

Economic Analysis of Law Review

A Eficiência do Judiciário: uma Avaliação dos Indicadores da Justiça em Números a Luz da Análise Econômica do Direito

The Efficiency of the Judiciary: an Assessment of the Indicators of the Justice in Numbers Report under the Light of the Economic Analysis of Law

Tiago Ribeiro Alves de Melo ¹
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Paloma Maria Santos ²
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Egon Sewald Junior ³
Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC)

Aline da Silva Machado ⁴
Faculdades Damásio

RESUMO

A relação causal entre Direito e Economia é um tema que tem despertado bastante interesse acadêmico nos setores público e privado. Nos últimos anos, a disciplina da análise econômica do direito tem buscado explicar o efeito das questões legais na economia e no bem-estar da sociedade. Este artigo investiga quais métricas estão sendo aplicadas para medir a eficiência da justiça, quais são as variáveis que a personificam e, particularmente, como está o nível de eficiência da Justiça Estadual do Brasil. A partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema, este estudo avalia a eficácia dos indicadores do relatório Justiça em Números 2020 enquanto instrumento de medição da eficiência judicial à luz da análise econômica do direito. O artigo apura a efetividade do relatório e aponta que os resultados da eficiência judicial no Brasil tiveram uma melhora moderada nos últimos quatro anos. Complementarmente, o artigo sugere que o uso de mecanismos trazidos pelo CPC-2015 como a autocomposição e os precedentes têm o potencial de se tornar uma política pública determinante para a melhoria da eficiência da prestação jurisdicional.

Palavras-chave: Eficiência. Poder Judiciário. Análise Econômica do Direito. Precedentes. Autocomposição.

JEL: K40.

ABSTRACT

The causal relationship between law and economics is a topic that has aroused considerable academic interest and in the public and private sectors. In recent years, the discipline of economic analysis of law has sought to explain the effect of legal issues on the economy and on society's well-being. This article investigates which metrics are being applied to measure the efficiency of justice, which are the variables that personify it and, particularly, to assess the level of efficiency of the State Courts in Brazil. Based on a bibliographical review on the subject, this study evaluates the effectiveness of the indicators in the Justice in Numbers 2020 report as an instrument for measuring judicial efficiency in light of the economic analysis of law. The article investigates the effectiveness of the report and points out that the results of judicial efficiency in Brazil had a moderate improvement in the last four years. In addition, the article suggests that the use of mechanisms brought by CPC-2015, such as self-composition and precedents, have the potential to become a determining public policy for improving the efficiency of jurisdictional provision.

Keywords: Judicial Efficiency. Judiciary branch. Economic Analysis of Law. Legal Precedents. Self-Composition.

R: 04/04/21 **A:** 15/12/21 **P:** 30/04/22

¹ E-mail: melotiago@hotmail.com

² E-mail: santos.paloma@gmail.com

³ E-mail: egon.junior@ifsc.edu.br

⁴ E-mail: alinny_machado@hotmail.com

1. Introdução

O impacto da justiça na sociedade de um país é um tema que tem despertado bastante interesse acadêmico desde o seminal trabalho de 1960 de Ronald Coase “O Problema do Custo Social”. Os prêmios Nobel de Economia conquistados pelo próprio Coase em 1991 e por Douglas North em 1993 contribuíram significativamente para o surgimento de uma corrente teórica que explica o fundamental papel da justiça para o desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) das nações.

O aporte da economia à justiça através da disciplina do direito, se deu, segundo STIGLER (1992), por duas vias. Primeiro, pela transplantação das questões econômicas mais básicas ao campo da justiça, em especial os conceitos de eficiência e custos de transação. E segundo, pelo entendimento do papel das instituições como guardiãs das democracias capitalistas e indutoras do bem-estar social. Os princípios fundamentais da justiça também confluem naturalmente para a disciplina econômica. Uma justiça previsível, isonômica, célere, acessível e que provê segurança jurídica, são condicionantes para uma sociedade economicamente próspera e que forneça bem-estar aos seus membros.

Apesar do proeminente interesse tanto do meio acadêmico quanto do político, face a influência de políticas públicas, a relação causal entre o Direito e a Economia ainda carece de evidências matemáticas inequívocas (PALUMBO et al., 2013; PINHEIRO, 2009), tanto para confirmar a sua existência como para verificar quais são as variáveis de ambas as disciplinas que têm correlação significativa, assim como a direção e a magnitude dessas relações.

Com o intuito de contribuir nessa direção, o presente artigo discute, sob a ótica da análise econômica do direito, a literatura relacionada ao tema da eficiência judicial, como ela é medida e quais são as variáveis que a personificam; investiga se o relatório Justiça em Números é um instrumento eficaz de medição da eficiência judicial, considerando a revisão teórica empreendida; e, complementarmente, discute os indicadores de eficiência do Justiça em Números (JN) 2020 da Justiça Estadual do Brasil, instância que contempla 80% dos processos judiciais pendentes no país.

Para atender a esses objetivos o artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção está dividida em duas subseções. Na primeira, discutem-se os pontos de intersecção entre a justiça e a economia e a relação causal entre elas; já na segunda, exploram-se os mecanismos específicos de eficiência judicial e como estes impactam na economia. A terceira seção delinea a metodologia da pesquisa. A quarta seção apresenta o resultado sobre a leitura dos indicadores do JN que guardam relação com o tema da economia, sob uma perspectiva temporal, comparando os números de 2019 com os aferidos em 2016. E, por fim, na quinta seção, são apresentadas as considerações finais, bem como as suas limitações e implicações teóricas e práticas da pesquisa.

2. Revisão Teórica

2.1. Sobre o Conceito de Eficiência e a Relação Causal Entre Economia e Justiça

O Teorema de Coase (COASE, 2008) é o ponto de partida da junção do direito com a economia. Nele estão delineados os principais temas de convergência, que são os conceitos de eficiência e custos de transação.

Os custos de transação estão conectados à ocorrência de uma negociação, que é um evento indispensável tanto a um processo judicial quanto a uma aquisição (compra, venda ou aluguel) de um bem ou serviço. De acordo com PORTO (2013), os custos de transação são os distintos impedimentos, tangíveis ou intangíveis, que existem para que uma negociação ocorra. Para que o custo de transação seja zero, o mercado precisa ser eficiente e os participantes devem ter a capacidade de avaliar as políticas perseguidas pelos competidores em termos de efeito líquido no seu bem-estar (NORTH, 1992). É um cenário utópico, de máxima eficiência e simetria de informação entre os agentes que nele interagem. Complementarmente, o autor aponta que o próprio sistema judicial existe para estruturar a interação humana em um mercado imperfeito, em que a informação é custosa e assimétrica. É o mundo real, diferente do utópico.

Essa visão do papel da justiça também está presente na ideia original de COASE (2008, p. 11), quando ele afirma que o “direito é necessário e desejável quando a barganha falha” e ele seria desnecessário e indesejável em cenários que apresentassem condições para uma barganha exitosa, ou seja, em que os custos de transação fossem zero. Analisando a questão sob uma ótica mais tangível no caso brasileiro, porém seguindo a mesma lógica de COASE (2008), GIANNAKOS e LIMBERGER (2019), concluem que o controle judicial de cláusulas contratuais [que não necessariamente impactam nos custos de transação *per se*] influenciam de maneira negativa as relações sociais.

São também temas recorrentes na literatura relacionada a custos de transação em um contexto judicial, a segurança jurídica e os direitos de propriedade. De acordo com PINHEIRO (2014), quanto menos segurança jurídica, mais arriscadas e ineficientes serão as relações sociais. Segundo PALUMBO et al. (2013, p. 5), o direito de propriedade fornece aos agentes do mercado “incentivos para poupar e investir ao proteger os resultados [das organizações frente a ambientes de insegurança jurídica], o que melhora o desenvolvimento dos mercados financeiros e de crédito, a inovação e aumentam a habilidade de países atraírem investimentos”. PINHEIRO (2005) e PORTO (2013) apresentam inúmeros exemplos sobre a importância de proteger o direito de propriedade, assim como SHERWOOD, SHEPHERD e DE SOUZA (1994, p. 107), que argumentam a favor de um sistema em que a “estrutura (idealmente, pelo menos) estabelecerá direitos de propriedade duradouros – os quais dificilmente serão alienados de forma arbitrária – e fornecerá os meios para que estes direitos permeiem e se façam valer ao longo de toda a estrutura de propriedade”.

Sobre a eficiência, existe vasta literatura que esmiúça este conceito, sob a ótica organizacional. Este artigo adota conceito mais delimitado à sua aplicação jurídica e na linha da adaptação do conceito convencional defendido por STIGLER (1992). Ele postula que tradicionalmente a “eficiência máxima consiste em atingir um valor máximo de *output* a partir de um determinado valor de *input*” (STIGLER, 1992, p. 458). Ao aplicar esta afirmação no campo da política pública, ele propõe uma adequação para considerar que as metas adotadas pela sociedade por meio do governo, passem a ser consideradas o resultado (*output*) desejado, independentemente de que, sob uma perspectiva econômica, ele seja não ótimo. VOIGT (2016, p. 4) segue esse mesmo argumento ao observar que a “eficiência alocativa se refere à ideia de que recursos devem ser usados onde podem aportar mais valor à sociedade.”

A perspectiva econômica e a judicial naturalmente convergem quando se materializa o conceito de eficiência para a Justiça. Os termos mais citados como objetivos ou norteadores da Justiça são: previsibilidade (CARDOSO, 2019; GORGA, 2005; LAMOUNIER, SADEK e PINHEIRO, 2009; MELLO e BARROSO, 2016; PALUMBO et al., 2013; PINHEIRO, 2014; SHERWOOD, SHEPHERD e DE SOUZA, 1994); isonomia (BOEING et al., 2020; MELLO e BARROSO, 2016); celeridade - rapidez ou presteza ou razoável duração do processo (LAMOUNIER, SADEK e PINHEIRO, 2009; MELLO e BARROSO, 2016; PINHEIRO, 2014;

SHERWOOD, SHEPHERD e DE SOUZA, 1994); segurança jurídica ou proteção de direitos de propriedade (CARDOSO, 2019; GORGA, 2005; KNACK e KEEFER, 1995; MELLO e BARROSO, 2016; PINHEIRO, 2005; PINHEIRO, 2014) e acessibilidade (CAPPELLETTI e GARTH, 1988; PINHEIRO, 2009; SADEK, 2014; SHERWOOD, SHEPHERD e DE SOUZA, 1994; TASK FORCE ON JUSTICE, 2019).

Segundo SHERWOOD, SHEPHERD e DE SOUZA (1994, p.3), no cumprimento da lei existe um “trade-off entre Justiça – no sentido da identificação da lei, da determinação dos fatos, de se chegar a uma decisão correta, estabelecendo-se a possibilidade de recurso e distribuindo-se os custos – e eficiência, em termos do tempo e dos custos privados e públicos envolvidos na condução de um litígio”. Ao apontar que na visão do indivíduo demandante de um processo judicial o mais importante para ele é a rapidez e qualidade do julgamento, explicitamente VOIGT (2016) também cita um potencial trade-off entre estes dois resultados. Este trade-off é expresso por MELLO e BARROSO (2016, p. 12) de outra forma, quando argumentando a favor do uso pragmático de precedentes, defendem que a prestação jurisdicional deve “conciliar Justiça do caso concreto com duração razoável do processo”.

2.2. Mecanismos de Eficiência da Justiça

No Brasil, a eficiência foi inserida como um princípio constitucional norteador da administração pública por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 (REYMÃO e MIRANDA, 2019), juntando-se aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Além da orientação constitucional, a versão do Código de Processo Civil (CPC), revisado em 2015, estipula que ele será disciplinado e interpretado pelos valores e normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal (BRASIL, 1998), o que faz com a questão da eficiência, de acordo com GIANNAKOS e LIMBERGER (2019, p. 98), também deva ser “aplicad[a] e ser levad[a] em consideração pelas partes atuantes no processo civil, como advogados, juízes, servidores e outros operadores jurídicos”, o que é corroborado por MELLO e BARROSO (2016).

Um dos objetivos do CPC, segundo MELLO e BARROSO (2016, p. 24), foi endereçar esforços no sentido de “melhorar o funcionamento do Judiciário: tornar a prestação da tutela jurisdicional mais previsível, mais isonômica, mais rápida e eficaz”. Um exemplo é a forma como a Justiça, quando instada a mediar um conflito, está empoderada e organizada para prestar o serviço de executar um contrato. Esta se configura como um estímulo ou desestímulo para a economia, ou seja, ela tem o poder de minimizar ou potencializar as imperfeições do mercado.

Além de pontuar os benefícios da previsibilidade, segurança jurídica e isonomia, CARDOSO (2019, p. 96) argumenta que os precedentes “não se restringem aos processos judiciais, mas também norteiam a conduta de todas as pessoas (naturais ou jurídicas, de direito público ou privado, entre outras classificações) nas suas relações jurídicas, para, principalmente, evitar novos conflitos e novos processos.” Na mesma linha normativa, MELLO e BARROSO (2016, p. 23) adicionam a questão da eficiência aos pilares de previsibilidade, segurança jurídica e isonomia (“conferindo tratamento desigual a jurisdicionados em situações idênticas”), visto que o respeito aos precedentes “possibilita que os recursos de que dispõe o Judiciário sejam otimizados e utilizados de forma racional”.

PINHEIRO (2014) considera a previsibilidade como um dos maiores estímulos para o uso indevido dos Tribunais, uma vez que uma parte pode explorar a ausência de uma jurisprudência bem estabelecida, combinada com uma elevada carga de trabalho nas unidades judiciais associada às limitações cognitivas humanas em trabalhar grandes volumes de dados. PINHEIRO (2014, p.

153) conclui, dessa forma, “que a jurisprudência, devidamente pacificada, dá mais agilidade aos tribunais, reduzindo a carga de trabalho resultante das demandas repetitivas e liberando os magistrados para se dedicarem a casos singulares”. PALUMBO et al. (2013, p. 18) também advoga a favor de instrumentos que possibilitem a “uniformidade na aplicação da lei”, de modo que a justiça dispense “tratamento igual para disputas similares”. Um benefício colateral do instrumento de precedentes, como apontado por MELLO e BARROSO (2016, p. 24) é a redução da litigiosidade pelo “desestímulo a demandas aventureiras.”

Os Tribunais têm investido na adoção de tecnologias de inteligência artificial, com aplicação de técnicas de processamento de linguagem natural, para sugerir, considerando questões semânticas, a vinculação de processos a precedentes. O resultado dessas iniciativas ainda não foi materializado em números (dada a relativa estabilidade do volume de casos pendentes nos últimos anos, o que será explorado na seção seguinte). Seu potencial, no entanto, é indiscutível e amplamente documentado na academia, como por exemplo em ARAÚJO et al. (2020), BOEING et al. (2020), CARDOSO (2019) e PEIXOTO e DEZAN (2019).

Além dos precedentes, outro importante mecanismo, oriundo do CPC, capaz de minimizar o efeito da alta carga de trabalho nos tribunais, é a autocomposição, um método de resolução de conflitos onde uma das partes, ou ambas, abrem mão de seu interesse no todo ou em parte, em favor do interesse alheio.

O CPC traz inúmeros benefícios e mecanismos diretos à autocomposição (como o art. 334, que promove espaços temporais prévios para a conciliação (MEDEIROS NETO e MACHADO, 2016). CABRAL (2017, p. 81) elenca uma série de pontos específicos abordados pelo CPC: “incentiva as soluções cooperativas (art. 6º) e negociadas (art. 3º §§ 2º e 3º); positivou diversas disposições sobre conciliação e mediação nos tribunais (arts. 165 a 175); impôs ao juiz deveres de estímulo à autocomposição (139, V); criou uma audiência de conciliação ou mediação (art. 334), posicionando os atos de defesa para um momento posterior (art. 335).”

De acordo com DIDIER JR (2016, p. 26), “a valorização dada pelo CPC de 2015 à vontade das partes no processo demonstra a busca por mecanismos que ponham em prática o princípio da cooperação processual, estampado em seu art. 6º, o qual tem o propósito de atribuir a todos a responsabilidade pela formação dos atos processuais e, por conseguinte, pela construção da decisão judicial”. MORELATO e VINCENZI (2018, p. 194) aprofundam esse ponto, trazendo ao centro da discussão o princípio da cooperação, por meio da boa-fé objetiva. Segundo os autores, esse princípio exige “que todos os sujeitos do processo atuem por se obter, em tempo razoável, a decisão de mérito.”

Existem vantagens óbvias tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, se o litígio é resolvido sem necessidade de julgamento. A sobrecarga dos tribunais e as despesas excessivamente altas com os litígios podem tornar particularmente benéficas para as partes as soluções rápidas e mediadas, tais como o juízo arbitral. Ademais, parece que tais decisões são mais facilmente aceitas do que decretos judiciais unilaterais, uma vez que eles se fundam em acordo já estabelecido entre as partes. É significativo que um processo dirigido para a conciliação — ao contrário do processo judicial, que geralmente declara uma parte “vencedora” e a outra “vencida” — ofereça a possibilidade de que as causas mais profundas de um litígio sejam examinadas e restaurado um relacionamento complexo e prolongado (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31).

O princípio da cooperação, portanto, está intrinsecamente arraigado tanto na letra quanto no espírito do CPC.

3. Metodologia

Com o intuito de investigar quais métricas estão sendo aplicadas para medir a eficiência da justiça, quais são as variáveis que a personificam e, particularmente, como está o nível de eficiência da Justiça Estadual do Brasil, o presente artigo faz uma avaliação dos indicadores do JN 2020 à luz da análise econômica do direito.

O JN é a principal fonte de estatísticas oficiais utilizada no planejamento estratégico da Justiça brasileira. Ele define indicadores de desempenho baseados na carga de trabalho, taxa de julgados e estoque de processos, entre outros. O relatório é publicado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça desde 2009 e contém uma ampla série histórica de dados relacionados à litigiosidade, produtividade e celeridade, assim como dados sobre orçamento e força de trabalho dos tribunais.

Além de abrangente em termos de áreas contempladas (financeira, litigância, pessoal, produtividade e celeridade), permite análise quanto à granularidade (instâncias e competências), mantendo regras e memórias de cálculo claras e objetivas e um robusto processo de validação e higienização de dados recebidos dos Tribunais.

De acordo com o CNJ (2019, p. 9):

O Relatório Justiça em Números é o principal documento de publicidade e transparência do Poder Judiciário, que consolida em uma única publicação dados gerais da atuação do Poder Judiciário e abrange informações relativas às despesas, às receitas, acesso à justiça e uma vasta gama de indicadores processuais, com variáveis que mensuram o nível de desempenho, de informatização, de produtividade e de recorribilidade da justiça.

Em que pese a sua relevância, o JN apresenta algumas deficiências, sobretudo em termos qualitativos, como a indisponibilidade, entre outros, de cortes por classes e assuntos processuais, períodos mais curtos que o anual e cortes geográficos além do estadual.

Outros estudos apontam requisitos que poderiam gerar indicadores qualitativos: eficiência, qualidade e independência (BOVE e ELIA, 2017); características das decisões: duração, qualidade, previsibilidade e possibilidade de recurso (LAMOUNIER, SADEK e PINHEIRO, 2009); celeridade, acessibilidade, recorribilidade, transparência, publicidade, “decisões justas” (CEPEJ, 2016); e competência, acessibilidade, isonomia, celeridade, transparência, previsibilidade, “justiça”, integridade e independência das decisões (INTERNATIONAL CONSORTIUM FOR COURT EXCELLENCE, 2020). O relatório JN, da forma quantitativa que é apresentado, não permite tais análises ou suporta decisões dessa qualidade, sendo portanto, uma crítica à forma que são desenvolvidos os relatórios.

Os indicadores do JN estão construídos em linha com o grupo de variáveis elencadas por VOIGT (2016) em sua ampla revisão sistemática sobre estudos de eficiência na justiça, além de ter sido usado em inúmeros estudos científicos (OLIVEIRA e CUNHA, 2016; REYMÃO e MIRANDA, 2019; SADEK, 2014).

Optou-se pela Justiça Estadual por ser a instância de maior abrangência nacional e a que abarca 79,4% de todos os processos pendentes de baixa em todos os ramos da Justiça.

A análise aborda tanto os valores recentes da publicação do JN de 2020 como, em algumas ocasiões, comparando a série histórica. Os resultados são apresentados na seção que segue.

4. Resultados e Discussões

Em 2019 a Justiça Estadual possuía 61,2 milhões de **processos pendentes**. Esse indicador é 2,7% inferior ao volume de 2018 e 3,4% menor que o de 2016. Em alguns tribunais esse volume chegou a cair mais de 10% em relação a 2018. Ao analisar a série histórica, os números apresentam consistência de queda no volume dos pendentes na execução fiscal (tanto em relação a 2016 quanto a 2018), representando 4,1% menos processos dessa categoria de 2018 para 2019, o que corresponde a 41,7% de todos os processos pendentes na justiça estadual (CNJ, 2019).

Ao analisar a quantidade de processos baixados de execução fiscal, o cenário de queda na quantidade de processos em trâmite permanece. Os 41,8 milhões de baixados de 2019 são 64% acima do volume de 2016 e 31% acima do volume de 2018. Independente de tratar de processo menos complexo e intensivo em tarefas de cunho repetitivo e burocráticas, seu impacto tende a ser relevante para a economia (CNJ, 2019).

Cabe ressaltar que a execução fiscal representa a possibilidade de recuperação de ativos financeiros oriundos de débitos fiscais de pessoas e organizações, por parte dos Governos. Esse valor arrecadado, retorna para usufruto da sociedade por meio do financiamento dos serviços públicos.

Os Tribunais que mais obtiveram sucesso na tramitação de processos de execução fiscal foram aqueles que mais desprenderam esforços em: (a) negociações com procuradorias estaduais e municipais para uniformizar procedimentos e regras; (b) implementação de soluções tecnológicas para melhorar os procedimentos de higienização de endereços e de interações com os sistemas de penhora *on line*; (c) aplicação de normas, procedimentos e orientações que permitissem às unidades judiciais extinguirem processos que notadamente não tem solução.

A capacidade de atendimento à demanda da sociedade por mediação de um conflito é mensurado pelo indicador o IAD (**índice de atendimento à demanda**), calculado pela divisão entre a quantidade de processos baixados e os entrados em um ano. Quando ele é acima de 1, significa que a Justiça baixou mais processos que entrou em determinado ano. O relatório apresenta crescimento nesse indicador de forma consistente nos últimos 4 anos. O resultado de 1,21 em 2019 é 17% superior ao de 2016 e 9% superior ao de 2018. Comparando com 2016, o IAD foi superior a 1 e cresceu em praticamente todos os tipos de processo: 22% no primeiro grau, 13% no segundo grau, 37% na fase de execução do primeiro grau, 8% em juizados especiais e 58% em processos de execução fiscal (CNJ, 2019).

Observa-se ainda o significativo IAD de 1,32 na fase de conhecimento (15% superior ao de 2016), onde a capacidade eminentemente técnica e jurídica de uma unidade judicial é exercida. É nessa fase onde as partes expõem seus pedidos, contra-razões, argumentos, provas e que o magistrado efetivamente julga, sendo, portanto, a que mais demanda atividades intensiva em conhecimento para a unidade judicial.

A **taxa de congestionamento** é um indicador complementar ao IAD, pois mensura a vazão com que os processos que tramitaram em determinado ano são encerrados. Ela vai sempre de 0 a 100% e quanto mais próximo de 100%, mais congestionada estará a unidade e o Tribunal. O indicador considera os processos pendentes de baixa em seu cálculo, e, conseqüentemente, sua melhora é mais lenta que o IAD. Ainda assim, é possível perceber um viés de baixa quando comparado a partir de 2016. A taxa de 71% em 2019 é 6,3% menor que a de 2016 e 4,1% menor que a de 2018. A taxa atual indica que 71% dos processos que tramitaram em 2019 seguirão tramitando em 2020; ou de forma alternativa, que 29% dos processos que tramitaram em 2019 foram baixados em 2019. As maiores taxas de congestionamento estão em processos na fase de

execução no primeiro grau, com 84,2% (mesmo assim, 5,3% menor que a taxa de 2016) e execução fiscal, 86%, conforme apresentado no relatório. A execução, em grande parte, envolve valores financeiros, multas ou compensações, e o congestionamento desses processos, mostra-se um entrave à economia (CNJ, 2019).

A revisão da literatura demonstrou o acesso à justiça como uma métrica relevante para a eficiência do judiciário. O relatório apresenta, como forma de consecução do acesso, o indicador de novos casos, que também apresenta crescimento na série histórica. Em 2019, o indicador apresenta número de 20,66 milhões de casos novos, que estão 5,8% acima do patamar de 2016 e 4,3% acima de 2018. É possível especular se esse crescimento é gerado a partir da percepção de justiça pela sociedade, ou se a litigância é uma questão cultural no Brasil (principalmente a motivada por Governos). Quando observada a forma de acesso, 88,3% desses novos casos entraram na justiça de forma eletrônica, e não mais em papel. Esse percentual é 27% acima do volume de casos novos eletrônicos entrados em 2016 (65,5%) (CNJ, 2019).

A relação entre a carga de trabalho, recursos e processos julgados pode ser observado com o indicador de **força de trabalho**. A força de trabalho total na justiça estadual em 2019 foi de 302 mil profissionais, apenas 1,18% acima dos 298 mil de 2016 e com 646 menos profissionais que em 2018. Desse grupo, é de se destacar os 11,5 mil magistrados e os 137 mil servidores que atuam diretamente nas atividades fim de prestação jurisdicional, número similar ao apontado em 2016 (menos de 1% de alteração). Percebe-se, portanto, que os ganhos em produtividade foram alcançados praticamente com a mesma quantidade de profissionais dedicados (CNJ, 2019).

Ao observar a **distribuição das lotações por competência e localização geográfica**, os números apresentam quantidade de magistrados em juizados especiais 16% maior, quando comparado com os últimos 4 anos. A relação de servidores por magistrado se manteve estável, na casa de 11 servidores/magistrado. Em juizados especiais, no entanto, a relação caiu 16%, de 7,4 para 6,2. Enquanto isso, a quantidade de juízes leigos, que são profissionais contratados de forma temporária e que têm a prerrogativa de submeter sentenças para homologação de magistrados em juizados especiais, cresceu 5%. Cabe uma análise mais aprofundada sobre a efetividade (sob as óticas de qualidade e financeiras) do uso de juízes leigos de forma mais contínua e institucional, e não pontual, como é hoje, como uma discricionariedade de cada Tribunal (CNJ, 2019).

O relatório apresenta também um indicador de **carga de trabalho**, que mede a relação entre o volume de processos e quantidade de profissionais. A carga de trabalho média de magistrados, ou seja, a quantidade de processos pendentes de baixa, dividida pela quantidade de magistrados, em 2019 foi de 7.715 processos por magistrado. Cada magistrado na justiça estadual possui, em sua fila virtual de trabalho ou estante física, mais de 7 mil processos. Essa relação cresceu 4% de 2016 a 2019, exatamente o mesmo aumento observado no caso da carga de trabalho de servidores, que foi de 646 processos por servidor em 2019 (CNJ, 2019).

O indicador de produtividade de magistrados IPM (**índice de produtividade de magistrados**) mede a quantidade de processos baixados por magistrado. Em 2019, ele atingiu o significativo volume de 2.171 processos por magistrado. Esse número é 24% superior a 2016 e 15,5% acima do observado em 2018 – gerando uma média de 10 processos baixados por dia, considerando 220 dias úteis. Quanto a esse indicador, uma das críticas apresentadas na base, nos remete a percepção que processo baixado é diferente de processo sentenciado. Ao considerar as sentenças, a média cai para 1.987 sentenças por magistrado. Esse é um dado interessante, pois o “normal” seria que houvesse sempre e inevitavelmente uma sentença (que é uma decisão terminativa) para uma baixa (CNJ, 2019).

O **índice de produtividade dos servidores** (IPS) segue a mesma tendência e comportamento do IPM. Em 2019 ele foi de 144 processos encerrados por servidor, o que é 26% superior ao IPS de 2016 e 14% acima do de 2019 (CNJ, 2019).

No que tange à questão da **duração de um processo judicial**, o rito processual no Brasil apresenta várias nuances a serem consideradas, tanto para a duração do julgamento quanto para a baixa efetiva do processo. Além da consideração da questão temporal, advinda dos prazos recursais legais e de trânsito em julgado, existem diversas questões procedimentais que os Tribunais fazem uso para baixar processos de forma administrativa. Dado o alto nível de congestionamento das unidades judiciais e a grande quantidade de processos físicos que permaneceram físicos e outros que foram digitalizados e inseridos nos sistemas eletrônicos, é normal que os dados eletrônicos de alguns processos não reflitam fielmente o conteúdo de suas peças. Muitos processos pendentes já atendem aos requisitos de baixa ou até mesmo já foram baixados mas permanecem “contabilmente” como pendentes – e o relatório não apresenta formas de inferir ou concluir existência de tais erros. O significativo crescimento da quantidade de processos baixados em 2019 (sem que o volume de sentenças tenha acompanhado esse crescimento na mesma proporção), pode ser um indicativo que alguns Tribunais têm realizado essas ações de saneamento e higienização de dados de forma estruturada e estratégica e isso impactou significativamente seus resultados (CNJ, 2019).

Quando se avalia o requisito de **celeridade do processo**, amplamente defendido nos trabalhos que compõem a base teórica deste artigo, observa-se que a duração média dos processos encerrados em 2019 foi de 1.350 dias, ou seja, 3 anos e 7 meses. Realizando recortes por assunto ou tipo, tem-se: (a) processos de execução fiscal, com média de 2.848 dias; (b) casos de conhecimento, com média aferida em 2019 de 1.321 dias; (c) tempo em juizados especiais, com média de 588 dias. O indicador de duração, no relatório JN utiliza a mediana, que é mais adequada que a média para esse tipo de análise, no entanto ela não está preenchida por todos os Tribunais. Recomenda-se que esse indicador seja analisado de forma conjunta com o cumprimento da Meta 2, que determina que os tribunais estaduais devem identificar e julgar, até 31/12/2019, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2015 no primeiro grau e 31/12/2016 no segundo grau, de diversos períodos de tramitação. No ano de 2019, 15 dos 27 Tribunais cumpriram essa meta (CNJ, 2019).

Quanto aos requisitos levantados na literatura de custo ou **custo-benefício do processo judicial**, o relatório apresenta indicadores financeiros que permitem inferir questões administrativas e previdenciárias específicas de cada estado, possibilitando discutir e questionar gastos de tribunais sob uma perspectiva de responsabilidade fiscal e moralidade dos gastos públicos. O JN aponta que os indicadores financeiros referentes aos anos anteriores foram corrigidos conforme o índice de inflação IPCA, o que elimina o efeito da inflação.

As despesas totais das justiças estaduais totalizaram R\$ 57,33 bilhões de reais em 2019. Esse é um valor 19% superior ao observado em 2016. A representatividade das despesas com recursos humanos frente a esse total se manteve constante nesse período, com 89% dos gastos sendo da natureza de pessoal. As despesas relacionadas a investimentos e manutenções de tecnologia da informação também se mantiveram constantes no período, equivalente a 2,3% das despesas totais (CNJ, 2019).

Analisando-se especificamente as despesas assignadas aos magistrados (incluindo pessoal, encargos, benefícios e outras despesas indenizatórias e indiretas), houve um crescimento de 7% no período de 2016 a 2019, quando ele atingiu o valor de R\$ 629,3 mil reais ano por magistrado. Esse aumento foi mais acentuado nas despesas por servidor, com o valor de R\$ 161,9 mil reais ano por servidor, 15% acima do observado em 2016 (CNJ, 2019).

Como uma proporção do PIB de seus respectivos estados, o crescimento das despesas foi menos representativo. Em 2019 a relação despesas/PIB foi de 0,83%, tendo crescido 7,9% desde 2016. Já em relação ao volume de processos baixados, essa relação é decrescente. Em 2019, a despesa total por processo baixado foi de R\$ 2,29 mil reais por processo, um valor 3,8% inferior ao observado em 2016 (CNJ, 2019).

Sob a ótica das receitas, as mudanças de 2016 a 2019 foram bem mais significativas. A arrecadação dos tribunais em 2019, decorrente de receitas de execução fiscal, custas, emolumentos e outras rubricas, foi de R\$ 35,93 bilhões de reais, um aumento de 115% desde 2016. Com esse comportamento, a relação de receitas geradas pelas despesas praticamente dobrou, chegando a 62,7% em 2019, ou seja, os Tribunais Estaduais não são superavitários, tendo as suas receitas cobrindo apenas 62,7% dos seus gastos (CNJ, 2019).

Quando analisados os mecanismos de aperfeiçoamento da eficiência do judiciário, percebeu-se que o JN não possui ainda um indicador para aferir a quantidade de sentenças em que uma tese firmada de um precedente foi aplicada. Existe apenas a indicação do volume de processos sobrestados em determinado momento. Enquanto um tema não tenha uma tese firmada transitada em julgado, os processos vinculados a ele devem estar sobrestados e suspensos. Para incentivar o uso desse instrumento o CNJ tem permitido deduzir o volume de processos suspensos em diversos indicadores, como o IPC-jus e a taxa de congestionamento líquida.

De 2016 a 2019 o percentual de processos suspensos (independentemente se foi por sobrestamento ou não) cresceu 27%, chegando a 13,8% em 2019. Em março de 2021 havia um volume de 2,7 milhões de processos sobrestados a um dos 3.479 temas de precedentes instaurados, o que equivale apenas a 3,8% dos processos pendentes no judiciário brasileiro (CNJ, 2019).

De acordo com dados do CNJ (CNJ, 2021), em março de 2021 havia 3.479 temas de precedentes instaurados com 2,698 milhões de processos sobrestados a eles, o que equivale a aproximadamente 3,9% de todos os processos judiciais pendentes no Brasil em 2019 (CNJ, 2020).

A aplicação de precedentes minimiza, quando não elimina a necessidade de ações repetitivas, ritos e trâmites que se tornam desnecessários, além evitar o desgaste cognitivo de magistrados e suas assessorias no julgamento de coisas já amplamente discutidas e pacificadas por tribunais superiores (quando já há uma tese firmada transitada em julgado).

Esse instrumento, quando bem operacionalizado, representa um avanço para todos os envolvidos. Para as partes, garante o princípio da isonomia e da razoável duração do processo. Processos semelhantes terão decisões semelhantes. Para as unidades judiciais, minimiza o esforço cognitivo em processos que tratam de questões pacificadas ou em processo de pacificação por um tribunal superior. E para as instâncias superiores, reduz o volume de recursos que não precisam mais chegar à elas.

No que tange a conciliação, uma das formas de autocomposição, seu índice mede o percentual de decisões e sentenças do tipo homologação de acordo frente ao total de decisões e sentenças terminativas proferidas no ano. Pelo que os números do JN indicam, não são considerados nessa classe os processos categorizados com a classe Reclamação Pré-Processual, que devem ser considerados como procedimentos e não processos. Para o cálculo aferido no ano de 2020, o CNJ indica uma série de mudanças que irão afetar a metodologia de aferição do índice, justamente para contabilizar outras nuances que não são representadas no índice atual.

Comparando com 2016, o índice de 2019 na verdade regrediu 14%, chegando a apenas 11,3%. Nos juizados especiais, onde pela natureza do processo judicial a conciliação poderia se

constituir como a regra e não a exceção, esse percentual chegou a 20,5%, também 2,8% inferior ao observado em 2016 (CNJ, 2019).

O próprio relatório do JN dá bastante destaque à questão da autocomposição, mas admite que, apesar dela constituir uma política permanente desde 2006, “ainda apresenta lenta evolução” (CNJ, 2019, p. 6).

Os resultados incipientes dos indicadores, aliado ao arcabouço legal presente no CPC e o fomento desse mecanismo pelo CNJ e Tribunais Estaduais indicam que a autocomposição pode se tornar uma política pública determinante para a melhoria da eficiência do judiciário.

5. Conclusões

Este artigo tratou da relação entre justiça e economia. Foi realizada uma revisão teórica, apresentando estudos à luz da disciplina da análise econômica do direito, que correlacionam ambos conceitos e estabelecem uma relação causal entre a eficiência da justiça e o desempenho econômico. A eficiência da justiça foi esmiuçada tanto em termos teóricos, com a discussão dos argumentos relacionados a custos de transação, eficiência e princípios norteadores da justiça, quanto em termos práticos, quando foram apresentadas métricas e indicadores que materializam o conceito de eficiência da justiça no Brasil.

A primeira questão respondida pelo artigo diz respeito à efetividade do relatório Justiça em Números como um instrumento de aferição de eficiência, seguindo os conceitos delineados na revisão teórica. Ao contrastar os principais elementos considerados como norteadores da justiça – previsibilidade, acessibilidade, isonomia e segurança jurídica - conclui-se que, apesar de ainda não possuir indicadores tangíveis qualitativos (e essa é uma questão ainda pendente também em instrumentos de outros países), o JN representa um instrumento eficaz para capturar, medir e dar visibilidade ao nível de eficiência da Justiça no Brasil.

Foram apresentados os principais indicadores de eficiência e produtividade da Justiça Estadual, sob uma perspectiva de análise temporal e sempre situando esse indicador com seu respectivo marco teórico. Em linhas gerais, os resultados apresentados são inequívocos em apontar uma melhoria (ainda que leve) dos indicadores de eficiência ao longo do tempo. Volume de processos pendentes de baixa, índice de atendimento à demanda e os indicadores de produtividade de magistrados e servidores são exemplos desse comportamento. Cabe uma discussão mais aprofundada se a velocidade com que os ganhos em eficiência têm sido alcançada para atender às necessidades do Brasil, o seu custo financeiro e principalmente, qual o impacto quantitativo dessa melhoria na economia do país.

No tocante à velocidade dos ganhos em eficiência, o artigo examina dois mecanismos existentes que apresentam características que podem aumentar significativamente essa velocidade, e dar sustentabilidade aos ganhos. Precedentes e autocomposição são dois temas onde a literatura coincide em apontar como catalisadores de eficiência, e que passaram por um aperfeiçoamento legal na revisão de CPC em 2015. A aplicação deles de forma mais intensiva pode levar a justiça a obter desempenhos em um patamar ainda mais elevado que o atual.

Já o impacto quantitativo dessa melhoria na economia do país permanece um tema a ser explorado em futuros trabalhos. A relação teórica está bem estabelecida, no entanto, a literatura ainda não forneceu um modelo matemático aplicável em larga escala onde se possa estimar, com

segurança, o efeito da melhoria do desempenho da justiça (qual o indicador e a magnitude da melhora) e na economia (qual indicador ou área que seria impactada e a magnitude desse impacto).

6. Referências

- ARAÚJO, Pedro Luz de; CAMPOS, Teófilo de; BRAZ, Fabrício; SILVA, Nilton da. VICTOR: a dataset for Brazilian legal documents classification. In: CONFERENCE ON LANGUAGE RESOURCES AND EVALUATION (LREC 2020), 12, 2020. Marseille, 2020. **Proceedings...** Luxembourg: European Language Resources Association, 2020. p. 1449-1458. Disponível em: <https://www.aclweb.org/anthology/2020.lrec-1.181.pdf>. Acesso em 08 fev. 2021.
- BOEING, Daniel Henrique Arruda; QUADROS, Luccas Fernandes de; MELO, Tiago Ribeiro Alves de; MATOS, Renata. Discussão sobre a viabilidade técnica e jurídica para a aplicação de processamento de linguagem natural em decisões vinculantes em processos judiciais. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 2, n. 20, p. 25-46, 2020.
- BOVE, Vincenzo; ELIA, Leandro. The judicial system and economic development across EU Member States. Luxembourg: **Publications Office of the European Union**, 2017. Disponível em: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594__2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf. Acesso em 08 fev. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Código de Processo Civil – CPC, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 08 fev. 2021.
- CABRAL, Antônio do Passo. Acordos Processuais no Processo Penal. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 64, p. 69-93, 2017.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. **Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris**, 1988.
- CARDOSO, Oscar Valente. A relevância dos precedentes para a eficiência da Justiça no Brasil. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 92-97, 2019.
- CEPEJ. Measuring the quality of justice. **European commission for the efficiency of justice (CEPEJ)**. Document prepared by the CEPEJ-GT-QUAL. Strasbourg, 2016. Disponível em: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>. Acesso em: 08 fev. 2021.
- CNJ. Justiça em Números 2020: ano-base 2019. Brasília: **Conselho Nacional de Justiça**, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em 08 fev. 2021.

- CNJ. Demandas repetitivas. **Conselho Nacional de Justiça**, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/demandas-repetitivas>. Acesso em: 10 mar.2021.
- COASE, Ronald. O problema do custo social. **The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies**, v. 3, n. 1, p. 1-38, 2008.
- DIDIER JR. Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. **Revista Brasileira da Advocacia**. v. 1, n.1, p. 59-86, 2016.
- GIANNAKOS, Demétrio Beck da Silva; LIMBERGER, Têmis. O princípio constitucional da eficiência e a transparência, analisados sob a ótica do custo da Justiça. **Revista Eletrônica do CNJ**, v. 3, n. 1, p, 96-105, 2019.
- GORGA, Érica. Common law é mais eficiente do que a civil law? Considerações sobre tradições de direito e eficiência econômica. In: ZYLBERSTAJN, Décio; SZTAJN, Raquel (orgs.). **Direito & Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 69-95.
- International Consortium for Court Excellence. Global Measures of Court Performance, third edition. **Secretariat for the International Consortium for Court Excellence**. Sydney. Disponível em: <http://www.courtexcellence.com>. Acesso em: 08 fev. 2021.
- KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures. **Economics and Politics**, v. 7, n. 3, p. 207-227, 1995.
- LAMOUNIER, Bolívar; SADEK, Maria Tereza; PINHEIRO, Armando Castelar. O judiciário Brasileiro: avaliação das empresas. In: PINHEIRO, Armando Castelar. (org.). Judiciário e economia no Brasil. Rio de Janeiro: **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**, 2009, p. 41.53.
- MEDEIROS NETO, Elias Marques de; MACHADO, Pedro Antônio de Oliveira. Princípio da cooperação no processo civil. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 163-191, 2016.
- MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro. **Revista da AGU**, v. 15, n. 03, p. 9-52, 2016.
- MORELATO, Vitor Faria; VINCENZI, Brunela Vieira de. A cooperação enquanto elo entre os sujeitos e uma visão civilizatória do processo. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 20, n. 8, p. 192-214, 2018.
- NORTH, Douglas. **Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance**. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1992.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci; CUNHA, Luciana Gross. Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas v. 22, n. 2, p. 318-349, 2016.
- PALUMBO, Giuliana; GUIPPONI, Giulia; NUNZIATA, Luca; SANGUINETTI, Juan Mora. The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 1060. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-economics-of-civil-justice_5k41w04ds6kf-en. Acesso em 01 jan. 2021.

- PEIXOTO, Fabiano Hartmann; DEZAN, Matheus Lopes. Soluções de inteligência artificial como forma de ampliar a segurança jurídica das decisões jurídicas. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 18, p. 178-190, 2019.
- PINHEIRO, Armando Castelar. **Segurança jurídica, crescimento e exportações**. Texto para discussão nº 1125. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2700/1/TD_1125.pdf. Acesso em 08 fev. 2021.
- PINHEIRO, Armando Castelar. Impacto sobre o crescimento: uma análise conceitual. In: PINHEIRO, Armando Castelar. (org.). **Judiciário e economia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, p. 1.40.
- PINHEIRO, Armando Castelar. A justiça e o custo Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 141-158, 2014.
- PORTO, Antônio José Maristrello. Análise econômica do direito (AED). Apostila Graduação. Rio de Janeiro: **Fundação Getúlio Vargas Direito Rio**, 2013. Disponível em: https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u1882/analise_economica_do_direito_o_aed_2020_2.pdf. Acesso em 05 mar. 2021.
- REYMÃO, Ana Elisabeth Neirão; MIRANDA, Ana Amélia Barros. A administração da justiça brasileira e o princípio da eficiência: uma reflexão sobre seus indicadores. In: BASSO, Ana Paula; SALEME, Edson Ricardo; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (coords). Direito administrativo e gestão pública e direito urbanístico, cidade e alteridade. Zaragoza: **Prensas de la Universidad de Zaragoza**, 2019, p. 12.30.
- SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55-66, 2014.
- SHERWOOD, Robert; SHEPHERD, G.; DE SOUZA, Celso Marcos. Judicial Systems and Economic Performance. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 34, p. 101-116, 1994.
- STIGLER, George. Law or Economics? **Journal of Law and Economics**, v. 35, n. 2, p. 455-468, 1992.
- TASK FORCE ON JUSTICE. Task force on justice: justice for all – final report. New York: **Center on International Cooperation**, 2019. Disponível em: <https://www.justice.sdg16.plus/>. Acesso em: 08 fev. 2021.
- VOIGHT, Stefan. Determinants of judicial efficiency: a survey. **European Journal of Law and Economics**, v. 42, n. 2, p. 183-208, 2016.