

Economic Analysis of Law Review

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

Facing the cases filling numbers and the active pending cases according to the complexity of the cause in the first degree of jurisdiction

Orlando Luis Zanon Junior¹
Universidade do Vale do Itajaí

RESUMO

O objetivo do presente texto é discorrer sobre medidas para o enfrentamento da demanda e do acervo processual, no primeiro grau de jurisdição, de acordo com o grau de complexidade de cada causa. A justificativa para esta pesquisa reside no considerável volume de ações judiciais periodicamente submetidas ao crivo do Poder Judiciário. As conclusões foram no sentido de que considerável parcela do estoque processual é composta pelas chamadas demandas de baixa intensidade/complexidade ou repetitivas, as quais tendem a congestionar a dinâmica de trabalho e, conseqüentemente, dificultar a disponibilização de tempo e recursos para o adequado tratamento das causas de alta intensidade/complexidade. Para enfrentar a demanda excessiva e o acervo acumulado foram propostas as medidas consistentes em triagem complexa, distribuição equilibrada da força de trabalho judicial, segunda camada de competências, equalização da demanda, criação de regiões metropolitanas, programa temporário para enfrentamento do acervo e equalização dos custos do sistema. Quanto à metodologia empregada, destaca-se que na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o cartesiano e o texto final foi composto na base lógica dedutiva. Nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Litigiosidade excessiva. Medidas de enfrentamento. Demanda. Acervo.

JEL: K0, K4, K40, K42

ABSTRACT

The purpose of this text is to discuss measures to face high cases filling numbers and numerous active pending cases in the first degree of jurisdiction according to the complexity of the cause. The justification for this research is based on the excessive number of new lawsuits periodically filled. The conclusions were that a considerable portion of the active pending cases is composed by the so-called low intensity/complexity or repetitive lawsuits, which tend to impair judicial workforce and, consequently, make it difficult to provide time and resources for the adequate judgement of high intensity/complexity lawsuits. In order to deal with excessive cases filling numbers and numerous active pending cases, there are methods such as complex sorting, balanced distribution of the judicial workforce, second tier of jurisdiction, equalization of cases filling numbers, creation of metropolitan areas, temporary program to deal with the active pending cases and cost equalization. As for the methodology, it is emphasized that in the investigation stage we used the inductive method, in the data processing phase we used the Cartesian method and the final text was composed on the basis of deductive logics. In the various stages of the research we used the techniques of the referent, the category, the operational concept and literature survey.

Keywords: Excessive litigation. Countermeasures. Cases filling number. Active pending cases

R: 14/09/2018 **A:** 07/09/2020 **P:** 31/12/2020

¹ E-mail: olzanon@yahoo.com.br

1. Introdução

O objetivo do presente texto é discorrer sobre medidas para o enfrentamento da demanda e do acervo processual, no primeiro grau de jurisdição, de acordo com o grau de complexidade de cada causa.

A justificativa para esta pesquisa se encontra exposta no primeiro subitem do texto, o qual refere o volume de demandas judiciais periodicamente submetidas ao crivo do Poder Judiciário. De acordo com os dados estatísticos fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o sistema judicial brasileiro apresenta um acúmulo de cerca de 80 (oitenta) milhões de processos e uma entrada anual da ordem de 30 (trinta) milhões de novos feitos, acarretando uma elevada taxa de congestionamento e, também, um consumo estimado de 1,4% (um vírgula quatro por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), tendo como base o ano de 2017².

Este elevado contingente de processos é objeto de análise na segunda parte do trabalho, a qual trata da verificação de que uma considerável parcela do acervo é composta pelas chamadas demandas de baixa intensidade/complexidade ou repetitivas (*easy cases*), que tendem a congestionar a dinâmica de trabalho e, conseqüentemente, dificultar a disponibilização de tempo e recursos para o adequado tratamento das causas de alta intensidade/complexidade (*hard cases*). Embora a divisão dos casos em fáceis e difíceis se encontre relativamente estabilizada na doutrina, cabe explorar os motivos que, na perspectiva dos magistrados e auxiliares, justificam esta classificação.

O terceiro item abre a discussão sobre os conceitos de enfrentamento da demanda e do acervo, sob a perspectiva do cenário brasileiro, caracterizado pelo considerável volume de litigância de baixa intensidade.

A quarta parte do trabalho descreve uma metodologia de gestão do lançamento de decisões judiciais que, submetida a teste empírico em algumas unidades judiciais, apresentou impactos positivos consideráveis na produtividade.

O quinto ponto a ser analisado diz respeito aos critérios de distribuição das competências jurisdicionais entre unidades de um território específico, visando à distribuição equilibrada da carga de trabalho e, conseqüentemente, à otimização no emprego dos recursos disponíveis.

O sexto item trata de iniciativas que apontam para a concepção de uma segunda camada na distribuição de competências jurisdicionais do primeiro grau de jurisdição, focada no enfrentamento da demanda e do acervo de baixa intensidade/complexidade, de modo a desonerar a primeira camada e, com isto, viabilizar o tratamento dos casos de média e alta intensidade/complexidade.

O sétimo trecho apresenta alguns exemplos de medidas adicionais de enfrentamento da demanda e do acervo, mais especificamente a equalização de entrada, a criação de regiões metropolitanas e o apoio ao julgamento de casos represados.

O oitavo ponto, por fim, discorre sobre a equalização dos custos do sistema entre os usuários, para evitar a superexploração do serviço e, por conseguinte, gerar tendência de eficiência econômica e de desestímulo do uso laboratorial ou abusivo da jurisdição.

² CNJ. **Justiça em Números 2018**. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28.08.2018.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

Ao final, pretende-se que este artigo contemple um conjunto de medidas adequadas ao enfrentamento da demanda e do acervo, suficientes à majoração do grau de eficiência e de eficácia na prestação da tutela jurisdicional, observados os diferentes níveis de complexidade das causas submetidas ao sistema judicial brasileiro.

Quanto à metodologia empregada, destaca-se que na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o cartesiano e o texto final foi composto na base lógica dedutiva. Nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica³.

2. Excesso de litigiosidade

Inicia-se o texto com uma análise volumétrica da litigância no contexto brasileiro, consoante recentes estudos de jurimetria⁴, de modo a ilustrar a demanda e o acervo a ser enfrentado pelo Poder Judiciário.

O relatório Justiça em Números 2018, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aponta os dados estatísticos do sistema judicial brasileiro referente ao ano de 2017. No referido período, a entrada de novos feitos foi de aproximadamente 30 (trinta) milhões de processos, sendo baixado volume levemente superior. Outrossim, remanesce acervo acumulado, estimado em 80 (oitenta) milhões de processos, dos quais cerca de 60 (sessenta) milhões são de competência da jurisdição estadual⁵.

O tratamento deste considerável quantitativo de acionamentos da jurisdição apresenta um custo estimado em 1,4% (um vírgula quatro por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro⁶. Contudo, aponta-se que 53% (cinquenta e três por cento) destes gastos são cobertos por receitas ou cobranças viabilizadas pelo próprio Poder Judiciário⁷. O restante é absorvido por receitas tributárias, sendo necessário consignar que engloba os custos com a prestação de serviços gratuitos para parcela da população (o benefício da gratuidade judiciária) ou consumidos pelos próprios órgãos públicos, que figuram no rol dos grandes litigantes.

Sem embargo, Marc Galanter elaborou estudo sobre a litigância perante a jurisdição norte-americana, oportunidade em que identificou a existência de duas classes de acionantes. A primeira delas diz respeito aos atiradores individuais (*one-shooters*) e abrange as pessoas que, eventualmente, encontram-se em situação problemática que, na sua avaliação, merece ser submetida ao crivo jurisdicional para fins de equacionamento. A segunda se refere aos jogadores

³ PASOLD, César. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito, 2011.

⁴ NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito. São Paulo: RT, 2016. p. 115: “Feito esse esclarecimento, posso definir Jurimetria como a disciplina do conhecimento que utiliza a metodologia estatística para investigar o funcionamento de uma ordem jurídica. [...] De uma perspectiva objetiva, o objeto da Jurimetria não é a norma jurídica isoladamente considerada, mas sim a norma jurídica articulada, de um lado, como resultado (efeito) do comportamento dos reguladores e, de outro, como estímulo (causa) no comportamento de seus destinatários”.

⁵ CNJ. **Justiça em Números 2018**. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28.08.2018. p. 72 e 75.

⁶ CNJ. **Justiça em Números 2018**. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28.08.2018. p. 56.

⁷ CNJ. **Justiça em Números 2018**. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28.08.2018. p. 60.

repetitivos (*repeat players*), ou seja, às pessoas (geralmente jurídicas) que dispõem de recursos econômicos para reiteradamente acionarem a jurisdição, mesmo que com finalidade experimental, num esforço para questionar possíveis vantagens no mercado⁸.

De acordo com linha de raciocínio similar, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) procedeu à investigação da ocupação do Poder Judiciário nacional. A informação obtida é no sentido de que aproximadamente 40% (quarenta por cento) dos processos em andamento possuem, em algum de seus polos (ativo ou passivo), ao menos um dos 100 (cem) grandes litigantes⁹. Este grupo é formado pelos entes políticos (União, Estados e Municípios), pessoas jurídicas de direito público (INSS, por exemplo), instituições financeiras e concessionárias de serviços públicos (telefônicas, exemplificativamente). Em uma leitura simples e preliminar, não é ousado afirmar que por volta de 40% (quarenta por cento) dos recursos destinados ao Poder Judiciário, ou 0,56% (zero vírgula cinquenta e seis por cento) do PIB no período de 2017, foram consumidos na prestação de serviços judiciais ao grupo dos 100 (cem) grandes litigantes.

Este contexto permite a leitura quantitativa do excesso de litigância, em decorrência de inúmeros fatores, com expressiva participação de um grupo pequeno de litigantes repetitivos. No ponto, cabe “efetuar uma distinção inicial entre, de um lado, o excesso de litigiosidade, que consubstancia categoria referente a uma anormalidade precipuamente quantitativa, porquanto refere um exagerado acionamento das vias jurisdicionais, e, de outro, o uso predatório da jurisdição, o qual diz respeito a um abuso no direito de acesso ao sistema judicial, em razão de determinadas peculiaridades específicas”¹⁰. O enfoque deste estudo é precisamente as medidas de enfrentamento do primeiro dos fenômenos mencionados.

A solução tradicional para enfrentar a linha histórica de crescimento da demanda (ingresso de novos processos) e do acervo (passivo acumulado de feitos) consistia na contratação de mais profissionais qualificados, principalmente juízes e auxiliares. Entretanto, trata-se de medida consideravelmente onerosa, porquanto implica acréscimo na folha de pagamento que tende a se perpetuar por considerável período de tempo, gerando impacto gradual no orçamento público. Sem embargo, “o aumento do número de magistrados e servidores poderia, numa visão de longo prazo, ser considerado como um paliativo, haja vista a impossibilidade de um aumento contínuo de recursos humanos, físicos e financeiros para atender às demandas processuais crescentes”¹¹.

Portanto, o quadro apresentado justifica a elaboração de estudos visando ao desenvolvimento de outras medidas para enfrentamento do excesso de litigância, a exemplo de alternativas gerenciais e tecnológicas, tendentes a sofisticar a prestação do serviço público de tutela jurisdicional. Entretanto, “recomenda-se o enfoque em medidas de eficiência (meios) e de eficácia (resultados), para assegurar a prestação jurisdicional efetiva em tempo compatível com as dinâmicas sociais, políticas e econômicas”¹².

⁸ GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead? Speculation on the limits of legal change. **Law and Society Review**, V.9, n. 2, p. 96-102, 1974-1975. p. 3-9.

⁹ AMB. **Não deixe a justiça parar**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=B1fMnw0wxOg>>. Acesso em: 20.06.2018.

¹⁰ BUNN, Maximiliano Losso; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Apontamentos iniciais sobre o uso predatório da jurisdição. **Direito e Liberdade**, v. 18, n. 1, p. 247-268, jan./abr. 2016. p. 252.

¹¹ COSTA, Sílvia Generali *et al.* Mensuração da carga de trabalho de magistrados: uma análise comparativa do estudo realizado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul com experiências internacionais. **Revista da UFRGS**, n. 26, p. 221-255, 2006. p. 222.

¹² ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. O problema da gestão de gabinetes judiciais. **Direito e liberdade**, v. 19, n. 2, p.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

Sobre estas duas categorias, Leonardo Carneiro da Cunha explicita que a “eficácia consiste na aptidão de produzir efeitos, enquanto a eficiência mede a relação entre os meios empregados e os resultados alcançados”¹³. De acordo com o autor citado, em se tratando da gestão processual, a eficiência “confunde-se, realmente, com a economia processual e com a duração razoável do processo”¹⁴.

Quanto a esta última expressão, pode ser conceituada “como o lapso temporal suficiente para adequada resolução da controvérsia, sem prejuízo do próprio direito objeto do litígio e evitando a perda superveniente da utilidade do provimento final para os envolvidos, observados os trâmites inerentes ao devido processo legal (*due process of law*) e considerando as peculiaridades específicas de cada relação jurídico-processual”¹⁵.

Considerando estes conceitos operacionais, o objetivo do presente estudo é contribuir com o desenvolvimento de medidas de enfrentamento da demanda e do acervo, capazes de majorar os graus de eficiência e de eficácia na prestação da tutela jurisdicional, de modo a assegurar a razoável duração dos processos judiciais.

3. Casos difíceis e fáceis

Cabe assinalar que parcela considerável do volume de litigância, antes descrito, é composta por casos fáceis (*easy cases*) que, em razão da repetição massificada, oneram substancialmente o sistema judiciário e, outrossim, reduzem o tempo disponível para o tratamento dos casos difíceis (*hard cases*), emperrando as engrenagens do sistema.

A diferenciação de casos consoante o grau de dificuldade para resolução ganhou destaque a partir da obra do juspositivista Herbert Lionel Adolphus Hart. De acordo com o referido autor, o ordenamento jurídico oferece respostas para as causas fáceis, sob a forma estrutural de regras jurídicas. Nestas situações, a margem de manobra do intérprete é restringida pela formulação linguística das normas, que se comportam como a premissa maior de um raciocínio lógico dedutivo. Outrossim, a resolução é facilitada, cabendo ao julgador basicamente verificar se o caso concreto em análise se enquadra, ou não, nos limites semânticos da regra jurídica, segundo um esquema subsuntivo¹⁶.

Todavia, há casos difíceis, para os quais o sistema jurídico não oferece respostas preestabelecidas ou, ainda, prevê normas com grau de flexibilidade muito amplo, capazes de gerar dúvidas ao julgador¹⁷. Estas situações problemáticas são caracterizadas como zonas de incerteza, de penumbra ou de textura aberta, nas quais o juiz é forçado a se socorrer de sua

227-252, 2017. p. 229.

¹³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio da eficiência no novo Código de Processo Civil. In DIDIER JUNIOR, Fredie. *et al. Normas fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 366.

¹⁴ CUNHA, Leonardo Carneiro. O princípio da eficiência no novo Código de Processo Civil. In DIDIER JUNIOR, Fredie. *et al. Normas fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 376.

¹⁵ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Razoável duração do processo. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n. 2086, 18 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12483>>. Acesso em: 25.08.2018. p. 04.

¹⁶ HART, H. L. A. *O conceito de direito*. 3 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2007. p. 138-139.

¹⁷ HART, H. L. A. *O conceito de direito*. 3 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2007. p. 140-141. Também HART, H. L. A. *Ensaio sobre teoria do direito e filosofia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 69-70: “Se uma zona de penumbra de incerteza deve envolver todas as regras jurídicas, então sua aplicação a casos específicos na área da zona de penumbra não pode ser uma questão de dedução lógica e, assim, o raciocínio dedutivo, que tem sido festejado por gerações como a própria perfeição do raciocínio humano, não pode servir de modelo para aquilo que os juízes ou, na verdade, qualquer pessoa, deveriam fazer para acomodar casos específicos a normas gerais”.

EALR, V.11, nº 3, p.130-154, Set-Dez, 2020

discricionariedade para construir a proposta resolutiva do caso concreto, exercendo a função de legislador intersticial¹⁸.

No mesmo sentido, Hans Kelsen referiu que as regras jurídicas funcionam como esquemas de interpretação, disponibilizados ao julgador para resolução dos casos concretos que se apresentarem perante a jurisdição. Contudo, “a interpretação jurídico-científica tem de evitar, com máximo cuidado, a ficção de que uma norma jurídica apenas permite, sempre e em todos os casos, uma só interpretação: a interpretação 'correta'. Isto é uma ficção de que se serve a jurisprudência tradicional para consolidar o ideal da segurança jurídica. Em vista da plurissignificação da maioria das normas jurídicas, este ideal somente é realizável aproximativamente”¹⁹.

Posteriormente, autores do heterogêneo movimento que visa a substituição total ou parcial do paradigma do Positivismo Jurídico, coletivamente chamados de pós-positivistas, também absorveram a classificação entre casos fáceis e difíceis. Em uma síntese generalizada, o entendimento é no sentido de que o Juspositivismo pode até oferecer respostas satisfatórias para os chamados casos fáceis, através do emprego da lógica formal. Contudo, teceram críticas à amplitude decisória conferida ao magistrado para a resolução dos casos difíceis, haja vista que permite ao julgador concentrar poderes legislativos, de sorte que pode criar o critério de julgamento que empregará para resolver o caso concreto.

Notadamente, Ronald Dworkin apresentou severa divergência com relação ao emprego da discricionariedade na resolução dos casos difíceis. No seu entender, estes casos merecem ser resolvidos de acordo com vertentes principiológicas inseridas no sistema previamente ao advento da controvérsia. Outrossim, o juiz possui a tarefa de balancear os princípios envolvidos, para construir a única resposta correta para cada caso judicial²⁰.

De modo similar, Robert Alexy argumentou que o ordenamento jurídico é composto por dois planos normativos suplementares, um deles formado por regras e outro por princípios. Nos casos fáceis, a solução é preestabelecida por regras jurídicas, aplicáveis por subsunção. De outro lado, nos casos difíceis, não há margem para amplo exercício da discricionariedade, porquanto o magistrado é limitado pelo plano principiológico, que estabelece diretrizes a serem ponderadas, segundo a lei da colisão, para construção da norma jurídica resolutiva do caso²¹. Outrossim, os princípios estão ao lado (complementando) e atrás (fundamentando) das regras jurídicas, de modo a reduzir a flexibilidade interpretativa conferida aos juízes²².

Diante do exposto, é possível a conclusão de que há uma distinção entre casos fáceis e difíceis. A definição dos critérios para distinguir as causas segundo a dificuldade, por outro lado, recomenda estudos específicos, que ultrapassam o objetivo deste trabalho. Sobre isso, cabe mencionar texto justificando a possibilidade da classificação ser marcada por elementos objetivos, a exemplo do tempo necessário para a produção de provas, da carga moral envolvida, da

¹⁸ HART, H. L. A. **Ensaio sobre teoria do direito e filosofia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 118.

¹⁹ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 396.

²⁰ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 132-134, em especial p. 133: “Não obstante, defendo a tese de que as decisões judiciais nos casos cíveis, mesmo em casos difíceis como o da Spartan Steel, são e devem ser, de maneira característica, gerados por princípios, e não por políticas”. Também p. 128-158, em especial, p. 151: “Em seu aspecto descritivo, a tese dos direitos sustenta que, nos casos difíceis, as decisões judiciais são caracteristicamente geradas por princípios, não por políticas”. E, p. 158: “A tese dos direitos estipula que os juízes decidem os casos difíceis por meio da confirmação ou negação dos direitos concretos”.

²¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 94-99.

²² ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 65.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

existência de padrões de julgamentos consolidados perante os tribunais superiores ou, ainda, de pesquisas acadêmicas que apontem as consequências e efeitos das decisões²³. O importante, para as finalidades ora propostas, é dizer que a doutrina apontando essa distinção permite abrir a discussão quanto à possibilidade de estratégias gerenciais diferentes para o respectivo tratamento pelos órgãos jurisdicionais.

Nessa linha de raciocínio, cabe referir que uma considerável parcela do estoque processual é composta pelas chamadas demandas de baixa intensidade/complexidade ou repetitivas (*easy cases*), as quais tendem a congestionar a dinâmica de trabalho e, consequentemente, dificultar a disponibilização de tempo e recursos para o adequado tratamento das causas de alta intensidade/complexidade (*hard cases*).

Sobre este percentual mais elevado de casos fáceis, cabe mencionar o estudo dirigido por Boaventura de Souza Santos, visando o diagnóstico da litigância perante o Poder Judiciário português. De acordo com ele, a prevalência de um percentual de casos de baixa intensidade/complexidade justifica a adoção de um fluxo processual separado e específico, de modo a evitar que este percentual congestionue o andamento das causas de alta intensidade/complexidade.

Para Santos, os litígios de baixa intensidade são aqueles em que há considerável grau de certeza quanto às prerrogativas e obrigações das partes, mas que proliferam em massa, repetidamente, perante a jurisdição²⁴. De outro lado, os casos de alta intensidade são diametralmente opostos, porquanto caracterizados pela considerável margem de dúvida com relação à extensão e/ou qualidade dos direitos dos envolvidos, inclusive gerando expectativas diversas quanto ao possível resultado²⁵.

Na sua leitura do contexto português, o autor argumenta que o Poder Judiciário está sendo colonizado por demandas massificadas e falsos litígios, razão pela qual se vê congestionado e, consequentemente, despreparado para lidar com as causas mais complexas e, em tese, de maior impacto político e econômico²⁶.

Como solução para este problema, Santos propõe “tratamento organizacional, tendencialmente diferenciado, dos litígios de baixa intensidade, em especial da ‘litigação de massa’, e de alta intensidade e da pequena e média criminalidade e da criminalidade mais grave”, visando otimizar o emprego dos recursos humanos e materiais disponíveis e, assim, atingir graus maiores e eficiência e de eficácia na prestação do serviço jurisdicional²⁷.

O cenário português apresenta considerável semelhança com o brasileiro no que tange ao elevado consumo dos recursos judiciais disponíveis por parcela reduzida de grandes litigantes, consoante já exposto em item anterior. Outrossim, a proposta de estruturação de via específica

²³ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Casos fáceis e difíceis na perspectiva do julgador. In PIFFER, Carla; OLIVEIRA NETO, Francisco José R; LOCCHI, Maria Chiara. **Principiologia constitucional e política do direito**: direito, globalização e transnacionalidade. T. 4. Itajaí: Editora da Univali, 2018. p. 190-201.

²⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* **A geografia da justiça**: para um novo mapa judiciário. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf. Acesso em 28.08.2018. p. 651.

²⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* **A geografia da justiça**: para um novo mapa judiciário. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf. Acesso em 28.08.2018. p. 652.

²⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* **A geografia da justiça**: para um novo mapa judiciário. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf. Acesso em 28.08.2018. p. 651-652.

²⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* **A geografia da justiça**: para um novo mapa judiciário. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf. Acesso em 28.08.2018. p. 652-653.

para atendimento das demandas fáceis (*easy cases*), de menor complexidade, mas em repetição quantitativa, merece ser considerada como baliza teórica para o desenvolvimento de mecanismos de enfrentamento da demanda e do acervo.

Para se pensar sobre o tema, cabe lembrar que, segundo o chamado princípio de Pareto, em uma leitura simples, 80% (oitenta por cento) dos efeitos derivam de 20% (vinte por cento) das causas. Considerando isso, intuitivamente, ousa-se propor que seja investigado se o referido postulado pode ser aplicado também na gestão judiciária, visando ao enfrentamento diferenciado de causas simples (fáceis, de baixa intensidade/complexidade) e difíceis (de alta intensidade complexidade), no cenário brasileiro.

Diante disto, justifica-se fixar um argumento teórico a fundamentar as medidas de enfrentamento abaixo destacadas, no sentido de estruturar os recursos disponíveis para otimizar o atendimento dos casos, de acordo com sua complexidade.

4. Enfrentamento da demanda e do acervo

A distinção entre casos fáceis e difíceis recomenda a discussão de estratégias diferenciadas de enfrentamento da demanda e do acervo, na perspectiva de um elevado volume de litigância.

Basicamente, as medidas de enfrentamento podem ser direcionadas à demanda, ou seja, o número de ingressos periódicos de novos processos perante o Poder Judiciário (ou determinada unidade judicial), ou ao acervo, que refere a quantidade do passivo de processos estocados, pendentes de análise por determinado órgão (ou conjunto de varas judiciais).

A demanda é o indicador calculado, geralmente, pela média, moda ou mediana²⁸ de novos processos protocolizados em determinada unidade de referência (Estado, circunscrição judiciária, comarca, vara etc).

Trata-se de parâmetro adequado para a divisão da carga de trabalho entre unidades, porquanto refere um fator externo e de difícil controle pelos agentes internos, mas que merece ser atendido. Com efeito, quando diagnosticada uma considerada elevação deste indicador, pode ser necessário verificar a sazonalidade, de modo a checar se é necessário um reforço temporário ou permanente dos recursos humanos ou materiais disponíveis para o respectivo atendimento. Logo, pode se tratar de uma nova onda de ações de massa ou, então, de uma majoração generalizada da demanda pública.

O acervo, por sua vez, é o indicador representado, em geral, pelo número de processos ativos (não suspensos, nem “arquivados administrativamente”) pendentes de resolução em determinada unidade de referência (Estado, circunscrição judiciária, comarca, vara etc).

É o parâmetro adequado para se verificar a necessidade de reforço temporário para atendimento, de modo a descongestionar a unidade de referência. Porém, não merece ser considerado para deslocamento permanente de recursos humanos e materiais, haja vista que pode ser combatido em determinado período de tempo, tornando obsoleta a adição de força de

²⁸ NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito. São Paulo: RT, 2016. p. 59: “A média aritmética é a soma dos resultados observados, dividida pelo número de resultados. A moda é o resultado mais frequente. E a mediana é o resultado que ocupa a posição central, quando as observações estão ordenadas em ordem crescente”.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

trabalho.

Esta bipartição conceitual serve de referência teórica básica para otimizar a distribuição dos recursos disponíveis, de modo permanente ou temporário, consoante a necessidade específica da unidade de referência. Com efeito, enquanto algumas medidas são adequadas para tratamento da demanda, há aquelas que o são para auxiliar no resgate do passivo acumulado e, outras ainda, para ambas as situações em certa medida.

Portanto, nos itens posteriores, considera-se o enfoque do enfrentamento (demanda ou acervo) para fins de anotação da pertinência de cada medida específica de tratamento do excesso de litigância.

5. A metodologia de Triagem Complexa

Uma abordagem de enfrentamento consiste na chamada Triagem Complexa, consistente em uma metodologia de gestão do lançamento de decisões, adequada para o enfrentamento da demanda e do acervo, baseada na premissa do estabelecimento de fluxo diferenciado com o objetivo de agilizar as decisões simples e, assim, disponibilizar maior tempo para o tratamento das decisões complexas, cujo escopo é majorar a eficiência, a eficácia e a qualidade na prestação da tutela judicial.

A referida metodologia foi inicialmente apresentada em relatório de Núcleo de Estudos e Pesquisa (NEP) vinculado à Academia Judicial (AJ) do Poder Judiciário de Santa Catarina (PJSC), intitulado Gestão de Lançamento de Decisões na Área Cível no Primeiro Grau de Jurisdição, conforme registrado no processo administrativo SPA n. 8063/2015. Na oportunidade, restou consignado que “a metodologia de triagem ora proposta visa otimizar os impulsos simples e, assim, conferir ganho de tempo para produção daqueles mais complexos, de modo a auxiliar na majoração da produtividade em considerável grau, a depender das demais variáveis mencionadas”²⁹.

A medida ora em discussão foi adotada pela Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina. Conforme registrado no processo administrativo n. 0000181-74.2018.8.24.0600, a pretensão do órgão correicional catarinense consiste em refletir o princípio de Pareto à gestão do lançamento de decisões, no sentido de que considerável percentual dos provimentos simples seria impulsionada rapidamente, de sorte que os mais difíceis pudessem receber maior atenção, com vistas a ampliar a eficiência, a eficácia e a qualidade. Consoante documentado, números de experiências de triagem complexa em unidades judiciais catarinenses apontaram considerável percentual de casos fáceis conclusos no acervo, a depender da respectiva competência.

Posteriormente, referida a proposta gerencial foi incorporada como diretriz oficial de gestão de unidades do primeiro grau de jurisdição pelo Poder Judiciário Catarinense, consoante documento disponibilizado *online*, que serve de supedâneo para embasar o presente texto³⁰.

De início, importa registrar que a metodologia está alinhada com o argumento de que “a

²⁹ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Gestão de Lançamento de Decisões na área cível do primeiro grau de jurisdição**. Florianópolis: Academia Judicial do Poder Judiciário Catarinense, 2017. p. 28.

³⁰ TJSC. **Diretrizes para gestão de gabinetes**. V. 4. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/gestao-de-unidades-judiciais>. Acesso em: 08.06.2020. p. 16-34.

saída para o problema [do excesso de litigância] consiste em controlar a demanda, otimizar a produtividade da força de trabalho, utilizando os recursos racionalmente e planejando as atividades para alcançar os objetivos almejados”³¹.

O seu princípio central consiste em aplicar a diferenciação no tratamento dos despachos, decisões e sentenças simples (baixa intensidade/complexidade), que seguem fluxo diferenciado e mais ágil, de modo a conferir maior disponibilidade de tempo para análise dos impulsos processuais difíceis (alta intensidade/complexidade).

Para atender a tal princípio administrativo basilar, é necessário observar dois vetores de funcionamento, consistente o primeiro na montagem de uma base padronizada de modelos de despachos, decisões e sentenças e, o segundo, no mapeamento integral e permanente do acervo.

No concernente à montagem da base de modelos, trata-se de um acervo de peças processuais, construídas profissionalmente, para atender, ao menos, o contingente de impulsos mais simples das atribuições da unidade judicial. Este conjunto organizado de decisões precisa ser o mais completo possível e revisado periodicamente. Adicionalmente, recomenda-se sejam utilizadas técnicas de redação que facilitem seu emprego ágil no cotidiano, com a mínima intervenção possível do usuário.

As vantagens da adoção de um conjunto de peças previamente validadas pelo magistrado titular da unidade consistem, primeiro, em consubstanciar uma memória institucional, tendente a estimular a manutenção da coerência nos julgamentos; segundo, em facilitar o treinamento da equipe de auxiliares do magistrado, que passam a conhecer as etapas procedimentais e os entendimentos adotados em cada matéria; e, terceiro, na padronização do andamento dos processos, que passam a tramitar de modo uniforme, gerando isonomia e paridade de tratamento entre litigantes diversos³².

De outro lado, o segundo vetor de funcionamento é o mapeamento total e periódico do acervo processual, de modo a permitir que o magistrado, no exercício da função de gestor da unidade, tenha conhecimento estatístico preciso dos casos pendentes de julgamento. Com efeito, é conhecida a máxima da ciência da administração no sentido de que somente é gerenciável aquilo previamente medido. Tal lógica é aplicada à metodologia em tela, no sentido de que o mapeamento dos casos pendentes de análise, de acordo com critérios prefixados, viabiliza a separação dos blocos de matérias, a identificação rápida das urgências e, outrossim, a implementação de estratégias para célere prestação da tutela jurisdicional.

O mapeamento do acervo é realizado de acordo com códigos que permitem a rápida identificação do impulso processual a ser implementado em cada processo específico, de acordo com esta tabela geral:

1- Grupo de Lançamento	2- Tipo de Decisão	3- Impulso Específico
M (Modelo a ser aplicado pelo <u>Estagiário</u>)	D (Despacho)	Indicar a pasta e o arquivo do modelo (acrescentar eventual comentário extra depois entre parênteses)
	I (Interlocutória)	<u>Exemplos:</u>

³¹ HADDAD, Carlos Henrique Borlido. PEDROSA, Luís Antônio Capanema. **Manual de administração judicial**. V 1. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 35.

³² ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz. **Gestão de Lançamento de Decisões na área cível do primeiro grau de jurisdição**. Florianópolis: Academia Judicial do Poder Judiciário Catarinense, 2017. p. 11.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

	S (Sentença)	MD – Inicial – Execução-Extrajudicial (Deferir JG) MS - Sentença - Extinção - Acordo - Padrão (Com emissão de alvará)
R (Redação a ser proposta pelo <u>Assessor</u>)	D (Despacho)	Indicar comentário sobre o impulso a ser dado <u>Exemplos:</u>
	I (Interlocutória)	RD: "Intime-se o autor para se manifestar com relação à proposta de acordo".
	S (Sentença)	RS – Sentença improbidade Administrativa (com minuta no sistema)

Especificamente no mapeamento de sentenças complexas da área cível, recomenda-se a observância da seguinte tabela:

1- Código de triagem	2- Modelo de base	3- Especificidades
RS (Conforme tabela acima)	Cabe indicar o nome do modelo que servirá de base para elaboração da minuta. Na ausência de modelo de base, indicar o assunto, consoante a técnica de ementa de modelos.	Indicar especificidades relevantes, como preliminares etc. <u>Exemplos:</u> RS – Reparação - Acidente de Trânsito – Padrão RS – Reparação – Contrato comercial descumprido

E, de outro lado, no mapeamento das sentenças complexas criminais, foi sugerida a seguinte tabela:

1- Código de triagem	2- Tipo legal da infração	3- Especificidades
RS (Conforme tabela acima)	Número do artigo legal do principal delito (por exemplo: 157 ou 155)	Anotar, nesta ordem: - Tentativa - Majorante/qualificadora - Número de réus <u>Exemplos:</u> RS – 157 – Tentado – Majorado – 2 réus

Considerando estas premissas básicas, as Diretrizes para Gestão de Unidades Judiciais apontam a seguinte metodologia para atendimento da demanda:

Inicialmente, cabe reiterar que os processos devem ser triados integralmente, de modo a gerar e manter um mapeamento completo de todo o acervo concluso, para viabilizar posterior impulsionamento em blocos. A triagem é executada periodicamente, por exemplo, como sugestão, na segunda-feira (eventualmente concluindo até a terça-feira), com revisão dos urgentes, diariamente, às 17:30 horas.

A metodologia de triagem ocorre nas seguintes cinco etapas:

1- Carga de entrada – Recebimento e Separação: Cada assessor deve, nos momentos designados para triagem, verificar as filas de trabalho nos fluxos de processos para iniciar diretamente a etapa posterior.

2- Triagem Complexa (triagem com análise): Nesta fase, os assessores efetuam a triagem dos processos, mediante análise de cada um

para afixação do respectivo código de triagem. Para esta finalidade, no eproc recomenda-se o uso do recurso de lembrete ou de descrição da minuta; e, no SAJ a coluna de observação.

[...]

3- Elaboração das minutas: Caberá aos estagiários apenas executar o código de triagem comandado pelos assessores nos processos simples (código M), enquanto os assessores deverão produzir propostas de redação para os mais complexos (R). As minutas produzidas são inseridas nos processos e encaminhadas para conferência e assinatura pelo juiz.

4- Conferência: No caso de despachos, decisões e sentenças, o magistrado confere os impulsos dados, consultando fluxo específico das minutas. Esta fase é dispensável em se tratando de atos ordinatórios, que devem ser lançados diretamente.

5- Assinatura: Após a conferência, basta assinar os feitos na forma digital³³.

Como se pode perceber da interpretação das etapas referidas, os processos recebidos na unidade jurisdicional são imediatamente triados, segundo os códigos predefinidos, em período temporal devidamente especificado. Ao final da triagem, os processos mais simples (estimados em 70% a 80% do passivo pendente de análise) são rapidamente impulsionados (em cerca de 20% a 30% do tempo disponível) e, outrossim, permanecem aguardando a efetivação do respectivo cumprimento (atendimento de prazos, juntada de peças, devoluções de mandados etc). Ademais, libera-se maior quantidade de tempo para o tratamento dos casos mais complexos, que demandam maior atenção e cuidado.

Em consulta ao já referido processo administrativo n. 0000181-74.2018.8.24.0600, foram visualizados os relatórios de testes do piloto da metodologia de triagem em duas unidades jurisdicionais, além de documentos referentes à utilização em outras unidades. Segundo os referidos documentos, no caso dos testes piloto, a aplicação na unidade envolveu, primeiro, o mapeamento integral de todo acervo concluso para impulso nos gabinetes, por parte dos auxiliares do magistrado. Assim que concluída esta etapa, a maioria dos processos recebeu impulsos simples e, outrossim, foram de pronto tramitados. Na sequência, em cada semana útil (cinco dias de trabalho), apenas um dia passou a ser dedicado para triagem e lançamento dos impulsos mais simples, enquanto os outros quatro dias passaram a ser enfocados na resolução de casos mais complexos, atingindo-se o objetivo inicial. Conforme relatado, por ambas as unidades piloto, os dados empíricos foram no sentido de que a média de produtividade foi quintuplicada após cerca de 30 (trinta) dias da implementação.

Portanto, a Triagem Complexa é uma medida passível de auxiliar no enfrentamento da demanda e do acervo, porquanto agiliza os trâmites processuais e reduz gargalos de fluxos.

³³ TJSC. **Diretrizes para gestão de gabinetes**. V. 4. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/gestao-de-unidades-judiciais> Acesso em: 08.06.2020. p. 20-21.

6. Distribuição da força de trabalho judicial

Um critério administrativo capaz de otimizar o desempenho da prestação da tutela jurisdicional consiste na distribuição equilibrada da força de trabalho entre unidades de um território específico.

A equalização na repartição dos recursos humanos e materiais disponíveis visa maximizar o atendimento da demanda. Com efeito, trata-se de recomendação gerencial no sentido de equilibrar a força de trabalho de acordo com a carga, para otimizar a capacidade de prestação do serviço público, em prol do jurisdicionado.

Em se tratando de atividade judicial, em geral, a divisão de trabalho implica a definição das competências em determinadas áreas territoriais específicas (Estado, circunscrição, comarca, subseção, distrito etc). De acordo com esta carga, cabe estabelecer qual é o número de unidades judiciais, juízes e auxiliares que merecem ser alocados para atendimento da demanda, consoante os recursos disponíveis para tanto.

Visando tratar deste tema, Victor E. Flango e Brian J. Ostrom analisaram os critérios empregados pelos diversos Estados norte-americanos para fins de divisão e organização judiciária, bem como alocação de juízes e auxiliares. Na opinião destes pesquisadores, a distribuição da força de trabalho conforme a carga merece observar as seguintes diretrizes (*guidelines*), segundo uma tradução livre (a redação original segue em nota de rodapé):

- 1- A necessidade de cargos de juízes e auxiliares deve ser medida de acordo com (a) demanda de serviço, (b) padrões de litigância gerais e (3) uso efetivo dos recursos disponíveis.
- 2- O número de cargos de juízes e de auxiliares necessários deve ser aferido segundo critérios preestabelecidos. O critério precisa ser estabelecido pela administração do tribunal antes da análise da necessidade em cada localidade particular e precisa incluir a identificação das consequências para o jurisdicionado acaso não adicionados os cargos.
- 3- Depois de deliberado sobre o critério para aferição da distribuição do número de juízes e auxiliares, o encargo probatório sobre a necessidade de qualquer modificação deve ser atribuído ao proponente, sejam eles membros dos Poderes Judiciário, Legislativo ou Executivo.
- 4- Os tribunais locais devem providenciar os dados necessários para o cálculo do número de juízes e auxiliares regularmente. A legislação deve estabelecer as definições claras e os elementos de dados necessários para produzir as medidas de aferição.
- 5- A melhor medida direta da necessidade de juízes e auxiliares é o número sopesado de ingressos de casos, temperado por considerações qualitativas.
- 6- Os recursos existentes merecem ser avaliados segundo o equivalente em horas diárias do ano padrão, para juízes e auxiliares.
- 7- Antes de novos juízes e auxiliares serem requisitados, a corrente distribuição de carga de casos merece ser examinada, para certificar que o pessoal existente está alocado de modo equilibrado entre as unidades territoriais.
- 8- A necessidade de juízes, oficiais e auxiliares merece ser calculada conjuntamente, sempre que possível, porque a adição de um tipo de profissional específico pode afetar o quantitativo geral de recursos. Sem o nível adequado de um tipo ou nível de suporte, os magistrados podem ser forçados a desempenhar algumas tarefas que poderiam ser delegadas para o suporte qualificado.
- 9- Uma única medida de peso de casos para juízes e auxiliares, dentro de um mesmo Estado, é preferível. Estudos de pesos de casos, todavia, merecem avaliar as diferenças de requerimento de tempo para atender o conjunto de casos submetidos a unidades judiciais de diferentes tamanhos, para definir se medidas de peso diferentes são necessárias.

10- Simulações podem ser empregadas para estabelecer outros critérios de definição da melhor alocação de juízes e auxiliares.

11- Uma etapa imprescindível na aferição do número de juízes e auxiliares necessários deve ser uma revisão independente sobre o fato de se uma unidade aparentemente necessitada não poderia eliminar a carência através de medidas operacionais. Parte desta revisão deve incluir oportunidade de comentários pelos juízes locais, membros da seção da Ordem dos Advogados, representantes eleitos e cidadãos informados sobre as operações da unidade.

12- Ajustes qualitativos nos critérios quantitativos empregados para aferição da necessidade de força de trabalho merecem, eles próprios, também ser avaliados. Se o critério requerer ajustes frequentes após a revisão local, ele merece ser mudado³⁴.

Da leitura das diretrizes antes estabelecidas, percebe-se que a distribuição da força de trabalho para atender a demanda merece ser balizada por critérios quantitativos preestabelecidos, fixados pelo órgão judiciário central, mas submetidos a uma análise baseada em parâmetros qualitativos diversificados, inclusive dos agentes locais, estes últimos também passíveis de revisão periódica (itens 2, 3 e 12, principalmente).

Outras orientações de destaque dizem respeito à importância de se redistribuir adequadamente os recursos disponíveis, antes de se contratar novos profissionais (item 7). Ou seja, uma distribuição equânime da carga de trabalho segundo a capacidade produtiva das unidades merece preceder a criação de novas unidades e a inclusão de juízes e auxiliares.

Importante ainda mencionar o destaque das medidas gerenciais de enfrentamento da demanda e do acervo, as quais igualmente precedem a alocação de novos magistrados e auxiliares para atendimento em determinada área (item 11).

³⁴ FLANGO Victor E. OSTROM, Brian J. **Assessing the need for judges and court support staff**. Disponível em: <https://cdm16501.contentdm.oclc.org/digital/collection/ctadmin/id/407>. Acesso em: 28.08.2018. p. viii-ix: “**1-** The need for judicial and court support staff positions should be assessed against (1) measures of demand for service, (2) statewide standards of judgeship needs, and (3) effective use of existing resources. **2-** The number of judgeship and court support staff positions required should depend upon satisfying preestablished criteria. The criteria should be established by the state court administrative office prior to the analysis of need in any particular locality and should include consequences to the public if not adding judges or court support staff. **3-** After a decision on judgeship and court support staff needs is made, the burden of proof for any modification should rest upon those advocating a contrary position, whether they be members of the judicial, legislative, or executive branches of government. **4-** Local courts should provide the data necessary to assess the need for judges and court support staff on a regular basis. Statutes or court rules should specify a clear set of definitions and the data elements required to produce the assessment measures. **5-** The best direct measure of demand for judges and court support staff is the number of weighted filings, tempered by qualitative considerations. **6-** Existing resources should be evaluated in terms of a standard year and full-time equivalent hours per day for judges and court support staff. **7-** Before new judges or court support staff are requested, the current distribution of caseloads should be examined to ensure the existing judges and court support staff are allocated equitably among jurisdictions. **8-** The need for judges, quasi-judicial officers, and court support staff should be assessed together if at all possible, because addition of one type of court personnel may affect the overall need for resources. Without the proper type and level of support, judges may be forced to perform some tasks that could be delegated to qualified support staff. **9-** A single set of case weights for judges and for court support staff within a state is preferable. Weighted caseload studies, however, should evaluate differences in time requirements or case mix across courts of different sizes to determine if separate weights are needed. **10-** Simulation can be used in concert with other criteria to determine how to make the best use of existing judges and court support staff. **11-** One necessary step in assessing the need for judges and court support staff should be an independent review of whether a court appearing to need additional judges could reduce or eliminate the apparent need through operational changes. Part of that review should include opportunities for input from local judges, members of the bar, local elected representatives, and citizens knowledgeable about the operations of that court. **12-** Qualitative adjustments to quantitative criteria used to assess the need for judges and court support staff should themselves be evaluated. If criteria require frequent adjustment after the on-site review, the quantitative criteria may need to be changed”.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

Por outro lado, cabe referir que a guia central mais direta para se aferir a necessidade de juízes e auxiliares (ou mesmo de unidades judiciais) é o ingresso de novos feitos, porquanto reflete a demanda externa a ser atendida pelo serviço público em análise (item 5). Porém, os autores em questão não recomendam considerar os números brutos de entradas, mas sim a atribuição de peso para cada tipo de matéria, segundo o modelo de pesagem ponderada de casos (itens 7 e 9).

O método de pesagem do tempo de casos permite calcular quanto tempo é necessário para processar uma modalidade específica de caso, da protocolização até a resolução. Segundo eles, a vantagem deste método consiste em articular o conjunto de casos entrados, para permitir a avaliação do tempo necessário e, assim, calcular o montante de trabalho em horas empregadas na sua resolução³⁵.

Todavia, a aplicação de tal metodologia reflete considerável custo financeiro, demora e subjetividade, ao ponto de inviabilizar o emprego prático para amparar decisões estratégicas. Segundo os próprios pesquisadores em tela, os pontos negativos consistem no considerável volume de trabalho para viabilizar a coleta de dados, na dificuldade de manter os pesos atualizados, no mascaramento da ineficiência oculta nas médias de tempo, na circunstância de que os pesos são baseados em informações imprecisas e inadequadas, na desconsideração dos casos pendentes, na contaminação das médias estaduais pelas comarcas maiores e, ainda, na possibilidade de se obter resultados fracionados³⁶.

Em razão destas dificuldades, a metodologia mais viável e ágil de cálculo de distribuição da força de trabalho para atendimento da demanda merece cotejar os dados de entradas de novos casos, em cada grupo de competências em determinada região, com a capacidade produtiva de cada unidade judicial (conjunto de juízes e auxiliares). A comparação destes dados de jurimetria permite organizar os recursos disponíveis com enfoque na demanda dos serviços judiciais, com possibilidade de revisão periódica, sem considerável dispêndio de recursos públicos e de tempo.

7. Segunda camada de competências

A concepção de uma segunda camada na distribuição de competências jurisdicionais do primeiro grau de jurisdição, focada no enfrentamento da demanda e do acervo de baixa intensidade, tende a desonerar a primeira camada, visando a que enfoque casos de média e alta intensidade.

Inicialmente, cabe propor os conceitos de jurisdição e de competência para, posteriormente, prosseguir no diálogo da estratégia da segunda camada de competências do primeiro grau.

Segundo a clássica doutrina processual, cabe ao Poder Judiciário o exercício da jurisdição, conceituada como a função estatal de decidir determinado conjunto de temas, mediante provocação, visando à harmonização dos interesses envolvidos³⁷. Esta manifestação prescinde de uma lide, a exemplo das hipóteses de jurisdição voluntária³⁸, sendo marcada precipuamente pela

³⁵ FLANGO Victor E. OSTROM, Brian J. **Assessing the need for judges and court support staff**. Disponível em: <https://cdm16501.contentdm.oclc.org/digital/collection/ctadmin/id/407>. Acesso em: 28.08.2018. p. 14.

³⁶ FLANGO Victor E. OSTROM, Brian J. **Assessing the need for judges and court support staff**. Disponível em: <https://cdm16501.contentdm.oclc.org/digital/collection/ctadmin/id/407>. Acesso em: 28.08.2018. p. 14-22.

³⁷ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos. 59 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 108.

³⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. EALR, V.11, nº 3, p.130-154, Set-Dez, 2020

função de resolução de um problema específico, mediante a construção de uma resposta, ventilada sob a forma de uma norma jurídica, geralmente exigindo-se sua fundamentação segundo um conjunto de padrões prefixados, estruturados em um ordenamento jurídico³⁹.

A competência, por sua vez, é conceito operacional relacionado com a distribuição da função jurisdicional entre órgãos distintos, de acordo com critérios preestabelecidos, visando enfrentar o conjunto de demandas formuladas perante o Poder Judiciário de determinado Estado⁴⁰. Não é exatamente um fragmento ou medida da jurisdição, mas sim um estabelecimento de limites segundo critérios objetivos, territoriais ou funcionais⁴¹.

Feitos estes esclarecimentos, cabe referir que, na prática cotidiana dos tribunais brasileiros, a organização e a divisão judiciárias são efetuadas de acordo com a inserção, em um sistema de processamento digital, das atribuições de cada unidade jurisdicional sobre um determinado território. Mais precisamente, para cada uma das varas judiciais, é fixado um território de atuação e um conjunto de atribuições (classes e assuntos processuais), segundo tabelas unificadas propostas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Geralmente, o território é dividido em jurisdições estaduais, submetidas ao poder jurisdicional e administrativo de um Tribunal de Justiça. Esta área estadual, por sua vez, é subdividida em comarcas, as quais são as unidades territoriais nucleares. De modo similar, com relação à jurisdição federal, cada Estado consubstancia uma seção judiciária, a qual é dividida em subseções judiciárias.

Contudo, visando atender a demanda, esta tradicional forma de divisão territorial vem recebendo tratamento por critérios maiores ou menores de separação das atribuições judiciais. Mais especificamente, quando se refere a criar unidades com abrangência física inferior à área de uma comarca, trata-se de definição de competência distrital. Por outro lado, na hipótese de foro que abrange o território de duas comarcas ou mais, cuida-se de competência regional (às vezes, coincidente com uma região metropolitana).

Fixados estes conceitos preliminares, cabe discutir a possibilidade de um tratamento diferenciado, baseado nas proposições teóricas deduzidas nos itens anteriores deste trabalho.

Com efeito, novamente, invoca-se a premissa teórica apontada por Boaventura de Souza Santos, antes expressa, no sentido de que pode ser relevante o estabelecimento de fluxos diferenciados para tratamento dos casos de baixa intensidade/complexidade, de modo a desonerar as unidades judiciais no tratamento dos processos mais difíceis ou de maior impacto social, político e/ou econômico.

Igualmente, reitera-se a importância do já referido princípio de Pareto, aplicado na leitura do cenário de excesso de litigiosidade brasileiro, para referir a tendência quanto à possibilidade de se onerar apenas 20% (vinte por cento) dos recursos disponíveis para tratamento de 80% (oitenta por cento) do volume processual, caracterizado pelos acionamentos em massa ou repetitivos.

59.

³⁹ ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz. **Teoria complexa do direito**. 3 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 199-200.

⁴⁰ ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**. V. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1020-1021.

⁴¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 217. No mesmo sentido ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**. V. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1021.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

Considerando ambas as bases teóricas, a proposta consistiria em estruturar uma segunda camada de competências voltada especificamente para o tratamento das ações de baixa intensidade/complexidade (*easy cases*), de modo a desonerar a primeira camada, viabilizando o julgamento em tempo razoável de processos de elevada intensidade/complexidade (*hard cases*).

Para executar a referida sobreposição, cabe inicialmente estipular quais seriam as causas repetitivas a serem deslocadas para a segunda camada, desde já podendo-se sugerir a análise de execuções fiscais (e respectivas arguições de pré-executividade e embargos, mas não ações tributárias autônomas) e de demandas tipicamente bancárias (que raramente demandam audiências). Adicionalmente, pode-se cogitar da regulação de unidades com competências para o atendimento de massas sazonais (a exemplo das ações de subscrição de ações de telefonia ou de cobrança do seguro DPVAT), passíveis de revisão periódica, desde que observados critérios objetivos prévios que não prejudiquem os postulados do juiz natural e da inamovibilidade do magistrado.

Importa anotar que as unidades com competência sobreposta para processamento e julgamento podem ser virtuais e/ou remotas, considerando os recursos digitais atualmente disponíveis, notadamente a digitalização dos processos e as tecnologias de telecomunicações. Portanto, as estruturas físicas dos gabinetes dos juízes, secretarias e cartórios podem estar localizadas em qualquer parte do território abrangido, desde que viabilizado o acesso aos autos e o contato com os envolvidos, mediante implantação de estruturas tecnológicas para tanto.

Por exemplo, no caso de se optar pela segunda camada para execuções fiscais, pode-se fixar o território (região) a ser abrangido, recomendando-se soluções unificadas e padronizadas ao menos em âmbito estadual. Feito isto, é necessário calcular a capacidade de atendimento destas demandas (geralmente, segundo o número mediano de processos que uma unidade deste tipo consegue baixar por mês) e também a demanda estadual (preferencialmente de acordo com a mediana de novos ingressos que ocorrem por mês), para fins de definir quantas unidades judiciais (compostas por juízes e auxiliares) serão suficientes para atender a toda a região abrangida. Na sequência, edifica-se uma segunda camada para tratamento exclusivo do tema, excluindo-se a atuação da camada de base.

Portanto, a técnica de sobreposição da segunda camada de competências no primeiro grau de jurisdição tende a viabilizar um tratamento especializado, centralizado e padronizado de modalidade específica de demandas de baixa intensidade/complexidade (causas massificadas e repetitivas), desonerando a primeira camada de processar e julgar este tipo de processos.

8. Técnicas de apoio

Importa ainda mencionar três exemplos de medidas adicionais de enfrentamento da demanda e do acervo, mais especificamente a equalização de demanda, a criação de regiões metropolitanas e o apoio ao julgamento de casos represados.

A **equalização de demanda** diz respeito à técnica que equilibra a distribuição de processos dentro de uma determinada região, aproveitando o recurso de sorteio digital.

Basicamente, o funcionamento implica a fixação de uma região a ser abrangida pela equalização em determinado conjunto fixo de atribuições judiciais (ou seja, certas classes e assuntos processuais da tabela do CNJ). Ato contínuo, são aplicados estudos de jurimetria para calcular a capacidade produtiva mediana mensal das varas da referida área geográfica, de modo a estabelecer uma taxa de redução. Quando a demanda judicial (ingresso de novas ações) ultrapassa

a taxa de redução de uma das unidades abrangidas, que funciona como limiar de distribuição mensal, o quantitativo excedente de processos passa a sofrer sorteio entre as demais unidades judiciais com similar competência dentro daquele território. Outrossim, de acordo com este sistema, a entrada de processos tende a permanecer equilibrada nas áreas abrangidas pelo método em análise.

Um exemplo de implementação desta modalidade de enfrentamento da demanda está reproduzido nas Resoluções ns. 45/2018 e 46/2018 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Para bem ilustrar o regramento desta técnica, cabe transcrever o teor do art. 3º da Resolução n. 45/2018, *in verbis*:

Art. 3º A equalização permanente da carga de trabalho dentro de cada grupo dar-se-á mediante:

I - Estabelecimento de uma ordem predefinida das Subseções Judiciárias para as quais serão distribuídos os processos de determinada Subseção Judiciária, a fim de conciliar a equalização permanente com a distribuição dos processos às unidades judiciais mais próximas do jurisdicionado.

II - Priorização da distribuição dos processos oriundos de uma Subseção Judiciária para a própria Subseção Judiciária.

III - Estabelecimento de um limiar de distribuição mensal por juízo, estimado a partir dos dados estatísticos sobre a distribuição, apurado e redefinido mensalmente.

IV - Excedido o limiar de distribuição mensal de um juízo, a distribuição passará aos demais juízos do respectivo grupo de equalização, observada a ordem de distribuição predefinida.

V - No caso em que todos os juízos tenham atingido o limiar de distribuição mensal, a distribuição dar-se-á ao juízo de maior ordem de prioridade, causando excedente de distribuição em relação ao limiar, que será compensado no mês subsequente.

Como se pode perceber, esta técnica tende a equilibrar a demanda (ingresso de novas ações) com a capacidade de atendimento (taxa de redução ou limiar de distribuição), visando atingir graus maiores de eficiência e de eficácia no serviço de prestação da tutela jurisdicional. Inclusive, não é incompatível com a sobreposição de camadas antes expostas, haja vista que aquela técnica de divisão é voltada ao tratamento das causas de menor intensidade/complexidade, enquanto este método de equalização tem vocação para focar os processos de alta intensidade/complexidade.

Por sua vez, a **criação de regiões metropolitanas** é outra medida que visa a distribuição mais equilibrada da carga de trabalho, conjuminando elementos da equalização de entrada e da sobreposição de camadas de competências, ambas mencionadas anteriormente. Basicamente, estabelece-se uma determinada região próxima, geralmente caracterizada por conurbação, para fins de ampliação dos limites geográficos da comarca em determinadas atribuições judiciais (classes e assuntos processuais), eventualmente todas elas, para distribuição uniforme da demanda respectiva.

Em uma visualização simplificada, aproxima-se do equivalente a se fundir a extensão física de duas ou mais comarcas, para que ultrapassem a sua abrangência territorial original e, assim, passem a abranger toda uma região próxima predeterminada, geralmente com características metropolitanas.

A vocação desta técnica é equilibrar tanto a demanda (fator externo) como também a força de trabalho (aspecto interno) entre unidades judiciais que, embora próximas, pertençam a comarcas distintas, caracterizadas por um desequilíbrio estatístico excessivo nos dados de ingressos de novos feitos, de acervo, de capacidade produtiva e/ou de recursos materiais e

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

humanos disponíveis.

Para aplicação da técnica, é necessário primeiro colher os dados estatísticos que demonstrem efetivamente a discrepância a justificar a criação da região metropolitana e, ainda, agregar uma revisão segundo parâmetros qualitativos, inclusive mediante envolvimento dos juízes e auxiliares a serem atingidos. Após, constatada a discrepância, projeta-se a divisão de competências das unidades judiciais abrangidas, como se integrantes todas de uma mesma comarca ampliada, porquanto serão componentes da região metropolitana. Esta abrangência pode dizer respeito a todas as atribuições judiciais ou apenas a parte delas, conforme os indicativos numéricos de disparidade. A partir de então, regra-se a nova distribuição da entrada de processos e, também, eventual redistribuição do acervo.

No caso exemplificativo da jurisdição catarinense, são candidatas aos estudos visando checar a conveniência e oportunidade da criação de unidades metropolitanas os pares de comarcas de Balneário Camboriú e Camboriú, Ibirama e Presidente Getúlio e, ainda, Joaçaba e Herval d'Oeste, dentre eventuais outras situações similares.

Em síntese, a técnica de criação de regiões metropolitanas é vocacionada ao enfrentamento da demanda e do acervo e, ainda, ao equilíbrio dos recursos humanos e materiais disponíveis, embora limitada pela proximidade geográfica dos envolvidos. Tem ainda a vantagem de aproveitar as estruturas físicas e tecnológicas já instaladas, que permanecem em funcionamento.

Por fim, o **programa temporário para enfrentamento do acervo** é a técnica que visa reduzir o número de processos pendentes de impulso (e/ou julgamento) e, com isso, desafogar o fluxo processual de determinadas unidades judiciais, mediante deslocamento de força de trabalho.

Trata-se de método para enfrentamento do acervo de uma vara judicial, objetivando desobstruir determinados processos que estão paralisados, em alguma etapa processual, em razão de problemas esporádicos, mas que podem ser otimizados, principalmente, pelo apoio temporário de um grupo de juízes e/ou auxiliares.

É vocacionado para o tratamento de unidades que estão equilibradas quanto aos recursos humanos e materiais para atendimento da demanda, quando comparadas com outras de atribuições judiciais similares, mas que, por algum motivo específico, apresentam um acúmulo de casos pendentes, paralisados em alguma fase processual, que podem ser resolvidos mediante uma colaboração por tempo limitado.

Esta ajuda temporária pode ser prestada por um grupo de agentes que atuam especificamente nesta área ou, alternativamente, por colaboradores vinculados a outras unidades, que acumulam funções por algum período razoável.

Um exemplo de medida com estas características é o Corregedoria-Geral da Justiça Apoia (CGJ-Apoia), instituído pela Resolução Conjunta GP/CGJ n.6/2014 e pelo Provimento n. 11/2016. De acordo com tal programa, o magistrado titular de uma determinada unidade poderá ceder processos para julgamento por um juiz cooperador, de acordo com critérios objetivos e prévios de seleção, com a finalidade de desafogar o acervo pendente de análise. Adicionalmente, um grupo de auxiliares lotados no órgão correicional poderá apoiar unidades em que determinados processos permanecem pendentes de cumprimento e conclusão, com o objetivo de desobstruir gargalos no fluxo processual.

Como se pode perceber, trata-se de medida de enfrentamento do acervo, de caráter temporário, com vocação para auxiliar determinadas unidades com considerável quantitativo passivo acumulado e, conseqüentemente, reduzir a taxa de congestionamento.

As três medidas apontadas têm características e finalidades distintas e podem ser empregadas isolada ou cumulativamente para auxiliar no enfrentamento da demanda e do acervo. Nos três casos, visa-se superar uma visão de gerenciamento microscópica, em que cada magistrado foca na resolução dos problemas de sua reduzida área de ingerência, para uma perspectiva macroscópica, pela qual a administração jurisdicional centralizada objetiva superar dificuldades amplas no tratamento da demanda e do acervo, inclusive mediante a promoção de colaboração entre juízes e servidores de unidades distintas, estimulando que deixem a zona de conforto.

9. Equalização dos custos do sistema

Por fim, discorre-se sobre a equalização dos custos do sistema entre os usuários, para evitar a superexploração do serviço e, conseqüentemente, gerar tendência de eficiência econômica e de desestímulo do uso laboratorial ou abusivo da jurisdição.

Como base para esta discussão, cabe referir que a análise econômica do direito se apropria de considerações no sentido de que a implementação de um sistema de preços de serviços tende a ampliar o grau de eficiência em determinado mercado. Com efeito, segundo a lei da demanda, há uma tendência de que as estratégias para seleção de opções se baseiem em critérios racionais de custo e benefício. Em outros termos, “o modelo da escolha racional permite generalizações quanto ao comportamento humano”, ou seja, “supõe que os humanos escolherão, sempre, entre as opções disponíveis, aquela que lhes ofereça a maior satisfação”, de sorte que “se o custo de uma opção (preço de um bem que se quer adquirir, sacrifício para empreender uma ação) aumenta, as pessoas afetadas escolherão menos frequentemente essa opção”⁴².

Este modelo de escolha racional pode ser considerado como refletido no âmbito dos comportamentos dos agentes processuais, no sentido de que as partes (e seus advogados) tenderão a buscar o maior benefício possível do sistema judicial, mediante uma seleção de estratégias tendentes ao resultado positivo. Nesta linha de raciocínio, não seria ocioso supor que usarão todos os métodos de impugnação e recursos disponíveis para atingir seus objetivos estratégicos, mediante uma análise baseada na lógica do equilíbrio entre custos e benefícios (*trade-off*). Eventualmente, agentes com recursos econômicos suficientes podem inclusive questionar interpretações no limiar das margens normativas, com finalidade laboratorial, ou mesmo arriscar técnicas que podem ser consideradas abusivas, quando o risco de conseqüências desfavoráveis não for suficientemente dissuasório.

O contraponto desta postura é geralmente uma mudança de comportamento institucional⁴³, expressa mediante a exacerbação de rigores legislativos ou interpretativos, os quais, quando aplicados pelo próprio Poder Judiciário, convencionou-se chamar de jurisprudência

⁴² MACKAAY, Ejan. ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 31.

⁴³ KRASINSKI, Rafaella. KLEIN, Vinícius. Instituições e mudança institucional. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. DOMINGUES, Victor Hugo. KLEIN, Vinícius. (Org.). **Análise econômica do direito: justiça e desenvolvimento**. Curitiba: CRV, 2016. p. 161: “Uma organização pode, conforme explicita North, alterar leis, normas, contratos, comportamentos, dentre outros, sempre que houver um custo-benefício favorável a tal atuação. Qual tal situação suceder, ocorrerá uma mudança institucional. [...] A alteração inicia-se pela pressão de uma organização para uma mudança marginal do arcabouço institucional que gera nova configuração de incentivos e determina uma nova modificação marginal e assim sucessivamente”.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

defensiva. Trata-se da postura de repelir eventuais estratégias que podem afogar os fluxos processuais, inviabilizar o já tumultuado andamento dos processos ou mesmo representar alguma modalidade de uso predatório da jurisdição. Ou seja, a própria conduta racional dos agentes estimula uma reação contrária, capaz de aumentar o custo de acionamento da jurisdição.

Feitas estas considerações teóricas e sem descuidar de eventuais críticas ao critério de escolha racional, cabe referir os dados de jurimetria no sentido de que o custo do Poder Judiciário brasileiro para o ano de 2017 foi estimado em cerca de 90 (noventa) bilhões de reais, equivalentes a 1,4 (um vírgula quatro) do Produto Interno Bruto (PIB) e a aproximadamente R\$ 437,00 (quatrocentos e trinta e sete reais) por pessoa⁴⁴. Por outro lado, cabe considerar que este recurso foi consumido pelo elevado grau de litigância, observado o acervo de aproximadamente 80 (oitenta) milhões de processos e o exaurimento de cerca de 30 (trinta) milhões de processos, referente ao período de 2017⁴⁵. De qualquer modo, apenas parcela deste custo é coberto pelo valor cobrado pela prestação do serviço, haja vista que há um considerável conjunto de agentes que usufruem deste serviço com benefício de gratuidade, a exemplo de pessoas de baixa renda e de entes públicos, os quais externalizam as despesas sobre as verbas cobradas dos pagadores de tributos.

Diante deste encargo e considerando o volume de litigância, justificam-se medidas que visam cobrar o custo do acionamento diretamente dos usuários do sistema, de modo a evitar que seja externalizado aos demais pagadores de tributos, inclusive como medida para equilibrar o custo-benefício de impugnação e recorribilidade.

Sobre o tema, já é conhecido o estudo no sentido de que a dissipação dos custos de determinado serviço entre uma coletividade tende a gerar a superexploração, haja vista que, dentre outros fatores, os usuários tendem a supor que não há preço a ser pago e, portanto, a ampla fruição é francamente autorizada⁴⁶. De acordo com esta linha de raciocínio, acaso determinado serviço judiciário seja conferido gratuitamente, gera-se uma tendência de sua ampla utilização, independentemente do grau de sucesso que possa ser obtido, considerando a balança extremamente favorável dos benefícios perante os custos.

Um exemplo de jurisprudência defensiva relativa à distribuição de custos é o tema 674 firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no sentido de que “cancela-se a distribuição ao cumprimento de sentença ou dos embargos à execução na hipótese de não recolhimento das custas no prazo de 30 dias”. Trata-se de medida cuja finalidade pedagógica foi justamente incentivar uma análise racional de custo e benefício, de modo a estimular a apresentação de impugnações e/ou embargos perante a fase de cumprimento ou ação executiva somente em casos com efetivo percentual de acolhimento da tese defensiva. Não se desconhece que, todavia, a concessão de efeito suspensivo reflete uma moratória que pode justificar o custo.

Outrossim, a fixação de preços adequados (não excessivos) aos acionamentos da jurisdição pode representar um equilíbrio mais eficiente no fornecimento do serviço público de prestação da tutela jurisdicional, além de reduzir a externalização dos custos aos pagadores de tributos.

⁴⁴ CNJ. **Justiça em Números 2018**. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28.08.2018. p. 56.

⁴⁵ CNJ. **Justiça em Números 2018**. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28.08.2018. p. 72 e 75.

⁴⁶ HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, V. 162, n. 13, p. 1243-1248, 1968.

10. Quadro resumo das medidas

Apresenta-se o seguinte quadro sintético das medidas de enfrentamento da demanda e/ou do acervo, visando facilitar a análise e a comparação de suas características centrais:

Medida de enfrentamento	Vocação	Característica
Triagem Complexa	Demanda e acervo	Metodologia de gestão do lançamento de decisões baseada na premissa do estabelecimento de fluxo diferenciado para agilizar as decisões simples e, assim, disponibilizar maior tempo para tratamento das decisões complexas, cujo escopo é majorar a eficiência, a eficácia e a qualidade na prestação da tutela judicial.
Distribuição equilibrada da força de trabalho judicial	Demanda e acervo	Crítério administrativo voltado à otimização do desempenho da prestação da tutela jurisdicional, consistente na distribuição equilibrada da força de trabalho entre unidades de um território específico. A metodologia mais viável e ágil para o cálculo de distribuição da força de trabalho para atendimento da demanda merece cotejar os dados de entradas de novos casos, em cada grupo de competências em determinada região, com a capacidade produtiva de cada unidade judicial (conjunto de juízes e auxiliares).
Segunda camada de competências	Demanda e acervo	Criação de segunda camada na distribuição de competências jurisdicionais do primeiro grau de jurisdição (<i>overlapping</i>), focada no enfrentamento da demanda e do acervo de baixa intensidade, de modo a desonerar a primeira camada, viabilizando que trate dos casos de média e alta intensidade. Importa anotar que as unidades com competência sobreposta para processamento e julgamento podem ser virtuais e/ou remotas, considerando os recursos digitais atualmente disponíveis, notadamente a digitalização dos processos e as tecnologias de telecomunicações.
Equalização da demanda	Demanda	Técnica que equilibra a distribuição de processos dentro de uma determinada região, aproveitando o recurso de sorteio digital de processos entre as unidades disponíveis.
Regiões metropolitanas	Demanda e acervo	Medida que objetiva a distribuição mais equilibrada da carga de trabalho, mediante o estabelecimento de uma determinada região formada por comarcas próximas, geralmente caracterizada por conurbação, para fins de ampliação dos limites geográficos da comarca em determinadas atribuições judiciais (classes e assuntos processuais), eventualmente todas elas, para distribuição uniforme da demanda respectiva.
Programa temporário para enfrentamento do acervo	Acervo	Técnica que visa reduzir o número de processos pendentes de impulso (e/ou julgamento) e, com isto, desafogar o fluxo processual de determinadas unidades judiciais, mediante deslocamento temporário de força de trabalho.
Equalização dos custos do sistema	Demanda	A fixação de preços adequados (não excessivos) aos acionamentos da jurisdição tende a equilibrar a demanda e, ademais, pode acarretar maior eficiência no fornecimento do serviço público de prestação da tutela jurisdicional, além de reduzir a externalização dos custos aos pagadores de tributos.

11. Conclusões

O objetivo do presente texto é discorrer sobre medidas para o enfrentamento da demanda e do acervo processual, no primeiro grau de jurisdição, de acordo com o grau de complexidade de cada causa, considerando o elevado quantitativo de litigiosidade no cenário brasileiro.

Inicialmente, restou exposta a conclusão no sentido de que considerável parcela do estoque processual é composta pelas chamadas demandas de baixa intensidade/complexidade ou repetitivas (*easy cases*), as quais tendem a congestionar a dinâmica de trabalho e, conseqüentemente, dificultar a disponibilização de tempo e recursos para o adequado tratamento das causas de alta intensidade/complexidade (*hard cases*).

Na sequência, foram expostos os conceitos operacionais de demanda, que é o indicador calculado, geralmente, pela média, moda ou mediana de novos processos protocolizados em determinada unidade de referência, e de acervo, o qual é representado, em geral, pelo número de processos ativos (não suspensos, nem “arquivados administrativamente”) pendentes de resolução em unidade de referência específica. Na oportunidade, argumentou-se que o parâmetro adequado para a divisão da carga de trabalho entre unidades é a demanda, porquanto refere um fator externo e de difícil controle pelos agentes internos, mas que merece ser atendido. Com efeito, quando diagnosticada uma considerada elevação deste indicador, pode ser necessário verificar a sazonalidade, para checar se é necessário um reforço temporário ou permanente dos recursos humanos ou materiais disponíveis para o respectivo atendimento. Outrossim, as medidas de enfrentamento foram separadas de acordo com a sua utilidade prática, conforme vocacionadas para tratamento da demanda ou do acervo.

12. Referências

- ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- AMB. Não deixe a justiça parar. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=B1fMnw0wxOg>>. Acesso em: 20.06.2018.
- ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**. V. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- BUNN, Maximiliano Losso; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Apontamentos iniciais sobre o uso predatório da jurisdição**. Direito e Liberdade, v. 18, n. 1, p. 247-268, jan./abr. 2016.
- CNJ. Justiça em Números 2018. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28.08.2018.
- COSTA, Silvia Generali et al. Mensuração da carga de trabalho de magistrados: uma análise comparativa do estudo realizado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul com experiências internacionais. **Revista da UFRGS**, n. 26, p. 221-255, 2006.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **O princípio da eficiência no novo Código de Processo Civil**. In DIDIER JUNIOR, Fredie. et al. Normas fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2016.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FLANGO Victor E. OSTROM, Brian J. Assessing the need for judges and court support staff. Disponível em: <https://cdm16501.contentdm.oclc.org/digital/collection/ctadmin/id/407>. Acesso em: 28.08.2018.

GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead? Speculation on the limits of legal change. Law and Society Review, V.9, n. 2, p. 96-102, 1974-1975.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. PEDROSA, Luís Antônio Capanema. **Manual de administração judicial**. V 1. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. Science, V. 162, n. 13, p. 1243-1248, 1968.

HART, H. L. A. **Ensaio sobre teoria do direito e filosofia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. 3 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KRASINSKI, Rafaella. KLEIN, Vinícius. Instituições e mudança institucional. In RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. DOMINGUES, Victor Hugo. KLEIN, Vinícius. (Org.). **Análise econômica do direito: justiça e desenvolvimento**. Curitiba: CRV, 2016.

MACKAAY, Ejan. ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito**. São Paulo: RT, 2016.

PASOLD, César. **Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática**. 12 ed. São Paulo: Conceito, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. **A geografia da justiça: para um novo mapa judiciário**. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf. Acesso em 28.08.2018.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos**. 59 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TJSC. Diretrizes para gestão de gabinetes. V. 4. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/gestao-de-unidades-judiciais>. Acesso em: 08.06.2020.

Enfrentamento da Demanda e do Acervo Processual Conforme a Complexidade da Causa no Primeiro Grau de Jurisdição

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Gestão de Lançamento de Decisões na área cível do primeiro grau de jurisdição**. Florianópolis: Academia Judicial do Poder Judiciário Catarinense, 2017.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **O problema da gestão de gabinetes judiciais**. Direito e liberdade, v. 19, n. 2, p. 227-252, 2017.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Casos fáceis e difíceis na perspectiva do julgador. In PIFFER, Carla; OLIVEIRA NETO, Francisco José R; LOCCHI, Maria Chiara. **Principiologia constitucional e política do direito: direito, globalização e transnacionalidade**. T. 4. Itajaí: Editora da Univali, 2018. p. 190-201.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Razoável duração do processo**. Revista Jus Navigandi, Teresina, n. 2086, 18 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12483>>. Acesso em: 25.08.2018.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Teoria complexa do direito**. 3 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.