas Vinculantes”, que é um instrumento criado com o objetivo de desafogar o Poder Judiciário, e que proíbe que órgãos hierarquicamente inferiores, de quaisquer poderes, possam decidir de forma diferente do enunciado de determinada súmula.

A Emenda Constitucional 45/2004 inseriu ainda no rol dos direitos e garantias fundamentais, expressamente, o direito público subjetivo à celeridade processual. (HESS, 2010). Segundo a autora o maior problema do sistema judiciário brasileiro é a desarmonia entre o tempo do processo e a sua finalização, por isso foi adicionado pela Constituição Federal como direito fundamental o Princípio da Celeridade Processual, garantindo aos cidadãos um tempo razoável para a duração de um determinado processo, embora o princípio seja fixado de maneira subjetiva, ou seja, não há expressamente a determinação deste tempo razoável.

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)

A edição da Lei Federal 11.419/06, a Lei do Processo Eletrônico, disciplinou a incorporação da comunicação eletrônica dos atos processuais, o processo eletrônico e os pormenores da juntada de documentos, digitalização e autenticação de segurança (PAULA, 2010).

O Código de Processo Civil, Lei 13.105 de 2015, sem olvidar o problema grave da morosidade, congestionamento e ineficiência, trouxe consigo relevantes alterações em prol da agilidade dos procedimentos, do fomento dos negócios processuais, da satisfatividade dos procedimentos judiciais nacionais¹⁰ e internacionais¹¹, além dos mecanismos de resolução coletiva de demandas.

Outras tantas leis surgiram trazendo pequenos avanços aptos a virtualizar diferentes aspectos de atos processuais e procedimentais das varas e juizados, por exemplo: a Lei n. 10.352/2001, que fez algumas adequações com relação ao tratamento da coisa julgada, bem como a alteração ao sistema recursal civil em alguns casos em especiais e a Lei Federal 10.520/2002 que instituiu o pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo que essa modalidade de licitação na forma eletrônica, mediante lances realizados na rede mundial de comunicação, fosse utilizada para aquisição de bens e serviços comuns. (DIAS SOARES, 2011)

1.3 OS INSTRUMENTOS E TÉCNICAS PROPOSTOS PELO NCPC EM PROL DA SEGURANÇA JURÍDICA E CONSEQUENTE EFICIÊNCIA

Além da evolução normativa, o viés teórico metodológico e interpretativo das Leis Processuais e Materiais alteraram-se por esforço da doutrina. Prova disso são os novos princípios neoprocessualistas e neocostitucionalistas paridos pela união do direito constitucional e processual, a efetividade dos princípios constitucionais processuais e que tem como objetivo a valorização do papel dos juízes em busca da concretização do texto constitucional (VETTORAZZI, 2015). Por isso mesmo que ao lermos o artigo 926 do CPC que diz que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” e que estes mesmos tribunais “editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante”, devemos entender que o código está clamando por segurança jurídica e pacificação social.

¹⁰ Temos por exemplo as tutelas provisórias de urgência satisfativa ou cautelar de caráter antecedente, previstas nos artigos 303 e 305.

¹¹ O artigo 962 prevê o cabimento da execução de medidas estrangeiras, ainda que concedidas pelo Judiciário alienígena inaudita altera parte, contanto que seja garantido ao réu contraditório posterior. Trata-se de louvável previsão, pois resguarda a efetividade da decisão interlocutória urgente estrangeira, uma vez que, por vezes, a ciência do réu compromete o seu adequado cumprimento.

Há 20 anos o Direito Brasileiro procura adotar o sistema da obrigatoriedade dos precedentes, contudo, isso tornou-se evidente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que introduziu os enunciados de Súmula Vinculante (DONIZETTI, 2015). Ao tratarmos sobre os precedentes judiciais, faz-se necessário entender que eles são, em simples linhas, “resoluções em que a mesma questão jurídica, sobre a qual há que decidir novamente, já foi resolvida uma vez por um tribunal noutro caso”

Ainda conforme Donizetti (2015), em que pese o nosso sistema de precedentes ainda esteja incompleto, em razão da lentidão pela qual se processam as alterações legislativas no Brasil, a tendência é que a jurisprudência ganhe musculatura, a fim de que possa solucionar as situações que não podem ser resolvidas por meio da aplicação literal da lei.

Tal técnica deve servir para aprimorar o sistema processual civil, oferecendo ao Judiciário eficiência nos julgados, baseando-se nos princípios da isonomia e segurança jurídica. O Incidente¹² de resolução de demandas repetitivas (IRDR) situado nos artigos 976 a 987 do Código de Processo Civil de 2015, oferece-se como uma alternativa a resolução de litígios em massa, os quais formam inúmeros processos repetitivos, e conseqüentemente sobrecarregando o trabalho no poder judiciário, ocasionando a demora na prestação jurisdicional. O IAC – Incidente de Assunção de Competência – é o incidente processual por meio do qual o órgão fracionário de Tribunal submete o julgamento de recurso, de processo de competência originária ou de remessa necessária ao órgão colegiado de maior composição, desde que o caso envolver relevante questão de direito com repercussão social, mas sem repetição em múltiplos processos (PIERRI; VIEIRA, 2016).

Há também os casos de repercussão geral, isto é, aqueles que ultrapassem os interesses subjetivos do processo (art. 1.035, § 1º do CPC é similar ao art. 543-A, § 1º do CPC/73) (PIERRI; VIEIRA, 2016). Em outras palavras, o tempo é uma importante questão que permeia do início ao fim o Código de Processo Civil.

2 OS DADOS E A LITERATURA SOBRE A (IN)EFICIÊNCIA JUDICIAL

A partir da Criação do CNJ o Judiciário passou por uma transformação em relação à coleta e à tabulação dos dados e procedimentos, que até a criação do Órgão não possuíam padrão Nacional. A partir daí foi possível se construir uma literatura sobre a eficiência judiciária, avançando da especulação sobre sua existência à sua quantificação.

¹² Para melhor entendimento acerca dos incidentes do NCPC: PIERRI e VIEIRA. Deborah, Pedroso Teixeira Prado Vieira. Incidente de Assunção de Competência Incidente de Demandas Repetitivas Recursos 1. ed. São Paulo : Associação Paulista do Ministério Público, 2016.

Uma vez verificada a ineficiência judiciária, foi possível à literatura levantar algumas hipóteses do que a causa. Para Douglas North (RIBEIRO e RUDINIKI NETO, 2016), a forma pela qual o judiciário é utilizado decorre de circunstâncias culturais, de modo que grande parcela da morosidade é fomentada pelo uso predatório desse serviço por litigantes habituais. Além do fator cultural, soma-se o fato de que no Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, não há uma cultura disseminada de utilização de meios alternativos de solução de litígios (como a arbitragem) ou mesmo a cultura do acordo.

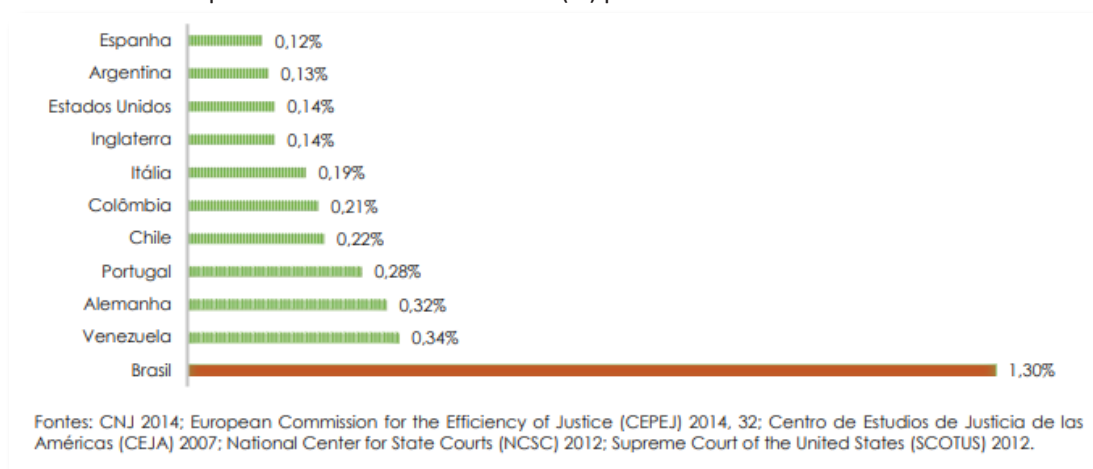
Todavia, no que tange aos meios alternativos de solução de litígios, o formalismo nos procedimentos judiciais, interferem negativamente na expectativa de duração razoável de processos. Por outro lado, a excessiva simplificação de procedimentos judiciais não passa incólume à crítica literária, pois que poderia ocasionar restrição a outros direitos constitucionais das partes, como a ampla defesa, por exemplo. Dessa forma, sugere que deve-se aplicar um método que preserve a natureza contraditória do direito e a eficiência do sistema judicial (GOMES; GUIMARÃES, 2013).

No que se refere aos possíveis métodos a serem adotados para a melhora do sistema judicial, Gomes (2013), sugere que algumas políticas públicas de justiça, dirigidas à eficiência dos tribunais, devem procurar sempre o equilíbrio entre as várias dimensões pelas quais passa a qualidade da justiça. Nesse sentido, o desenvolvimento de medidas que assegurem uma adequada divisão do trabalho e de funções dentro do tribunal permite garantir um nível mais elevado de eficiência, e criar condições de trabalho mais favoráveis, reduzindo custos de coordenação e aumentando a capacidade de motivação ou de reação a situações de crise.

Ao analisarmos as possíveis causas e maneiras para solucionar a crise que permeia o sistema judiciário, também verificamos algumas pesquisas comparativas, entre o sistema judicial Brasileiro e o de outros países, as quais podem auxiliar no desenvolvimento de novas medidas em prol da eficiência e até mesmo desmistificar alguns pensamentos sobre o referido sistema.

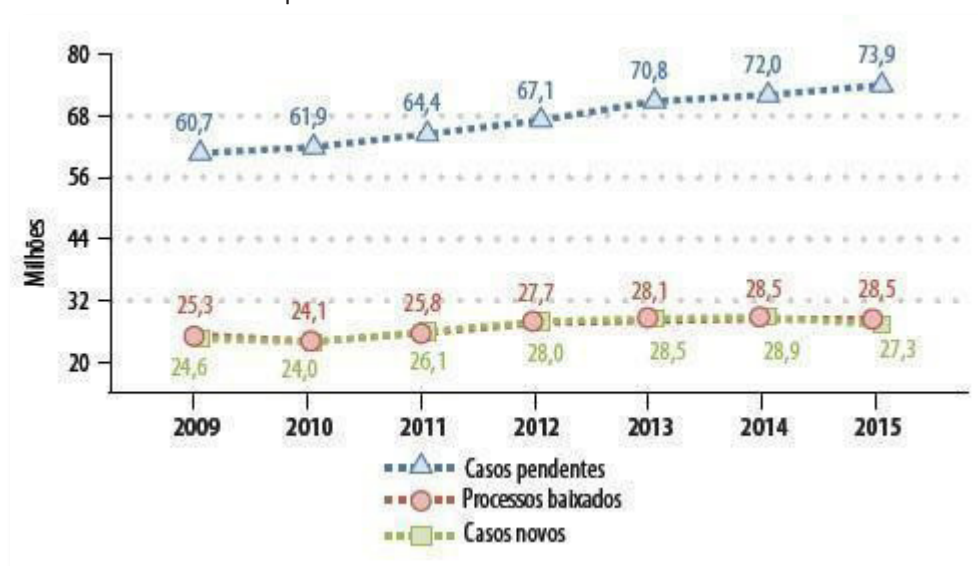
No estudo de Kanayama e Tomio, foi constatado que o sistema norte-americano, recebe um volume de casos novos quatro vezes maior do que o enfrentado pela justiça estadual brasileira. Contudo, do lado da resolução de casos, a produtividade brasileira é superior à norte americana. Em contrapartida, Ros (2015) analisou que o Poder Judiciário Brasileiro recebe muito mais casos anualmente que os países europeus, por esse motivo, o custo por decisão judicial no Brasil é superior em valores absolutos aos dos países analisados em seu estudo.

GRÁFICO 2 – Despesa do Poder Judiciário como (%) percentual do Produto Interno Bruto



FONTE: Da Ros (2015)

GRÁFICO 3 – Demandas pendentes e novas entre o ano de 2009 e 2015



FONTE: CNJ – Justiça em números (2016)

Com relação aos orçamentos disponibilizados, o estudo de Kanayama e Tomio, revelou que o Brasil gasta mais por novo processo, em comparação com os Estados Unidos, e aloca maior quantidade de dinheiro relativamente aos orçamentos públicos. Não obstante, os norte-americanos gastam mais por habitante (e no total) que os brasileiros.

Ros (2015), verificou que o Brasil, quando comparado com diversos países federais do hemisfério ocidental, tem a maior percentagem do PIB direcionada aos orçamentos do Poder Judiciário. Despesa essa superior à de outros países em diferentes níveis de desenvolvimento.

Apurou-se que esses gastos não estão diretamente relacionados à quantidade de juízes, uma vez que o Sistema Judiciário Brasileiro possui em média 8,2 juízes por 100.000 habitantes, proporção significativamente inferior àquela de outros países como Portugal e Alemanha. Contudo, constatou-se que a maior parcela dos gastos se destina ao corpo de magistrados, servidores, assessores, terceirizados, cedidos e afins, sendo o Brasil, na comparação realizada por Ros (2015) o país que mais despense servidores por habitantes.

No que tange aos recursos financeiros a principal constatação é que o aumento desse tipo de recurso não garante aumento de desempenho. Gomes e Guimarães (2013). Também foi demonstrado que no 1º grau da jurisdição as taxas de congestionamento são mais elevadas, e indica que, para o passivo ser zerado, seriam necessários quatro anos sem o ingresso de casos novos. Nas outras instâncias esse período se aproxima de um ano (KANAYAMA; TOMIO, 2017).

De acordo com Gomes e Guimarães (2013), não podemos focar o desempenho do Judiciário somente na atuação dos juízes, até porque, a produção do magistrado depende de diversas outras variáveis, tais como o tipo de justiça, a instância de atuação, os ritos e prazos processuais, as normatizações, os desenhos institucionais e as características dos usuários.

Nas pesquisas realizadas por eles, foi constatado que a carga de trabalho é o que mais afeta o desempenho dos juízes, por outro lado, alguns estudiosos afirmam que uma carga de trabalho elevada aumenta a pressão sobre os juízes, que por sua vez acabam produzindo mais. Assim, em que pese algumas pesquisas não tenham sido conclusivas em determinados aspectos, outros trouxeram dados relevantes que devem contribuir para a efetivação da eficiência judiciária.

CONCLUSÃO

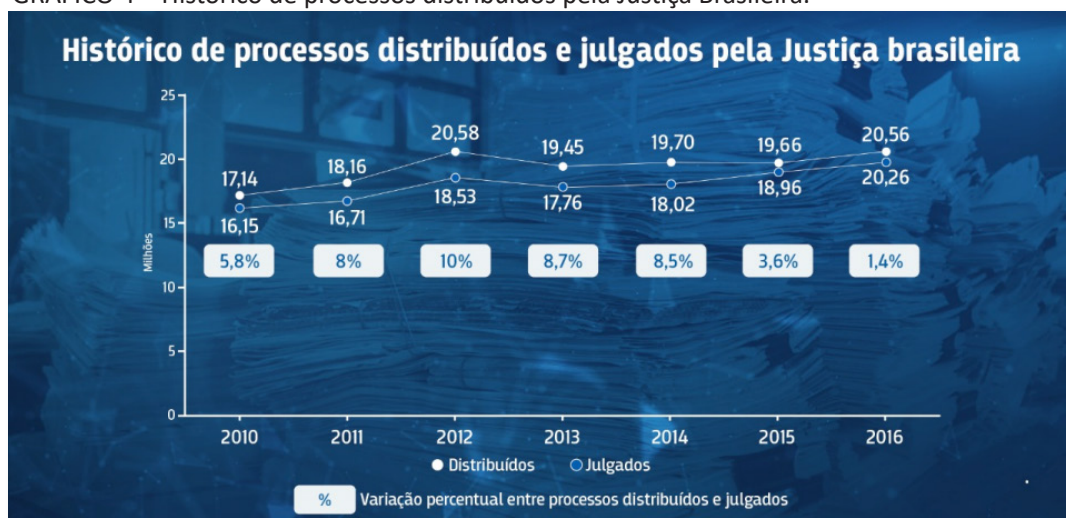
O quadro atual é de ineficiência judicial que temos como sendo *a proliferação de decisões incapazes de gerar pacificação social, proferidas por decisores irresponsivos, a um alto custo e em prazo desarrazoado*. A eficiência, por sua vez, é um problema de relevo internacional e nacional, multi e interdisciplinar. As instâncias judiciais estão atentas a esse problema e tomando medidas e criando metas. As demais instâncias, legislativas e executivas estão cientes do problema da eficiência como se provou pela evolução e proliferação legislativa sobre o tema. As metas do CNJ têm dado resultado no sentido de diminuir o lapso temporal entre a entrada do processo no sistema e sua saída, bem como em diminuir a relação entre processos julgados e distribuídos. No

entanto, as medidas tomadas até aqui, por todos os poderes, não têm sido capazes de diminuir a judicialização das demandas, pelo simples fato de que medidas puramente estatísticas – coleta de dados e divulgação – não conseguem fazê-lo.

Os achados deste artigo sobre eficiência demonstraram que a mesma tem sido buscada pelas instituições através de um cálculo puramente quantitativo oriundo da análise da relação entre a produtividade jurisdicional, ou, em outras palavras, quantidade de decisões prolatadas (**q**) e seu custo (**c**) em um determinado período de tempo (**T**), geralmente um ano. Esse cálculo pode ser representado pela equação abaixo que representa nada mais que um amoldamento e organização de dados: $E = \frac{qc}{T}$

Ocorre que com as alterações trazidas pelo Novo Código de Processo Civil (2015), as quais procuram agilizar o procedimento processual sobretudo no que se refere às técnicas de julgamento capazes de uniformizar jurisprudência e gerar pacificação social, a equação acima restará insuficiente para calcular a eficiência, pois, um voto bem elaborado, amplamente debatido e devidamente fundamentado como a Lei ordena, pode valer mais que mil outros feitos rapidamente, porém, sem critério, e, apenas aceitos pelos pares do relator. Ademais, os dados analisados por este estudo comprovam que em que pese o esforço no sentido de equipar a justiça, treinar magistrados, conscientizar advogados e elevar o orçamento judiciário, não houve significativa redução dos processos levados ao judiciário.

GRÁFICO 4 – Histórico de processos distribuídos pela Justiça Brasileira.



FONTE: CNJ – Justiça em números (2017)

As decisões não são apenas poucas e demoradas, são tecnicamente ruins e socialmente inservíveis. Demonstraram estar atentos a isso os idealizadores do NCPC ao cristalizar a prática já existente de decisão de recursos repetitivos e repercussão geral,

supervalorizar o precedente, bem como ao introduzir as técnicas do IAC – Incidente de Assunção de Competência e IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, e demais disposições acerca da fundamentação da decisão e do objetivo principal do sistema recursal incrustado no artigo 926. Estas medidas nos permitem sugerir o seguinte modelo de análise (busca) da eficiência: $E = \frac{qc + Q}{T}$

sendo o agora incluído “Q” referente à qualidade da decisão que é definida através de sua irrecorribilidade, ou, capacidade de manter-se não só inalterada mas também justa ao longo das instâncias, e sua capacidade de – através da segurança jurídica e do apaziguamento de conflitos sociais proporcionados por uma concisa e completa decisão – desestimular a propositura de demandas idênticas e desnecessárias causadoras do congestionamento do sistema judiciário.

A letra “E”, por óbvio, significa eficiência – a variável dependente que se busca explicar (Marconi e Lakatos, 2000), e “T” representa o recorte temporal arbitrado¹³ pelo pesquisador. O custo “c” e a quantidade de produção judicial “q” são obtidos através da análise da literatura comparada e de dados oriundos de periódicos como Justiça em Números do CNJ – Conselho Nacional de Justiça e os dados das Américas e da Europa, obtidos através; CEPEJ – European Commission for the Efficiency of Justice; BJS – Bureau of Justice Statistics ou Agência Norte-Americana de Estatística Judiciária e CEJA – Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

À obtenção de “Q” e à verificação empírica dos critérios e variáveis teóricos aqui lançados, no entanto, será necessário, além de tempo, hercúleo esforço de profunda pesquisa qualitativa sobre os julgados paridos pelas técnicas de solução coletiva dos conflitos. As quais devem – para o atingimento da eficiência – proporcionar consequente baixa tanto do número de decisões, quanto no custo do sistema e na necessidade e interesse dos jurisdicionados na judicialização de suas mazelas (RAUPP; BEREN, 2006).

Supomos por hora que: quanto mais “Q” as decisões de determinado sistema judicial gerar, serão necessários menos “q”, o que fatalmente gerará, ao menos teoricamente, uma queda do “c” desse sistema. Mas a pesquisa só termina quando os achados empíricos reforçarem ou mudarem o conhecimento sobre a relação original (RAMOS, 2013).

Percebe-se que o estudo científico da eficiência não deve ser conduzido de modo exclusivamente quantitativo. Mas também seria ineficaz fazê-lo exclusivamente com análise qualitativa, ou mera revisão literária. A combinação de diversos métodos é que

¹³ O “pra sempre” e o “nunca” não podem ser objetos de pesquisa, apenas um determinado período de tempo, o qual, não raramente é definido pelo próprio pesquisador de maneira arbitrária. Em outras palavras, não é o fenômeno social que recorta o tempo, mas sim o interesse e os recursos do pesquisador.

será capaz de tanto estabelecer as causas da ineficiência, quanto gerar os pontos de gestão, legislação, orçamento, transparência e etc., a serem melhorados pelos *policy makers* a fim de obter a eficiência. É o que representa a fórmula supra proposta, pois, a análise meramente estatística da eficiência da jurisdição gera o risco de tornar a busca pela velocidade dos processos um mecanismo de precarização das decisões, violando princípios pétreos como a decisão fundamentada, o contraditório e o duplo grau de jurisdição. De outra banda a análise puramente qualitativa negligencia a necessidade de se respeitar os princípios neoprocessuais da duração razoável, celeridade, satisfatividade e imponência da prestação jurisdicional. A quantidade e a qualidade, ou, o binômio metodológico “*quanti-quali*” pode e deve servir à difícil tarefa de cientificar os fenômenos sociais. A necessidade de utilização de um ou outro para que se obtenha pureza científica é um mito que carece ser desmistificado (RAMOS, 2013).

A análise quantitativa e as metas atuais do CNJ referente a produtividade dos magistrados, dados orçamentários e etc., são de grande valia à busca da celeridade e do aumento do número de sentenças proferidas. Mas isso não é suficiente para gerar paz social e segurança jurídica, o que só se consegue com decisões robustas e capazes de resolver não apenas casos individuais, mas problemas jurídicos enfrentados por toda a coletividade. Somente essas decisões serão capazes de diminuir a volúpia judicializante que se comprova nos gráficos trazidos por este artigo.

Com a equação supra cria-se uma nova frente de trabalho aos futuros pesquisadores, pois se apresenta uma hipótese alternativa para explicar os resultados de pesquisas encontradas em diversas literaturas. Deduz, em outras palavras, uma hipótese nova, interessante e importante, a partir da qual outros tantos estudos poderão ser conduzidos (HILL; HILL, 1998).

A fórmula aqui proposta permite sugerir que seja possível identificar, numa futura pesquisa, uma decisão coletiva sobre determinado caso – oriunda de IRDR, por exemplo – como a grande causadora da redução ou da extinção de novos processos de mesmo objeto. A introdução de recursos tecnológicos como inteligência artificial e jurimetria, também servirá à mensuração do grau de pacificação social de uma decisão, e o quanto esta decisão coletiva reduziu o custo do poder judiciário, bem como tornou-o mais racional e eficiente.

Futuras pesquisas nos mostrarão que decisões coletivas, precedentes, súmulas, uniformizações e tudo o mais que representa o “*Q*” da fórmula proposta por este artigo não representam a solução milagrosa dos problemas da eficiência. Outras provarão que podem e muito ajudar a racionalizar o sistema se associadas a mudanças na postura das partes e dos operadores do direito.

REFERÊNCIAS

- APPIO, E. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.
- CHICÓSKI, D. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 237, p. 93-118, jul./set. 2004.
- DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter**, NUSP/UFPR, v. 2, n. 9, p. 1-15, jul. 2015.
- DONIZETTI, E. **A força dos Precedentes do Novo Código de Processo Civil**. 2014. Disponível em: <<https://elpidiodonizetti.jusbrasil.com.br/artigos/155178268/aforca-dos-precedentes-do-novo-codigo-de-processo-civil>>. Acesso em: 04 mar. 2017.
- FEREJOHN, J. Judicializing Politics Politicizing Law. **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 65, n. 3, p. 41-68, Summer 2002.
- GIL, A. C. **Métodos e técnica de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2004.
- GOMES, A.; GUIMARÃES, T. Desempenho no Judiciário: Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 379-401, 2013.
- GRANGEIA, M. **A crise de gestão do poder judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução**. Brasília: ENFAM, 2014.
- HESS, H. M. C. O princípio da eficiência e o poder judiciário. **Revista da Faculdade de Direito (USP)**, São Paulo v. 105, p. 211-239, jan./dez. 2010.
- HILL, M. M.; HILLI, A. **Investigação empírica em ciências sociais: um guia introdutório**. Lisboa: Dinâmia, 1998.
- KANAYAMA, R. L.; TOMIO, F. R. L. Eficiência e Poder Judiciário: resolução de casos e recursos financeiros no Brasil e nos Estados Unidos. In: CONTI, J. M. (Org.). **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1. p. 257-278.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico; métodos científicos; teoria, hipóteses e variáveis; metodologia jurídica**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2000.
- MENDES, G. A reforma do Sistema Judiciário no Brasil: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no Brasil. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais: RDB**, São Paulo, v. 12, n. 43, p. 9-16, jan./mar. 2009.
- PAULA, W. R. A tramitação processual eletrônica. In: CHAVES JÚNIOR, J. E. R. **Comentários à lei do processo eletrônico**. São Paulo: LTR, 2010.
- PIERRI, D.; VIEIRA, P. T. P. V. (Coord.). **Comentários ao código de processo civil/2015: incidente de assunção de competência – incidente de demandas repetitivas recursos**. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 2016.
- PRAZERES, A.; VETTORAZZI, K. M. Estado Constitucional e Neoprocessualismo: Reconstrução do Direito Processual Civil Brasileiro. **Caderno de Iniciação Científica**, Curitiba, v. 1, p. 193-197, 2015.
- PRILLAMAN, W. C. **The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining confidence in the rule of law**. Westport: Praeger. 2000.

- RAMOS, M. P. Métodos quantitativos e pesquisa em ciências sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 55-65, jan./jun. 2013.
- RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- REIS, F. W. O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e ideografia no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 6, p. 27-42, jul. 1991.
- RIBEIRO, M. C. P.; RUDINIKI NETO, R. Uma análise da eficiência do poder judiciário com base no pensamento de Douglas North. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2025-2040, maio/jun. 2016.
- SANTISO, C. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. **Democratization**, Abingdon, v. 10, n. 4, p. 161-180, June 2003.
- SOARES, F. D. Processo judicial eletrônico: aspectos gerais e ações iniciais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 14, n. 84, jan. 2011. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- STUART MILL, J. **System of logic ratiocinative and inductive being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation**. Londres: J. W. Parker, 1886.
- SWANSON, G. E. Frameworks for comparative research: structural anthropology and the theory of action. In: VALLIER, I. (Ed.). **Comparative methods in sociology: essays on trends and applications**. Berkeley: University of California, 1971. p. 141-202.
- TATE, C. N.; VALLINDER, T. Judicialization and the Future of Politics and Policy. In: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Ed.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University, 1995. p. 515-528.
- TAYLOR, M. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University, 2008.
- THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil**. 48. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. v. 1.
- TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: USP, 1977.
- TOMIO F. R. L.; CARVALHO, E. Em busca da judicialização da política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 07-11, mar. 2013.

