

Economic Analysis of Law Review

Eficiência dos Tribunais de Justiça no Brasil

Efficiency of Courts of Justice in Brazil

Ana Elizabeth Neirao Reymao¹
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Centro Universitário do Estado do Pará
(CESUPA)

Karla Azevedo Cebolão²
Centro Universitário do Estado do Pará
(CESUPA)

RESUMO

O artigo discute a eficiência da justiça brasileira e a avaliação do Conselho Nacional de Justiça sobre os Tribunais Estaduais com o uso da Análise Envolvória de Dados, à luz dos preceitos constitucionais definidos pelas Emendas nº 19/1998 e 45/2004. Dentre os vários indicadores calculados pelo Conselho, o texto destaca o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus) desses tribunais, em foco em razão do expressivo número unidades, processos em tramitação, elevado valor da despesa e maior taxa de congestionamento no judiciário brasileiro. A pesquisa é aplicada, de abordagem quantitativa e abordagem qualitativa, discutindo o modelo de cálculo do índice. Os resultados mostram a necessidade de repensar os insumos e produtos usados pelo Conselho, bem como sugerem que esse disponibilize novos dados, especialmente sobre o fim da execução da sentença, para que a eficiência possa aferir os objetivos constitucionais do judiciário.

Palavras-chave: Eficiência; Conselho Nacional de Justiça; Análise envoltória de dados; IPC-Jus; Tribunais de Justiça Estaduais.

JEL: C67, K00, H1, H10

ABSTRACT

This paper discusses the efficiency of Brazilian justice and the evaluation of the National Council of Justice (CNJ) on the State Courts with the use of Data Envelopment Analysis, in light of the constitutional precepts defined by Amendments 19/1998 and 45/2004. Among the various indicators calculated by the Council, the text highlights the Compared Productivity Index of Justice (IPC-Jus) of these courts, in focus given the significant number of units, lawsuits in process, high expense and higher congestion rate of the Brazilian judiciary. The research is applied, uses quantitative approach and qualitative approach, and discusses the calculation model of the IPC-Jus. The results show the need to rethink the inputs and outputs used by the Council, as well as the need to provide new data, especially on the end of the execution of the sentence, so that efficiency can measure the constitutional objectives of the judiciary.

Keywords: Efficiency; National Council of Justice; Data envelopment analysis; IPC-Jus; Judiciary; State Courts of Justice.

R: 08/07/18 **A:** 14/12/18 **P:** 31/05/19

¹ E-mail: bethrey@uol.com.br

² E-mail: karlacebolao@yahoo.com.br

1. Introdução

O objetivo desse artigo é discutir a eficiência da justiça brasileira e a avaliação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre os Tribunais Estaduais com o uso do método de Análise Envoltória de Dados (DEA, do inglês *Data Envelopment Analysis*), à luz dos preceitos constitucionais definidos pelas Emendas nº 19/1998 e 45/2004.

O debate sobre a eficiência das instituições tem ganhado crescente destaque. No setor público brasileiro, a edição das referidas Emendas ilustra a importância desse tema, alçando-se à condição de constitucional a exigência de uma atuação célere, eficiente e efetiva. A busca pela maior qualidade e pelo melhor uso dos recursos na prestação desses serviços tem feito a sociedade pressionar o poder público nesse sentido. No caso do Poder Judiciário, detentor do monopólio da distribuição de justiça, um grande desafio é retomar a confiança da coletividade em seu papel de instrumento de pacificação social.

Muitas críticas têm sido feitas à sua atuação, notadamente pelo elevado volume de recursos que ele movimenta, ultrapassando o montante gasto em alguns ministérios e o Produto Interno Bruto de alguns estados brasileiros. Estudos como os de Da Ros (2015) e Struck (2018), discutidos nesse artigo, trazem dados que mostram que tanto o nível das despesas das instituições do sistema de justiça no país como o custo do serviço por habitante são bastante superiores ao de outros países, tanto europeus, como os dos Estados Unidos e os vizinhos latinoamericanos, por exemplo.

Em contraste, o judiciário não vem conseguindo responder com sucesso um dos principais problemas que afetam negativamente sua imagem: a morosidade. De causas controversas, esse problema tem, por muito tempo, estado em foco. Apesar da crescente produtividade dos magistrados brasileiros, os cidadãos reclamam da falta de velocidade apropriada para que seus litígios sejam solucionados. A demora na solução dessas questões reduz a confiança na instituição e causa problemas físicos e emocionais nas pessoas, como ansiedade, angústia, depressão, desânimo, que anseiam pela concretização de seus direitos.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), por sua vez, destaca o papel do judiciário como intermediador de forças entre Estado e sociedade, devendo essa instituição buscar meios para superar a imagem de um poder em crise (MOREIRA, 2004). Nesse sentido, inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas para o Estado, e para o judiciário, em particular, têm se apresentado com fins de nortear ações e para o atendimento das necessidades dos cidadãos, a partir dos preceitos democráticos.

Críticas do modelo burocrático de gestão pública e propostas como as que culminaram na criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Emenda Constitucional nº 45, em 2004, destacam a preocupação com a função controle da máquina administrativa e dos resultados das políticas públicas. Nessa perspectiva, o Conselho foi criado para dar transparência, moralidade e coordenação administrativa ao Poder Judiciário, defendia-se à época.

No exercício de suas funções, o CNJ calcula, dentre vários indicadores, o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), cujo papel é sintetizar dados sobre o funcionamento dos tribunais em um número que reflita a produtividade e a eficiência relativa dos mesmos. Com base nele, apurou-se que, em 2016 a Justiça Estadual tem eficiência média de 82%, a Justiça do Trabalho de 90% e a Justiça Federal, 66%.

O IPC-Jus é construído a partir do método DEA, que tem sido internacionalmente adotado para avaliação da eficiência do judiciário, como fazem os trabalhos de Kittelsen e Førsund (1992),

sobre os tribunais na Noruega; e de Pedraja-Chaparro e Salinas-Jiménez (1996), que estudaram as cortes supremas na Espanha; bem como o pioneiro estudo de Lewin, Morey e Cook (1982) acerca dos tribunais penais nos Estados Unidos (EUA), dentre outros exemplos mencionados em Reymão e Cebolão (2018). No Brasil, destacam-se Yeung e Azevedo (2012) e Focchezatto (2010).

O objetivo do método é identificar os tribunais eficientes e os não eficientes, comparando o conjunto de *inputs* (recursos) e *outputs* (produtos) de cada um, entendidos como unidades tomadoras de decisão (DMUs), e medindo a capacidade de cada um transformar seus insumos em produtos.

Nesse contexto, destaca-se a importância da DEA para aperfeiçoar os mecanismos gerenciais em favor do atendimento dos direitos dos cidadãos, produzindo indicadores que espelhem esse objetivo. Assim, o artigo traz como indagação: qual a eficiência dos Tribunais Estaduais da justiça brasileira?

Escolheu-se a justiça estadual porque, dentre as 16.053 unidades judiciárias do primeiro grau do Poder Judiciário, 2.740 comarcas e 10.433 varas e juizados especiais pertencem a ela. Dentre os processos em tramitação (79%) estão nela, que consome 57% da despesa total e é responsável pela maior taxa de congestionamento (75,3%) do judiciário brasileiro, segundo dados em CNJ (2017).

Para investigar o problema proposto, a pesquisa é aplicada, de abordagem quantitativa, usando o método DEA para calcular um índice de eficiência para os TJs. A abordagem qualitativa, por sua vez, também foi empregada, visando discutir o modelo de cálculo das eficiências apresentado pelo CNJ, no IPC-Jus. A pesquisa é, quanto aos procedimentos, bibliográfica e documental, sendo o banco de dados do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, disponível no sítio oficial do CNJ na internet e de acesso público (Portaria nº 216, de 19 de dezembro de 2012), bem como os Relatórios Justiça em Números, as principais fontes de informação.

O texto tem seis seções principais, além dessa introdução e das considerações finais. Algumas notas sobre a eficiência da justiça brasileira são efetuadas na seção dois. A seção três faz breves comentários acerca da crise do Estado e sobre os modelos de administração pública. As mudanças na gestão da justiça brasileira em favor de um sistema mais eficiente são apresentadas na seção quatro. A seção seguinte trata da justiça estadual e sua eficiência é discutida na seção sete.

2. A eficiência da Justiça brasileira em debate

A eficiência do judiciário brasileiro tem sido crescentemente posta em questão. Pesquisas de opinião como as do Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) mostram uma queda de 10 pontos percentuais na confiança dos brasileiros nessa instituição, passando de 34% para 24% entre 2013 e 2017 (FGV DIREITO SP, 2017).

No mesmo sentido, o Índice de Confiança Social (ICS), calculado pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE, 2017), revela a queda da confiança no judiciário, de 52% em 2009, para 48% em 2017. Dentre vinte instituições avaliadas pelos entrevistados, a Justiça ficou em 12º lugar, atrás de bombeiros, igrejas, polícia federal, forças armadas, escolas públicas, meios de comunicação, bancos, empresas, polícia, organizações da sociedade civil e Ministério Público.

A pesquisa Latinobarômetro de 2016 mostra que 22,3% dos brasileiros não têm nenhuma

confiança no judiciário e 35,7% têm pouca confiança, somando 58% de respostas negativas. Em 2010, esse percentual era menor (45,4%), sendo 17,9% com nenhuma confiança e 27,5% com pouca confiança no judiciário, evidenciando uma piora no sentimento de frustração e insegurança jurídica na sociedade.

Em paralelo, dados do CNJ publicados no Relatório Justiça em Números de 2017 mostram que, em 2016, as despesas totais do Poder Judiciário corresponderam a 2,5% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Indicam também que o sistema judiciário do país é um dos mais caros do mundo, representando cerca de 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB)³ (CNJ, 2017).

Comparando essas despesas com as da justiça na Alemanha, que alcançaram apenas 0,4% do PIB, o judiciário brasileiro é 3,5 vezes mais caro. Assim, revela-se uma diferença expressiva mesmo se for considerado que o PIB daquele país é o dobro do brasileiro, destaca Struck (2018).

Esse elevado nível das despesas das instituições do sistema de justiça no país também foi analisado por Da Ros (2015), que mostrou que o caso brasileiro é claramente desviante em relação aos demais. Sua despesa é proporcionalmente muito mais elevada que a de outras nações, tanto em comparação com países europeus (Espanha, 0,12% do PIB; Inglaterra, 0,14%; Itália, 0,19%; e Portugal, 0,28%), quanto com relação aos Estados Unidos (0,14%) e a países latinoamericanos (Argentina, 0,13%; Colômbia, 0,21%; Chile, 0,22%; e Venezuela, 0,34%).

Outro dado que reforça essa constatação é quanto ao custo pelo serviço de Justiça. Em 2016, foi de R\$ 411,73 por habitante, um pouco inferior ao valor de 2015, quando chegou a R\$ 413,51 (CNJ, 2017). Em 2015, o Judiciário alemão custou em média 150 euros (cerca de 600 reais) por habitante, mas esse valor mais alto não significa que seus habitantes pagaram proporcionalmente mais, pois a renda *per capita* da Alemanha é quase cinco vezes a dos brasileiros, destaca Struck (2018).

Essa desproporcionalidade entre o orçamento destinado ao Poder Judiciário brasileiro e o nível médio de renda do país também é apontada por Da Ros (2015, p. 4):

Por habitante, a despesa do Poder Judiciário brasileiro é muito superior em valores absolutos à de países cuja renda média é claramente superior, como Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27) (...). Isto coloca a despesa com o Poder Judiciário no Brasil em nível equiparável ao de países desenvolvidos, sendo inclusive bastante elevado em relação à grande maioria deles.

O autor também mostra que os gastos em valores absolutos *per capita* com o Poder Judiciário chileno (US\$ 34,6), argentino (US\$ 19,1) e colombiano (US\$ 16,4) são bastante menores aos praticados do Brasil, que ficou no patamar de US\$ 130,32 ou € 94,23.

De outro lado, apesar dos elevados gastos, o judiciário não vem conseguindo equacionar um dos seus principais problemas: a morosidade da justiça brasileira. A morosidade dessa prestação jurisdicional, desde muito tempo, tem estado em foco. Não raro são identificadas situações em que

³ As despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 84,8 bilhões em 2016, registrando um crescimento de 0,4% em relação a 2015 e uma média de 3,9% ao ano desde 2011, mostra o Relatório Justiça em Números (CNJ, 2017). Em 2012, esse valor correspondia a, aproximadamente, R\$ 57,2 bilhões, com crescimento de 7,2% em relação ao ano de 2011, considerando os dados deflacionados pelo IPCA de dezembro de 2012. A despesa equivalia a 1,3% do produto interno bruto (PIB) nacional, 3,2% do total gasto pela União, pelos estados e pelos municípios no ano de 2012 e a R\$ 300,48 por habitante (CNJ, 2013).

EALR, V.10, n° 2, p. 44-69, Mai-Ago, 2019

ela, tardiamente entregue ao cidadão, já não lhe serve mais, frustrando a concretização de seus direitos. Certamente esse é um dos fatores que promove o descrédito e reduz a confiança no Poder Judiciário que, na percepção dos jurisdicionados, encontra-se incapaz de solucionar conflitos em tempo hábil e de forma efetiva.

Indicadores como a taxa de congestionamento do Poder Judiciário, que mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano, mostram esse problema em altos patamares, ficando seu valor sempre acima de 70% e não oscilando muito entre 2009 e 2016: “as variações anuais são sutis e, em 2016, houve aumento de 0,2 ponto percentual. Ao longo de 7 anos, a taxa de congestionamento variou em apenas 2,5 pontos percentuais” (CNJ, 2017, p. 76).

Vários são os problemas apontados para explicar essa morosidade, como a burocracia, a insuficiência de recursos materiais e humanos, a formalidade nos procedimentos, a falta de gestão, a corrupção, bem como o dilatamento de áreas em que o judiciário passou a ter ingerência, com a ampliação do catálogo de direitos garantidos aos cidadãos. Todos eles são fatores discutidos pela literatura e que teriam sido responsáveis pelo crescente número de processos em tramitação.

Entre 2009 e 2012, esse total aumentou gradativamente, passando de 83,4 milhões, até atingir a tramitação de 92,2 milhões de processos, sendo 28,2 milhões (31%) de casos novos e 64 milhões (69%) pendentes de anos anteriores (CNJ, 2013)⁴.

Preocupado com esse quadro e com as perspectivas de aumento do estoque dos processos em tramitação, o texto do Justiça em Números de 2013 afirmava:

Em termos relativos, os casos novos são os que mais cresceram, com aumento de 8,4% no ano, enquanto os baixados tiveram incremento de 7,5% e as sentenças em 4,7%. O maior gargalo do judiciário apresenta-se na liquidação do estoque, visto que, inobstante os tribunais terem sentenciado e baixado quantidade de processos em patamares semelhantes ao ingresso de casos novos, o quantitativo de processos pendentes tem se ampliado em função dos aumentos graduais da demanda pelo Poder Judiciário (CNJ, 2013, p. 298-299).

Ou seja, os aumentos da demanda pelo Poder Judiciário explicariam a elevada taxa de congestionamento e a consequente morosidade da justiça.

Na linha de argumentação de que a atividade estatal cresceu e o alargamento das fronteiras dos direitos sociais pelo Estado de Bem-Estar fez emergir conflitos, provocando um aumento da demanda judicial, que teriam que ser dirimidos pelos tribunais, estão autores como Gico Júnior (2014), Calhao (2007) e Peluso (2010), por exemplo.

Defendem eles que a administração da justiça não foi capaz de acompanhar e dar a resposta à sociedade com a mesma rapidez da eclosão de demandas litigiosas. Uma vez que a atividade estatal aumentou, precisava se adequar a esse novo papel, requerendo maior eficiência para dar conta de suas novas funções.

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) reforçou a condição do judiciário de intermediador de forças entre Estado e sociedade, mas essa instituição mostrou-se sem condições de responder tal papel, tanto nos conflitos individuais quanto à prestação da justiça, assim como na mediação e resolução dos conflitos de cunho político. Tudo isso fez com que o judiciário

⁴ Esse total havia diminuído para 79,7 milhões em 2016 (CNJ, 2017).

mostrasse uma imagem de um poder em crise, argumenta Moreira (2004).

Destaca a autora que os *déficits* quantitativos e qualitativos, associados à morosidade na prestação da justiça e à pouca efetividade das decisões judiciais, não apenas se traduzem na referida crise, mas agem negativamente enquanto fator de pacificação social.

Assim, o Poder Judiciário teria estrutura pesada e sem agilidade, deixando insatisfeita a sociedade por ser “incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis a todos” (SADEK, 2004, p. 88).

Essa crise do judiciário, parte do que se convencionou chamar de “crise do Estado brasileiro”, apesar de não ser recente, foi acentuada após a promulgação da CF/88, que teria criado novos direitos civis e novos instrumentos de litígio:

A criação de novos direitos civis e novos instrumentos de litígio, a abertura da economia, o estabelecimento da democracia política e a implementação de diversas políticas econômicas inadequadas, até mesmo de constitucionalidades duvidosas, criaram milhares, ou até mesmo milhões, de novos processos judiciais. Claramente, os tribunais não têm sido capazes de responder a todas estas demandas (YEUNG; AZEVEDO, 2012, p. 644).

Embora não haja muita concordância sobre essa visão e para as causas dessa crise do judiciário, ela pode ser vista como parte de uma série de questionamentos sobre o funcionamento do Estado e dos diferentes modelos de administração pública, discutidos na próxima seção.

3. Algumas notas sobre a crise do Estado e os modelos de administração pública

Criticado pela falta de uma adequada prestação de serviços de saúde, segurança, educação, cultura e infraestrutura, em um contexto de crise financeira e de demandas sociais crescentes, o Estado, no final do século XX, foi acusado de ineficiente.

A principal crítica vinha dos defensores da visão liberal e de um Estado mínimo, focado na defesa do direito de propriedade e na garantia de serviços como a justiça, a diplomacia e a arrecadação.

Vale lembrar que, especialmente no final da década de 1970, algumas importantes transformações internacionais acometeram sobremaneira o cenário desenvolvimentista e de intervenção estatal, afetando a sobrevivência do modelo de Estado de Bem-Estar Social.

Analisando essa questão, Vaz (2015) destaca, em primeiro lugar, o fim do padrão ouro como referência às trocas internacionais, o que deixou os Estados muito mais suscetíveis aos fluxos e movimentos de capitais baseados na nova moeda de referência, então o dólar americano.

Em segundo lugar, o autor lembra que os dois choques do petróleo não apenas causaram pressões inflacionárias significativas nos países, mas, também, queda no volume de demanda interna. Em decorrência, os países centrais passaram a vivenciar uma crise fiscal, notadamente aqueles que haviam assumido maiores responsabilidades de garantias de direitos por meio do Estado.

Nesse contexto, as políticas tradicionais keynesianas de equilíbrio econômico, calcadas no aumento do gasto estatal e no incentivo ao consumo, passaram a ser vistas como irresponsáveis e ineficientes, abrindo espaço para uma rápida expansão neoliberal na condução das políticas destes países, lembra Vaz (2015).

O Estado perdeu, sob essa ótica, sua centralidade e importância para a realização do desenvolvimento, virando mero agente garantidor das condições institucionais para que o mercado se autorregule.

Na América Latina, essas transformações ocorreram de maneira ainda mais intensa, interrompendo o processo de industrialização e as políticas de desenvolvimento que o Estado conduzia.

O superendividamento, decorrente da crise fiscal e financeira gerada pelas transformações internacionais, abriu espaço para o descontentamento da população e para agendas de gestão pública voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia, que passaram a dominar o debate.

O modelo burocrático weberiano, como resume Secchi (2009), foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo e tornou-se o alvo de duras críticas: presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos.

Assim, em um contexto de demandas sociais crescentes e de crise financeira sistêmica, acima da capacidade de o Estado promover soluções de política pública capazes de combinar eficiência, dadas as restrições orçamentárias, e eficácia, no sentido de atender os sujeitos sociais com cada vez mais direitos, o modelo gerencial de Administração Pública, vinculado às teorias neoclássicas, ganhou espaço, conforme explica Reis (2015). Nas palavras do autor: “o gerencialismo surgiu como resposta ao que se proclamou como ‘ineficiência intrínseca do Estado’” (REIS, 2015, p. 311).

Sob a ótica do gerencialismo, a administração pública brasileira anunciava a incorporação de valores e práticas do mercado privado, prezando-se os resultados positivos e ficando o procedimento em segundo plano, lembram Gonçalves e Souza (2014). O modelo burocrático, que destaca a obediência a procedimentos pré-determinados para se verificar a moralidade do funcionário foi substituído por um cujo enfoque é a obtenção do resultado.

Nesse debate, um importante argumento era o de que os agentes públicos teriam maior liberdade na execução das tarefas, sendo controlados por meio dos resultados alcançados. Morais (2014) lembra que também havia a promessa de novo tipo de servidor público mais qualificado, profissionalizado, produtivo e eficiente, bem como a prestação de serviços de maior qualidade.

Outras características que marcaram a implantação desse modelo gerencial, também conhecido como nova administração pública, foram a privatização de várias empresas estatais e a terceirização, sob a justificativa de que o Estado não possuía as condições e os recursos suficientes para prestar os serviços à população.

No entanto, estando esse modelo bastante vinculado a uma concepção passiva de cidadania, na qual o beneficiário da política pública era visto “pagador de impostos” (o *taxpayer*) e, em outros momentos, “cliente” (segundo linhagem consumerista desse paradigma), foi duramente criticado.

O modelo de governança pública, por exemplo, interpretando governança na ótica das ciências políticas e da administração pública, “como um modelo horizontal de relação entre atores

públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358), defende uma posição oposta, baseada no “pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358).

Quer dizer, o modelo de governança pública (GP) defende uma mudança do papel do Estado na solução de problemas públicos, tornando-se menos hierárquico e menos monopolista. Da mesma forma que o gerencial, é um modelo pós-burocrático, dele se diferenciando pela tentativa de resgatar a política dentro da administração pública, reduzindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e reforçando mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Assim, os cidadãos e outras organizações são denominados parceiros ou *stakeholders*, que interagem com a esfera pública na construção de modelos horizontais de relacionamento e coordenação, explica Secchi (2009).

Uma contribuição peculiar da GP, é a função direção, resultante da soma de liderança e atividades de coordenação, ou seja, a ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, e na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, privadas, do terceiro setor e cidadãos, na busca de soluções para problemas coletivos.

Por fim, outro modelo que critica a concepção passiva de cidadania do gerencialismo é o da administração pública societal. Influenciadas pelo movimento sindical, pelas pastorais sociais, por partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, pelas organizações não-governamentais (ONGs) e pela reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, questionando o Estado como protagonista da gestão pública, assim como a noção de público como sinônimo de estatal, várias experiências alternativas de gestão se manifestaram, de forma fragmentada, no Brasil dos anos 1990 (PAULA, 2005).

Tais propostas de gestão pública abrigavam diferentes experiências de participação social e foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares, que começavam a ganhar maior importância no cenário político à época. A eleição do presidente Lula (2002) pareceu oportunizar o que faltava a esse modelo: uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado e a construção de visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Porém, como mostra de Paula (2005), tal reformulação e organização do Estado, elaborando novos arranjos institucionais que estimulassem práticas democráticas, não ocorreu.

Assim, defende a autora que, apesar da clara ênfase da administração pública societal na dimensão sociopolítica da gestão, ela “não elaborou, de forma mais sistemática, alternativas de gestão coerentes com seu projeto político”, assim como “não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública” (PAULA, 2005, p. 46).

Porém, ainda que a administração pública societal seja um projeto inacabado, ela é importante no sentido de, assim como a governança pública (GP), destacar a relevância da participação democrática na gestão pública.

Por defender um papel menos monopolista do Estado, o modelo GP também é relacionado ao neoliberalismo e, por isso, às vezes desprezado enquanto capaz de mudar práticas e valores na administração pública.

As pesquisas, até o momento, não foram capazes de responder, conclusivamente, sobre a

eficácia das práticas de gestão desses modelos aqui apresentados. Nesse sentido, defende-se aqui a posição de Secchi (2009), quando esse chama atenção para o fato de que, independente do modelo, a ideia de reforma da administração pública pressupõe um conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas.

Todos os modelos pós-burocráticos nessa seção discutidos estão baseados em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica e, em maior ou menor medida, alinhados a valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade. Porém, a reforma na administração pública requer que a organização pública progressivamente mude suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica, lembra Secchi (2009). É preciso tomar cuidado para que elas não sejam políticas simbólicas de mero valor retórico, argumenta o autor.

Assim, as reformas da administração pública neles inspiradas precisam dar atenção aos aspectos incrementais de mudança organizacional, pois há elementos dos diversos modelos nas mesmas, devendo a ênfase ser no processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores:

Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, APG, GE e GP dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política (SECCHI, 2009, p. 365)⁵.

O que é mais importante é que a gestão pública seja orientada para o curso de ações e necessidades dos cidadãos, sempre sendo reinventada a partir dos preceitos democráticos. Embora distintos, os modelos pós-burocráticos aqui rapidamente apresentados trazem como principal elemento em comum a preocupação com a função controle, mas isso não pode ficar só na retórica:

Políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos em geral tentam manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas usando as reformas administrativas como argumento para isso. Não são raros os esforços de reforma da administração pública que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos (SECCHI, 2009, p. 365).

Nesse sentido, faz-se importante investigar se a justiça brasileira, enquanto parte da administração pública, é eficiente. Assim, é preciso não apenas conhecer seus mecanismos de controle, mas também os resultados dessas análises, para que os cidadãos sejam contemplados no sentido daquilo que os leva a buscar o sistema judicial do país.

Para enfrentar essas questões, a seção a seguir discute a importância da eficiência da justiça e as mudanças normativas em favor da mesma.

4. Em favor de um sistema judicial mais eficiente

O artigo 37 da CF/88 elenca os princípios que norteiam a Administração Pública brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A eficiência como dever de todo

⁵ As siglas dessa citação significam: administração pública gerencial (APG), governo empreendedor (GE) e governança pública (GP).

agente público relaciona-se à obrigação de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Quer dizer, trata-se da necessidade de produzir resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013).

Calhao (2007) destaca a nova realidade social que, desde fins do século XX, tem pressionado o Estado a se adequar, transformado a administração pública contemporânea e a busca por uma melhor utilização dos recursos públicos escassos.

Essa pressão resultou na Emenda Constitucional nº 19/1998 e, em termos de Poder Judiciário, na Emenda Constitucional nº 45/2004, bem como nas assinaturas do I e II Pactos pelo Judiciário, em 2004 e 2009, respectivamente.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, chamada de reforma da administração pública, introduziu na CF/88 o princípio da eficiência, aqui já mencionado. Ao ser positivado, pretendeu o constituinte dar uma satisfação ao clamor da população por uma administração rápida, porém com qualidade na entrega de sua atividade fim, lembram Marco e Medeiros (2016).

Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, chamada reforma do Poder Judiciário, pretendeu-se dar à sociedade brasileira um sistema legal sólido e eficaz para assegurar a solução rápida dos litígios e a segurança jurídica, mostra Peluso (2010).

Dentre as inovações trazidas por ela, destacam-se a introdução da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), a obrigatoriedade da demonstração da repercussão geral nos recursos extraordinários, e a introdução de um novo inciso, LXXVIII, no artigo 5º da CF/88, que tornou direito fundamental a razoável duração do processo (RIBEIRO, 2016).

Após promulgada essa emenda, os três Poderes se reuniram para criar o I Pacto Republicano, ainda em 2004. Assinado pelo Presidente da República, pelos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como pelo presidente do STF, esse Pacto Republicano surgiu como uma alternativa para melhorar o desempenho do Poder Judiciário e, assim, impactar na forma dos julgamentos e torná-los mais eficientes e justos.

Pouco tempo depois, em 2009, surgiu o II Pacto Republicano, que novamente reuniu os três Poderes, com o objetivo aprimorar as medidas do I Pacto e de adotar outras a fim de criar um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. O documento destaca a importância do acesso universal à justiça, do aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos. Destaca também o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade (PLANALTO, 2009). Assim, o I Pacto visou combater a morosidade, focando o II Pacto no acesso à justiça, sem deixar de lado a importância da agilidade.

Como se observa, as medidas aqui elencadas destacam a importância da eficiência e da efetividade do sistema judicial enquanto serviço público. A busca por essa racionalidade e melhora da relação entre resultados e meios, permitindo uma prestação de serviços rápida, simples e levando em consideração o custo/benefício da atividade é o que Zaidan (2012) destaca enquanto eficiência.

A efetividade, por sua vez, é a combinação de várias dimensões, incluindo justiça, resultados adequados e celeridade da tutela jurisdicional prestada, sendo assim definida por Armelin (2006, p. 125):

A efetividade implica a presença do trinômio justiça, resultados adequados e celeridade da tutela jurisdicional prestada, a fim de obviar o impacto negativo para o Poder Judiciário das decisões injustas, inócuas ou tardias. É fundamental, para a garantia da efetividade da prestação jurisdicional, evitar, ou ao menos minimizar, aquele fenômeno que Ítalo Andolina cunhou de “dano marginal decorrente da duração do processo”.

Reivindicações sociais por uma maior eficiência e efetividade decorreram do que se denomina de crise do judiciário, expressa no desequilíbrio entre a demanda e a oferta por serviços públicos judiciais, o que causa a morosidade e suas demais repercussões. Ocorre que, como atesta Gico Junior (2004), a carência de estudos adequados não permite que se tenha certeza se o problema está no excesso de demanda ou na escassez de oferta.

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Emenda Constitucional nº 45/04, foi no espírito de superar essa crise e assegurar maior transparência, moralidade, controle e coordenação administrativa do Poder Judiciário, em meio a críticas e oposição de alguns magistrados⁶.

O Conselho é formado por quinze membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Sendo um órgão administrativo, não tem autorização para intervir no exercício da função jurisdicional, a qual, conforme norma constitucional, é prerrogativa de cada tribunal ou juiz. No entanto, sua criação foi importante como um instrumento para o aperfeiçoamento do sistema judiciário nacional e em favor da concretização do ideal de uma justiça célere e eficiente, destaca Peluso (2010).

Nessa perspectiva, é dever do CNJ dar maior transparência ao Poder Judiciário na administração e na eficiência do serviço prestado, de acordo com os princípios inscritos no caput do art. 37 da CF/88. Cabe a ele atuar para ampliar as formas de acesso ao Poder Judiciário e aperfeiçoar os serviços jurisdicionais (SILVEIRA; MEZZAROBIA, 2011).

Dentre as competências do CNJ, destacam-se as de promoção e coordenação de políticas visando à concretização da transparência pública, a qual, com a edição da Lei n. 12.527/2011, que regulamentou o direito de acesso à informação (LAI), foi ressaltada. Em seu artigo 8º, essa lei determinou o dever dos órgãos públicos de divulgar as informações de interesse público em seus sites e portais.

Desde 2005, com a criação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (2005), atual Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário Nacional (SIESPJ), o Conselho vinha atuando nesse sentido, com o objetivo de concentrar e analisar os dados encaminhados por todos os tribunais do país.

Em seus relatórios Justiça em Números, divulga alguns indicadores da gestão judiciária e litigiosidade da justiça brasileira, como: Carga de Trabalho por Magistrado, Carga de Trabalho por Servidor, Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM), Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária (IPS-Jud), Índice de Atendimento à Demanda (IAD), Taxa de Congestionamento e Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), que será discutido na seção 7, como indicador da eficiência dos tribunais judiciais no país.

Porém, antes de avançar para a discussão e mensuração da eficiência da justiça estadual brasileira, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre esse ramo da justiça, conforme seção

⁶ Como exemplo dessas críticas, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) propôs ADI 3367/DF, na qual pleiteava a declaração da inconstitucionalidade do CNJ.

a seguir.

5. Conhecendo a justiça estadual

O Estado exerce a função jurisdicional, assim como a função de legislar e administrar, lembra Bastos (2002). A função jurisdicional consiste em dirimir as controvérsias que surgem com a aplicação das leis, o que não ocorre de forma automática e espontânea. Tais controvérsias ocorrem quando os destinatários das leis não estão dispostos a obedecer a sua vontade ou não tenham uma correta percepção do ordenamento jurídico. Por consequência, surgem situações que provocam o sistema jurídico, obrigando-o a reprimir tal insurgência para que sua eficácia seja mantida.

Nessa linha, a função jurisdicional tem a incumbência de fazer valer o ordenamento jurídico, até mesmo de forma coativa, pois a vontade das partes pode ser substituída pela decisão judicial, determinando qual o direito que deve ser cumprido, quando não ocorre a autocomposição.

Essa é a razão de ser do Poder Judiciário que, conforme o art. 92 da CF/88, é formado pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal (STF); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunal Superior do Trabalho (TST); Tribunais Regionais Federais (TRFs) e Juízes Federais; Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e Juízes do Trabalho; Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e Juízes Eleitorais; Tribunais de Justiça Militar dos Estados (TJMs) e Juízes Militares; bem como Tribunais de Justiça (TJs) e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Desse modo, sua estrutura se divide em Federal e Estadual, de acordo com a forma federal de Estado, e em justiça comum e especializada, consoante à competência outorgada pela Constituição.

A Justiça Estadual, em foco nesse artigo, integra, juntamente com a Justiça Federal, a justiça comum. Sua competência é residual, pois julga matérias que não sejam de responsabilidade das justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar, ou seja, dos demais seguimentos do Poder Judiciário, as chamadas justiças especializadas.

Presente em todas as unidades da federação (27 tribunais), a Justiça Estadual tem o encargo de organizar sua justiça, com exceção do Distrito Federal, cujas organização e manutenção ficam a cargo da União. Ela reúne grande parte dos casos que chegam ao Judiciário, incumbindo-se de questões comuns e variadas nas áreas cível e criminal.

Administrativamente, divide-se em dois graus de jurisdição ou instâncias. O 1º grau é formado pelos Juízes de Direito, pelas varas, pelos fóruns, pelos tribunais do júri (julgam os crimes dolosos contra a vida), pelos juizados especiais e respectivas turmas recursais. O 2º grau, por sua vez, é representado pelos Tribunais de Justiça (TJs), em que os magistrados são desembargadores, os quais, entre outras atribuições, efetuam o julgamento de demandas de competência originária e de recursos interpostos contra decisões proferidas no primeiro grau.

Tem-se, ainda, os Juizados Especiais, criados pela Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, com competência para a conciliação, o processamento, o julgamento e a execução das causas cíveis de menor complexidade (causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo, por exemplo) e das infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, crimes para os quais a lei defina pena máxima não superior a dois anos e as contravenções penais. Suas turmas recursais são

integradas por juízes em exercício no primeiro grau e encarregadas de julgar recursos apresentados contra decisões dos juizados especiais.

Das 16.053 unidades judiciárias do primeiro grau do Poder Judiciário, 10.433 varas e juizados especiais e 2.740 comarcas são pertencentes à Justiça Estadual. Ela responde por 79% dos processos em tramitação e é responsável por 57% da despesa total do Poder Judiciário, ou seja, mais da metade das despesas do judiciário brasileiro estão concentrados nessa justiça (CNJ, 2017).

Também é a Justiça Estadual (75,3%) a responsável pela maior taxa de congestionamento do judiciário brasileiro, que, como já mencionado, mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, bastante superior à da Justiça do Trabalho (56,2%) e também acima dos 74,6% da Justiça Federal (CNJ, 2017).

Considerando o tempo médio de tramitação dos processos baixados na fase de execução de 1º grau, esse ramo da justiça brasileira também é o que apresenta pior desempenho, com 5 anos e 2 meses. Na Justiça do Trabalho esse tempo é de 3 anos e 4 meses e na Justiça Federal, 4 anos e 3 meses⁷.

Dentre os indicadores divulgados pelo CNJ, destaca-se o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), que resume dados sobre o funcionamento dos tribunais em uma única medida buscando refletir a produtividade e a eficiência relativa dos tribunais. Segundo ele, a Justiça Estadual tem eficiência média de 82%, a Justiça do Trabalho de 90% e a Justiça Federal, 66%, mostra o Relatório de 2017.

Esse indicador é construído a partir do método DEA, apresentado na seção a seguir.

6. O método DEA e a estimação da eficiência

O método DEA permite a avaliação dos tribunais judiciários com base na definição de uma fronteira de eficiência composta pelos tribunais de maior produtividade no processo de transformação de insumos (recursos, *inputs*) em produtos (resultados, *outputs*). É um método não paramétrico de programação linear, cujo objetivo é avaliar a capacidade de determinada unidade de produção, tomadora de decisão (DMU, do inglês *Decision Making Unit*) transformar seus recursos em produtos (*outputs*).

Nesse artigo, os tribunais judiciários são as unidades de produção (DMU). Podem ser *inputs* o número total de magistrados, número total de servidores, pessoal auxiliar efetivo, tempo médio das sentenças, área útil em relação à área total do tribunal, por exemplo. Como *outputs* podem ser definidos o total de processos baixados, de sentenças e decisões, a diferença entre novos casos e casos pendentes, entre outros.

Assim, trata-se de uma avaliação de eficiência técnica que envolve a definição de variáveis *inputs* e variáveis *outputs* em um modelo para o cálculo da eficiência das unidades em análise. O objetivo é identificar os tribunais eficientes e os não eficientes. Nesse sentido, Fochezatto (2010) explica que o método mensura a capacidade de cada DMU, que realiza tarefas similares, transformar

⁷ Ressalte-se que as informações detalhadas sobre essa variável só foram disponibilizadas nos Relatórios Justiça em Números 2016 e 2017, apresentadas a partir de três indicadores: o tempo médio até a sentença, o tempo médio até a baixa e a duração média dos processos pendentes.

insumos em produtos.

Os criadores do método, Charnes, Cooper e Rhodes, conseguiram, em 1978, pela primeira vez, estimar uma fronteira de produção empírica (CHARNES et al., 1978). Em 1984, Banker, Charnes e Cooper, introduziram algumas inovações, chegando a uma única medida de eficiência pela conversão de medidas de vários insumos e produtos (FOCHEZATTO, 2010).

A eficiência é definida pela relação entre os produtos resultantes de um processo produtivo e a quantidade de recursos utilizados pela unidade, obtendo-se uma medida numérica, definida pela razão produto/insumo, ou seja:

$E = (Output/Input)$, sendo E a eficiência.

O que se pretende é mostrar a capacidade de a DMU produzir um máximo de resultados com um mínimo de recursos, podendo ser reduzindo os *inputs* ou aumentando os *outputs*.

Como explicam Carraro et al. (2016), a DEA permite decompor a eficiência produtiva em dois modelos: a eficiência de escala e eficiência técnica. O primeiro, conhecido como BCC, por ter sido desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper, está associado à variação da produtividade decorrente de mudanças na escala de produção. A eficiência técnica, por sua vez, está associada à habilidade gerencial da organização e é conhecida como modelo CCR (das iniciais de Charnes, Cooper e Rhodes) e permite avaliar a eficiência técnica global, admitindo a possibilidade de retornos constantes de escala.

Em uma DEA com modelo CCR, assume-se que o aumento dos recursos utilizados geram retornos proporcionais, constantes no produto gerado. Já no modelo BCC, também conhecido pelas sigla VRS (*Variable Return to Scale*), os retornos de escala são variáveis, podendo ser crescentes ou decrescentes, ou seja, não há um padrão determinado, uma vez que “quando insumos são multiplicados por um fator “X”, a produção pode seguir qualquer comportamento em relação a esse fator” (NOGUEIRA et al., 2012, p. 1326).

Além de definir qual retorno de escala será adotado, o pesquisador deve definir qual a orientação da DEA. A análise pode ser com o modelo orientado para o *output*, na qual seus resultados dirão se o tribunal produz o máximo possível (100%) com os insumos disponíveis, indicando quanto pode aumentar seus resultados, mantendo o nível de insumos inalterados. Alternativamente, o modelo pode ser orientado para o *input*. Nesse caso, o pesquisador avaliaria o uso dos recursos para um dado resultado, indagando se o tribunal usa os insumos de modo eficiente, ou seja, mantém-se o *output* e o ajuste deve ser feito via *input*.

Porém, Yeung e Azevedo (2012) lembram que a escolha da orientação do modelo depende de sobre quais fatores (recursos ou produtos) os gestores têm como influir no processo produtivo em questão. Posto que os insumos (*inputs*) do Judiciário são definidos pelo Poder Legislativo, Poder Executivo ou mesmo pela hierarquia superior dos órgãos judiciais e, por conseguinte, os tribunais não os determinam, a melhor escolha para a DEA é a de orientação para o *output*.

Como já referido, a análise envoltória baseia-se na definição de uma fronteira formada pelas DMUs mais eficientes, sendo a distância de cada uma até essa fronteira o grau de ineficiência, como explicam Yeung e Azevedo (2012).

O resultado é uma medida que varia de zero a um (0 a 100%), na qual 100% representa eficiência relativa máxima (igual a 1). Se a eficiência calculada for menor que um, a DMU é ineficiente em X%. Exemplificando: se o tribunal “A” tem uma eficiência de 0,4 (ou 40%), quer

dizer que é ineficiente em 0,6 ou 60% e, para ser eficiente, precisa melhorar 60%.

Cumprir destacar que a DEA fornece uma medida de eficiência relativa, o que significa que, caso um tribunal apresente 100% de eficiência isso não representa que ele não pode melhorar. Significa, simplesmente, que, em relação aos demais, é aquele com melhor resultado *output/input*.

Em termos matemáticos, uma DEA com modelo CCR compara n unidades (DMUs) com s *outputs* denotados de y_{rk} ; $r = 1 \dots s$; e m *inputs* denotados por x_{ik} , $i = 1 \dots m$, em que a eficiência da DMU k é dada por:

$$h_k = \text{Max}_{u_r, v_i} \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{rk}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ik}},$$

sendo os pesos u_r e v_i não negativos: $u_r, v_i \geq 0$

Um segundo conjunto de restrições requerido é que nenhuma DMU tenha eficiência maior que um:

$$\frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{rj}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ij}} \leq 1 \quad \text{para } j = 1, \dots, n$$

No caso do modelo BCC, acrescenta-se uma constante c_k ao anterior, visando permitir retornos variáveis de escala:

$$h_k = \text{Max} \sum_{r=1}^s u_r y_{rk} + c_k \quad (2)$$

Sujeito à:

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} - \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - c_k \geq 0 \quad \text{para } j = 1, \dots, n,$$

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ik} = 1$$

$$u_r \geq 0 \quad \text{para } r = 1, \dots, s,$$

$$v_i \geq 0 \quad \text{para } i = 1, \dots, m.$$

Nesse artigo, optou-se pelo modelo CCR voltado à maximização do *output*, ou seja, (a) assume-se a hipótese de retornos constantes de escala e (b) a análise considera os insumos constantes e busca identificar se o tribunal produz o máximo possível com os insumos disponíveis.

A hipótese 1 justifica-se pela tendência de os juízes analisarem caso a caso o que, ao lado da alta burocracia e do excessivo detalhamento de procedimentos que precisam ser cumpridos por um processo no tribunal, associado à não obrigatoriedade de os magistrados brasileiros seguirem precedentes (pelo menos até a vigência do Novo Código de Processo Civil), faz com que haja uma certa proporcionalidade entre os recursos e os produtos dos tribunais.

Nesse sentido, o modelo aqui adotado segue a maior parte da literatura aplicada ao judiciário brasileiro, a exemplo de Fochezatto (2010), Yeung e Azevedo (2012), Nogueira et al. (2012), Souza (2015) e Zaidan (2012).

A hipótese 2, por sua vez, considera o fato de que os tribunais têm os seus insumos fixados por lei, o que limita a capacidade de o gestor buscar uma maior eficiência reduzindo insumos. Como advertem Yeung e Azevedo (2012), a escolha da orientação do modelo depende de sobre quais fatores (*inputs* ou *outputs*) os gestores têm como influir no processo produtivo estudado. Como os tribunais não determinam seus insumos, justifica-se a orientação para o *output* do modelo.

O passo seguinte para a aplicação do método DEA é definir os *inputs* e *outputs* do modelo. Assim, o presente estudo considerou os seguintes *inputs*:

- a) Pessoal auxiliar efetivo
- b) Magistrados do primeiro grau
- c) Magistrados do segundo grau
- d) Tempo médio das sentenças de primeiro e segundo graus

Como *outputs*, foram selecionados:

- a) Sentenças de primeiro grau
- b) Decisões de segundo grau

Trata-se do mesmo modelo apresentado em Reymão e Cebolão (2018) que, por sua vez, aproxima-se do desenvolvido por Yeung e Azevedo (2012), mas inclui a variável tempo como *input*, objetivando considerar a morosidade da prestação jurisdicional na avaliação da eficiência.

As informações utilizadas sobre os TJEs foram extraídas do banco de dados do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, de acesso público no sítio oficial do CNJ na internet, o qual tem por objetivo concentrar e analisar os dados encaminhados por todos os Tribunais do país para, a partir deles, produzir indicadores de diagnóstico sobre o Poder Judiciário e orientar seu planejamento estratégico (CNJ, 2008).

7. A eficiência da justiça estadual brasileira

Os resultados da avaliação de eficiência dos TJEs podem ser observados na Tabela 1. Nas colunas A e B, as eficiências foram apresentadas conforme dois índices:

- a. Índice de Eficiência por Porte (IEP): apresenta os níveis de eficiência relativa do TJE quando comparados com os demais do mesmo porte, estes definidos pela metodologia do CNJ⁸, listados na coluna A.
- b. Índice de Eficiência Geral (IEG): expressa a eficiência relativa do TJE em

⁸ O CNJ, visando criar grupos de tribunais com características semelhantes, separa os TJEs em grande, médio e pequeno porte. Tais portes são definidos por meio da análise de componentes principais, considerando dados sobre: despesa total da Justiça, casos novos, processos em tramitação, magistrados, servidores (incluindo estagiários e terceirizados) e dos servidores da área judiciária.

EALR, V.10, n° 2, p. 44-69, Mai-Ago, 2019

comparação com os demais, mostrados na coluna B.

Tabela 1 – Medidas de eficiência dos tribunais de justiça estaduais no Brasil (2016)

TJ	Porte	IEG (A)	IEP (B)	IPC-Jus (C)	IEG – IEP (A-B)	IEG – IPC-Jus (A-C)
Minas Gerais	grande	84%	84%	86%	0%	-2%
Paraná	grande	100%	100%	89%	0%	11%
Rio de Janeiro	grande	89%	89%	100%	0%	-11%
Rio Grande do Sul	grande	100%	100%	100%	0%	0%
São Paulo	grande	100%	100%	85%	0%	15%
Bahia	médio	29%	58%	60%	-29%	-31%
Ceará	médio	46%	76%	65%	-30%	-19%
Distrito Federal	médio	52%	100%	78%	-48%	-26%
Espírito Santo	médio	66%	100%	67%	-34%	-1%
Goiás	médio	66%	100%	71%	-34%	-5%
Maranhão	médio	71%	100%	62%	-29%	9%
Mato Grosso	médio	78%	100%	95%	-22%	-17%
Pará	médio	60%	83%	76%	-23%	-16%
Pernambuco	médio	45%	77%	67%	-32%	-22%
Santa Catarina	médio	60%	100%	77%	-40%	-17%
Acre	pequeno	28%	67%	78%	-39%	-50%
Alagoas	pequeno	56%	100%	59%	-44%	-3%
Amapá	pequeno	33%	77%	100%	-44%	-67%
Amazonas	pequeno	65%	100%	73%	-35%	-8%
Mato Grosso do Sul	pequeno	55%	100%	73%	-45%	-18%
Paraíba	pequeno	48%	90%	75%	-42%	-27%
Piauí	pequeno	39%	83%	59%	-44%	-20%
Rio Grande do Norte	pequeno	58%	100%	62%	-42%	-4%
Rondônia	pequeno	50%	94%	88%	-44%	-38%
Roraima	pequeno	43%	87%	100%	-44%	-57%
Sergipe	pequeno	63%	100%	94%	-37%	-31%
Tocantins	pequeno	61%	100%	72%	-39%	-11%

Fonte: Elaboração própria e CNJ (2017)

A coluna C traz os dados do IPC-Jus, calculado pelo CNJ para medir a eficiência dos tribunais judiciais brasileiros. Nas demais colunas, tem-se algumas comparações, discutidas a seguir.

Segundo o IEG, estão na fronteira de eficiência (100%) somente os TJEs do Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os demais foram classificados em faixas de eficiência, sendo alta (81% a 99%): Rio de Janeiro e Minas Gerais; média (61% a 80%): Mato Grosso, Maranhão, Espírito Santo, Goiás, Amazonas, Sergipe e Tocantins; baixa (41% a 60%): Pará, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Rondônia, Paraíba, Ceará, Pernambuco e Roraima; e baixíssima (até 40%): Piauí, Amapá, Bahia e Acre.

Os resultados mudam quando se considera o IEP, aumentando para quinze o número de tribunais na fronteira de eficiência: Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Mato Grosso, Maranhão, Espírito Santo, Goiás, Amazonas, Sergipe, Tocantins, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Alagoas, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Foram classificados com alta eficiência (81% a 99%) sete TJEs: Rondônia, Paraíba, Rio de Janeiro, Roraima, Minas Gerais, Pará e Piauí; quatro com média eficiência (61% a 80%): Pernambuco, Amapá, Ceará e Acre; apenas a Bahia com baixa eficiência (41% a 60%) e nenhum com baixíssima eficiência (até 40%).

Ou seja, a influência da divisão por portes é claramente observada para todos os médios e pequenos tribunais, sendo o IEG de Santa Catarina (60%) e Distrito Federal (52%) bastante menores que os IEP (100%), como também ocorre com Pernambuco (45% IEG; 77% IEP) e Bahia (29% IEG; 58% IEP), por exemplo.

Entre os tribunais de pequeno porte, isso ocorre para quase todos: Alagoas (56% IEG; 100% IEP), Mato Grosso do Sul (55% IEG; 100% IEP), Rio Grande do Norte (58% IEG; 100% IEP) e Paraíba (48% IEG; 90% IEP), dentre outros, mostrados na coluna (A-B).

Outra observação decorrente da análise da tabela é quanto aos dados da coluna (A-C). Comparando-se o IEG com o IPC-Jus, nota-se, em geral, que esse é mais elevado. Para os tribunais de pequeno porte, as diferenças são bastante expressivas nos casos do Amapá (queda de 67% na eficiência); Roraima (-57%), Acre (-50%), Rondônia (-38%) e Sergipe (-31%).

Entre os tribunais de médio porte, destacam-se: Bahia (queda de 31% na eficiência), Distrito Federal (-26%), Pernambuco (-22%), Ceará (-19%) e Santa Catarina e Mato Grosso (-17%). Para os tribunais de grande porte, os resultados não foram homogêneos, havendo eficiência mais elevada no IEG (São Paulo: 15%), quanto de IPC-Jus (Paraná: -11%).

Como se observa, o uso dos portes influencia bastante nos cálculos de eficiência. Qual o mais apropriado? É recomendado usar essa metodologia?

Antes de responder essas indagações, cumpre lembrar que a classificação por portes é adotada pelo CNJ para o cálculo do IPC-Jus.

Tendo o método DEA o objetivo de identificar a DMU eficiente, ou seja, aquela com melhor relação *output/input*, calcula-se, em um primeiro momento, o desempenho do tribunal para produzir resultados com os insumos disponíveis. Depois de identificados os mais eficientes, define-se a fronteira, hiperplano formado por aqueles com índices de 100%, a serem utilizados como referencial para comparação com os demais.

Nesse sentido, a eficiência técnica calculada pelo método é relativa, sendo resultado da EALR, V.10, n° 2, p. 44-69, Mai-Ago, 2019

comparação do total de *outputs*, dados os *inputs* disponíveis, com o que poderia ter sido produzido com esses *inputs* (MELLO *et al.*, 2005).

Se tivermos menos tribunais envolvidos na análise, maior a possibilidade de muitos atingirem a fronteira de eficiência, pois menos comparações serão feitas. Já quando o número de unidades analisadas é maior, os resultados tendem a mudar, podendo um tribunal que foi eficiente deixar de ser, posto que aumentam as comparações efetuadas (GUERREIRO, 2006). Portanto, o número de tribunais influencia no número dos que serão considerados eficientes.

A utilização da divisão por portes no IEP e no IPC-Jus considera três fronteiras de eficiência, sendo menor o número de comparações efetuadas, pois são apenas cinco tribunais de grande porte, dez de médio porte e doze de pequeno porte. Portanto, pode-se concluir que as diferenças entre o IEP e o IEG são resultado de menos comparações efetuadas.

A própria literatura sobre o método DEA recomenda que seja observada uma certa relação entre o número de variáveis e de DMUs, para evitar uma análise benevolente, com muitas unidades sendo eficientes (MELLO *et al.*, 2005)

Segundo Fitzsimmons e Fitzsimmons (2005), o mínimo aceitável de DMUs (n) deve ser igual ao dobro da soma dos *inputs* (m) e *outputs* (s): $n = 2(m + s)$. Para Fochezatto (2010), muito citado como referência da aplicação do método DEA na área forense, inclusive pelo próprio CNJ nos Relatórios Justiça em Números recomenda que esse número deve ser o triplo, para melhorar o poder discriminatório da análise. Essa é a mesma recomendação de Yeung e Azevedo (2012) para que os resultados de eficiência não sejam comprometidos. González Araya (2003), por sua vez, sugere que um número de DMUs seja quatro a cinco vezes maior que a soma dos *inputs* e *outputs* do modelo.

O modelo DEA desse artigo envolve 4 *inputs* e 2 *outputs*, o que, seguindo a recomendação de Fitzsimmons e Fitzsimmons (2005), a menos rigorosa dentre os autores acima citados, requer pelo menos 12 DMUs para os cálculos, pois: $n = 2(4+2) = 12$. Sendo 5 tribunais de grande, 10 de médio e 9 de pequeno porte, a análise por portes não é recomendada, pois não há o número mínimo de DMUs para que os resultados não sejam afetados e indiquem muitos tribunais eficientes.

Essa questão fica evidente quando se compara IEG com IEP, na coluna (A-B) da Tabela 1. Especialmente no caso dos tribunais de pequeno porte, as diferenças em termos de eficiência são expressivas, como para Mato Grosso do Sul (-45%); Amapá, Roraima, Alagoas, Piauí e Rondônia (-44%); Paraíba e Rio Grande do Norte (-42%). No caso dos TJs de médio porte, destacaram-se os casos do Distrito Federal (-48%) e de Santa Catarina (-40%). Para tribunais de grande porte, não foi observada diferença.

Portanto, a classificação por portes não é recomendada nos estudos de eficiência dos tribunais judiciais brasileiros, como fazem os modelos DEA do IEP e do IPC-Jus. Assim, optou-se por análises de eficiência dos TJs com base no IEG.

Outra razão pela qual aqui se defende esse índice, comparativamente ao IPC-Jus, é relativa à seleção de *inputs* e *outputs*, o que também afeta os tribunais apontados como eficientes.

Considera-se que, entre os *inputs*, é muito relevante incluir o tempo médio da tramitação dos processos, posto que uma das principais reivindicações da sociedade é para a redução da morosidade. Já foi mostrado nesse artigo que isso afeta a credibilidade do judiciário e tem resultado em críticas em mudanças na gestão pública brasileira. Assim, o IEG optou por incluir o tempo médio das sentenças de primeiro e segundo graus nos *inputs*.

Não há muitos dados oficiais sobre essa variável e só recentemente o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário passou a disponibilizá-los de forma mais detalhada. Até o relatório Justiça em Números 2016, os dados sobre os TJs eram restritos à taxa de congestionamento, o que não diz muito sobre a entrega da jurisdição no Brasil, como reconhece o próprio texto oficial. Indica apenas o percentual de processos iniciados em anos anteriores e que ainda não tiveram soluções.

No Justiça em Números de 2017 há uma seção que detalha melhor os tempos de tramitação dos processos em cada tribunal, a partir de três indicadores: o tempo médio até a sentença, o tempo médio até a baixa e a duração média dos processos pendentes em 31/12/2016.

Essa melhora da informação foi fundamental para a construção do modelo aqui apresentado para o cálculo do IEG que, como já mencionado, foi adaptado do desenvolvido por Yeung e Azevedo (2012), mas inclui a variável tempo como *input*, com o fim de considerar a morosidade da prestação jurisdicional na avaliação da eficiência⁹.

Sabe-se, como consta no próprio texto oficial do CNJ (2016), que o tempo do processo é uma variável de difícil apuração, posto que são muitas as combinações de situações de fato e de direito que uma ação judicial pode ter no Brasil. Sendo ele uma média de dados muito dispersos, reunir as informações em apenas um número é uma tarefa complexa, ainda mais diante da dispar realidade das diversas cortes brasileiras, nem todas com condições adequadas de prestar corretamente a informação. Tudo isso se reflete na baixa qualidade de alguns registros e da sistematização de informações processuais.

Destaca-se, ainda, o fato de que o tempo de duração do processo está associado às várias combinações do fluxo de litigiosidade o que, por conseguinte, depende do ramo de justiça e dos recursos disponíveis, por exemplo. Assim, torna-se difícil estimar um tempo adequado para a duração média dos mesmos, como evidenciado na discussão à época da elaboração Emenda Constitucional nº 45/2004, sobre do princípio da razoável duração do processo.

Apesar dessas dificuldades, porém, a sociedade espera que o CNJ disponibilize esses dados para que possa acompanhar a efetivação dos princípios da eficiência e da celeridade processual, visto que a criação do Conselho teve como base esses princípios e a promessa de uma melhora dos serviços de prestação jurisdicional aos cidadãos brasileiros.

A importância dessa tarefa é reconhecida no próprio texto assinado pela presidente do CNJ, ministra Cármen Lúcia:

Tem-se, no Relatório, os problemas que precisam ser resolvidos para a prestação da jurisdição em tempo razoável, como constitucionalmente assegurado ao cidadão. Principalmente, busca-se entender em que áreas o Poder Judiciário há de atentar prioritariamente para sua mudança em benefício do jurisdicionado, por ser indiscutível que a tardia prestação jurisdicional é inaceitável (CNJ, 2017, p. 5).

Sabe-se que muitos avanços em termos da maior transparência do Poder Judiciário na administração e na eficiência do serviço prestado pela justiça brasileira já foram computados, e a informação mais detalhada sobre o tempo dos processos certamente ajudará a avançar nesse sentido, inclusive permitindo o aperfeiçoamento de modelos DEA para análise de sua eficiência.

⁹ Como explicado, à época da publicação dos autores, não havia dados sobre o tempo e, talvez por essa razão, não foi considerado no modelo desenvolvido por Yeung e Azevedo (2012).

Como o nível de eficiência da prestação jurisdicional se traduz, no imaginário popular, pelo conceito de morosidade da justiça (CASTRO, 2011), isso reforça a importância de a sociedade melhor conhecer esse dado.

Por fim, ainda sobre a seleção de *inputs* e *outputs* do modelo aqui desenvolvido, destaca-se o uso das sentenças de primeiro grau e das decisões de segundo grau como *outputs*, cujo objetivo foi buscar coerência com o *input* sobre o tempo médio das sentenças.

O *output* escolhido pelo CNJ, os processos baixados, não traduz os resultados quanto ao que se espera da justiça em termos de solução do litígio de quem buscou a tutela de seu direito violado. Como detalhado no glossário da Resolução CNJ n. 76/2009, são considerados baixados os processos: (a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; (b) remetidos para as instâncias superiores ou inferiores; (c) arquivados definitivamente; e (d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução.

Quer dizer, os processos baixados incluem uma série de situações que não refletem processos efetivamente solucionados, com resolução de mérito, o que não diminui a morosidade, tampouco garante o que o jurisdicionado buscou ao procurar a garantia do seu direito violado.

Assim, para indicar uma tutela adequada, eficaz e célere, coerente com as Emendas Constitucionais nº 19/1998 (o princípio da eficiência) e nº 45/2004 (princípio da razoável duração do processo), o uso dos processos baixados no cálculo do IPC-Jus precisa ser repensado. Quer dizer, a entrega da prestação jurisdicional não pode ser resumida esse número.

Reconhece-se, no entanto, a limitação dos *outputs* sentenças de primeiro grau e as decisões de segundo grau adotado no modelo apresentado nesse artigo, pois eles também não expressam com precisão o alcance dos objetivos constitucionais em discussão. Ainda assim, entende-se a sentença é o ato mais relevante do processo, por ser aquele que o Estado, por meio do juiz, aplica a norma legal, bem como, quando necessário, as demais formas de expressão do Direito ao caso pendente. É, pois, por intermédio das sentenças e decisões que se declara qual tutela processual o ordenamento jurídico concede para o interesse em questão.

Assim, dentre os disponibilizados no Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, pareceu que esses *outputs* são os que mais se aproximaram de uma variável que denote o encerramento da lide com a adequada prestação jurisdicional.

Sabe-se, no entanto, que é necessário buscar outros dados para a produção de indicadores ligados a processos com resolução de mérito e o consequente atingimento dos objetivos constitucionais expostos nesse trabalho. Novos e melhores estudos precisam ser efetuados.

8. Considerações finais

À luz dos preceitos constitucionais definidos pelas Emendas nº 19/1998 e 45/2004, o artigo buscou discutir a eficiência da justiça brasileira e a avaliação do CNJ sobre os TJs com o uso da metodologia DEA.

Esses tribunais são responsáveis por 79% dos processos em tramitação e por 57% da despesa total do Poder Judiciário, sendo muito relevantes para a prestação jurisdicional no país.

O texto mostrou a insatisfação social com a justiça brasileira que, por não fornecer soluções previsíveis, em tempo razoável e a custos acessíveis a todos, é considerada cara, morosa, de baixa confiabilidade e pouco eficiente, argumentam seus críticos. Esta percepção decorre da demora excessiva e dos custos elevados que o Poder Judiciário impõe ao cidadão.

Como adverte Castro (2011), o nível de eficiência da prestação jurisdicional se traduz, no imaginário popular, pelo conceito de morosidade da justiça. Isso pode ajudar a compreender resultados de pesquisas de opinião como as da FGV Direito SP (2017), IBOPE (2017) e Latinobarômetro (2016), que mostram que o jurisdicionado acredita que o Poder Judiciário brasileiro não funciona de forma satisfatória, estando sua confiabilidade em queda.

Constata-se, pois, a chamada crise do judiciário, a qual pode ser vista como parte de diversos questionamentos sobre o funcionamento do Estado, e nas sucessivas reformas inspiradas por diferentes modelos de administração pública, discutidos na seção três do artigo.

Nessa perspectiva, a seção trouxe algumas notas sobre a crise do Estado e os modelos de administração pública. Argumentou-se que, independente do modelo pós-burocrático a ser implementado, faz-se necessário um contínuo conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas para que a reforma da administração pública aconteça em favor do atendimento das necessidades dos cidadãos e a partir dos preceitos democráticos e constitucionais. Do contrário, adverte Secchi (2009), as reformas serão políticas simbólicas de mero valor retórico.

A seção quatro mostrou algumas modificações realizadas em favor de um sistema judicial mais eficiente, como as Emendas Constitucionais citadas e as assinaturas do I e II Pactos pelo Judiciário. Em comum, tais mudanças propunham uma prestação de serviços rápida, simples e que levasse em consideração o custo/benefício da atividade judicial, buscando-se eficiência e efetividade do referido sistema enquanto serviço público.

A justiça estadual, suas competências, assim como alguns indicadores sobre seu funcionamento, foi apresentada na seção cinco. Dentre eles, destacou-se o IPC-Jus, construído pelo CNJ a partir do método DEA, apresentado na seção seis, para aferir a eficiência do poder judiciário.

Uma das principais vantagens do método, internacionalmente adotado para tal aferição, é usar dados sobre o funcionamento dos tribunais para expressá-lo em um número que possa, sinteticamente, indicar a produtividade e a eficiência relativa dos tribunais.

Além de analisar o modelo empregado pelo CNJ para o cálculo do IPC-Jus, o texto apresentou o modelo proposto por Reymão e Cebolão (2018) e realizou análises comparativas entre os resultados obtidos, tema da seção sete. Mostrou-se, em síntese, que o indicador do CNJ traz dados mais elevados de eficiência sobre os TJs, afastando-se da percepção social sobre o tema. O uso da classificação por portes dos tribunais, bem como as diferentes seleções de *inputs* e *outputs* dos dois modelos explicam as diferenças.

Como discutido na seção sete, empregar a classificação por portes pelo CNJ na aplicação da DEA não parece apropriado, uma vez que a maioria da doutrina estabelece necessário, pelo menos, o dobro de DMUs para a somatória de *inputs* e *outputs*, o que não ocorre no cálculo do IPC-Jus.

A seção ilustrou esse argumento, ao usar o mesmo modelo, com e sem portes, para calcular

o IEP e o IEG, obtendo resultados bastante distintos. Assim, verificou-se uma grande queda na eficiência dos tribunais de médio e pequeno porte tanto na comparação entre IEP e IEG, quanto na comparação entre IEG e IPC-Jus.

Quanto à escolha dos *inputs* e *outputs* do IPC-Jus e do modelo utilizado nesse artigo, destacou-se a importância de considerar o tempo como recurso e de questionar os processos baixados como produto.

Ainda que se argumente que o tempo do processo é uma variável de difícil apuração, ele não pode ficar fora das análises. O conceito de eficiência, previsto constitucionalmente, enfatiza a busca pela racionalidade e a melhora da relação entre resultados e meios, permitindo uma prestação de serviços rápida, simples e levando em consideração o custo/benefício da atividade, destacou o artigo. Quer dizer, resultados adequados e celeridade da tutela jurisdicional prestada precisam ser considerados.

Do lado dos *outputs* usados pelo CNJ, o artigo mostrou que, como os processos baixados incluem uma série de situações que não refletem processos efetivamente solucionados, com resolução de mérito, como os remetidos para outros órgãos judiciais, considerá-los na análise de eficiência não diminui a morosidade do judiciário, tampouco garante o que o jurisdicionado buscou ao iniciar sua demanda.

A criação do CNJ, tendo como base os princípios constitucionais em análise, prometeu melhorar os serviços prestados aos cidadãos brasileiros, implementando modelos de administração pós-burocráticos no Poder Judiciário, em que se enfatiza a função controle. Contudo, apesar dos avanços observados, esses serviços estão longe de ser adequados.

Portanto, conclui-se pela necessidade de repensar os insumos e produtos por ele usados na avaliação da eficiência dos TJs, bem como disponibilizar novos dados, especialmente sobre o fim da execução da sentença, para que as avaliações possam aferir os objetivos constitucionais do judiciário e novos trabalhos possam explorá-los.

Conclui-se, ainda, que independente do modelo em foco, muitos TJs precisam melhorar sua performance, como os do Piauí (IEG 39%; IPC-Jus 59%) e da Bahia (IEG 29%; IPC-Jus 60%), por exemplo, pois são os que mais destacam negativamente por estarem muito abaixo dos demais do país.

Por fim, cumpre lembrar que uma eficiência alta, de 100% ou próxima disso, não significa que o TJ não pode melhorar. Significa apenas que ele tem máxima produção na aplicação dos insumos em análise em comparação com os demais. Assim, o fato que o IGP ou o IPC-Jus serem elevados, como o do Rio Grande do Sul, refletem somente essa situação, e não o ideal constitucional.

Como destaca o próprio CNJ, trata-se de uma métrica que analisa o passado e não o futuro, e as mudanças dos insumos e dos produtos dos demais tribunais no ano seguinte altera a curva da fronteira e, consequentemente, a posição do tribunal em relação aos demais. Assim, novas pesquisas precisam se debruçar sobre o tema.

9. Referências

- Armelin, D. (2006). Uma visão da crise atual do Poder Judiciário: In F. C. Machado & R. B. Machado (Org.). *A reforma do Poder Judiciário*. São Paulo: Quartier Latin.
- Banker, R., Charnes, A., & Cooper, W. (1984). Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, 30 (9), 1078–1092.
- Bastos, C. R. (2002). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos.
- Calhao, A. E. P. (2007). *O Princípio da Eficiência na Administração da Justiça*. São Paulo: RCS.
- Camargo, F., & Guimarães, K. (2013). O princípio da eficiência na gestão pública. *Revista CEPPG-CESUC-Centro de Ensino Superior de Catalão*, Ano XVI (28), 133-145.
- Carraro, A.; Zibetti, I.; Fernandez, R. N.; Ribeiro, F. G. (2016). A Distribuição Espacial da Eficiência Técnicas das Câmaras Legislativas Municipais Brasileiras. *Economic Analysis of Law Review*, 7 (1), 71-87.
- Castro, A. S., de (2011). *Indicadores básicos e desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil*. (Texto para discussão). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Charnes, A., Cooper, W., & Rhodes, E. R. (1978). Measuring the Efficiency of Decision-Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2 (6), 429–444.
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ. (2018). *Banco de dados do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário*. Recuperado em 7 janeiro, 2018, de <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros/2013-01-04-19-13-21>.
- _____. *Justiça em Números* (2008, 2013, 2017). Recuperado em 9 janeiro, 2018, de: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>.
- Da Ros, L. (2015). O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, 2 (9). Recuperado em 10 maio, 2018, de: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>
- Fitzsimmons, J., & Fitzsimmons, M. (2005). *Administração de serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação* (4a ed). Porto Alegre: Bookman.
- Fochezatto, A. (2010). *Análise da Eficiência Relativa dos Tribunais de Justiça Estadual Brasileira Utilizando o método DEA*. Recuperado em 7 outubro, 2017, de: <http://www.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p50.pdf>.
- Fundação Getúlio Vargas – FGV / Direito SP (2017). *Relatório ICJBrasil*. Recuperado em 19 fevereiro, 2018, de: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gico Júnior, I. T. (2014). A tragédia do Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, 267, 163-198.
- Gonçalves, D. M., & Souza, F. F. (2014). *As limitações da Emenda Constitucional n.º 19/98 na implementação do modelo gerencial de administração pública no Brasil*. Florianópolis: CONPEDI, 1, 73-87.

- González Araya, M. (2003). *Projeções não radiais em regiões fortemente eficientes da fronteira DEA - algoritmos e aplicações*. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Guerreiro, A. S. (2006). *Análise da Eficiência de Empresas de Comércio Eletrônico usando Técnicas da Análise Envoltória de Dados*. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção do Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (2017). *Índice de Confiança Social*. Recuperado em, de: <http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/ICS%202017.pdf>.
- Kittelsen, S.A.C., & Førsund, F. R. (1992). Efficiency analysis of Norwegian district courts, *The Journal of Productivity Analysis*, 3, 277–306.
- Latinobarometro (2016). *Latinobarómetro análisis de datos*. Recuperado em 30 junho, 2018, de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Lewin, A., Morey, R., & Cook, T. (1982). Evaluating the administrative efficiency of courts. *Omega* 10, 401–411.
- Marco, C. M. de, & Medeiros, J. F. de. (2016). O princípio da eficiência da administração da justiça como justificativa para implantação de uma jurisprudência precedentalista no Brasil: a disciplina judiciária marcada por influência neoliberal. *Revista Jurídica*, 3 (40), 358-376.
- Mello, J. C., Meza, L. A., Gomes, E., & Biondi Neto, L. (2005). Curso de análise de envoltória de dados. *Anais do Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional*, Gramado, RS, Brasil, 37, 2521-2547.
- Moreira, H. D. R. F. (2004). *Poder Judiciário no Brasil - Crise de Eficiência*. Curitiba: Editora Juruá.
- Nogueira, J. M. M., Oliveira, K. M. M., & Vasconcelos, A. P. (2012). Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a Análise Envoltória de Dados (DEA). *Revista de Administração Pública*, 46 (5), 317-1340.
- Paula, A. P. P. de. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49.
- Pedraja-Chaparro, F., & Salinas-Jimenez, J. (1996). An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. *Applied Economics*, 28 (11), Routledge, 1391-1403.
- Peluso, C. (2010). Consolidação da democracia e reforma do judiciário no Brasil. Apresentação no seminário *Brazil Judicial Reform*, promovido pelo Banco Mundial, em Washington. Recuperado em 18 novembro, 2016, de: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfDestaque_pt_br/anexo/discursoWashington2.pdf
- Planalto. (2009). *II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo*. Recuperado em 15 setembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm
- Reis, S. R. G. (2015). Modelo de integração de agendas: proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto. In J. C. Cardoso Jr. (Org.), *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA.

- Reymão, A. E. N.; & Cebolão, K. A. (2018). Direito e Justiça: O CNJ e a avaliação da eficiência pelo método DEA. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Ribeiro, C. H. (2016). A lei dos recursos repetitivos e os princípios do direito processual civil brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 5(5).
- Sadek, M. T. (2004). Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, 18 (51), 79-101.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Silveira, V. O. da, & Mezzaroba, O. (Orgs.). (2011). *Justiça e (o paradigma da) eficiência*. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade). São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Souza, B. L. A. (2015). *Mensurando a eficiência do judiciário brasileiro: uma abordagem DEA em dois estágios*. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Economia, Brasília, DF, Brasil.
- Struck, J.-P. (2018, fevereiro 9). O Judiciário do Brasil é 3,5 vezes mais caro que o alemão. *Carta Capital, Política*. Recuperado em 20 abril, 2018, de: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-judiciario-do-brasil-e-3-5-vezes-mais-car-que-o-alemao>
- Vaz, A. C. N. (2015). Ação estatal, desenvolvimento e democracia: elementos para uma discussão na contemporaneidade. In J. C. Cardoso Jr. (Org.), *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA.
- Yeung, L. L., & Azevedo, P. F. de. (2012). Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. *Economia Aplicada*, 16 (4), 643-663.
- Zaidan, C. A. L. (2012). *Conselho Nacional de Justiça e a eficiência no Poder Judiciário do Brasil*. Recife: O Autor.