

**Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Faculdade de Economia e Administração**

Felipe Abbati S. B. Reboredo

**A eficiência do sistema judiciário brasileiro, uma análise
quantitativa**

**São Paulo
2019**

Felipe Abbati S. B. Reboredo

**A eficiência do sistema judiciário brasileiro, uma análise
quantitativa**

Monografia apresentada ao
curso de Ciências
Econômicas, como requisito
parcial para a obtenção do
Grau de Bacharel do Insper
Instituto de Ensino e
Pesquisa.

Orientadora: Prof. Dra
Luciana Yeung

**São Paulo
2018**

Resumo

O estudo sobre o sistema jurídico e legal e seus impactos no desenvolvimento econômico das nações tem se provado cada vez mais importante não só para a formação de um economista, mas também para o desenvolvimento de uma nação. Sem dúvida alguma, juristas e economistas caminham em direção a nortes diferentes e nem é o objetivo desse estudo adentrar nos temas que cabem ao direito. Seguindo a linha da “Nova Economia Institucional”, que busca entender os impactos dos diferentes arranjos políticos e institucionais e seus respectivos efeitos nas variáveis econômicas, esta pesquisa tem como objetivo reafirmar o impacto das instituições econômicas no desenvolvimento de longo prazo das nações, tendo como foco de análise o nosso atual sistema jurídico.

Através de uma análise literária dos principais artigos que contribuem para o tema, desenvolvidos nas últimas décadas, busca-se aqui, traçar um grau claro porém detalhado panorama do atual sistema brasileiro. Através de um estudo quantitativo utilizando-se da metodologia DEA (Data Envelopment Analysis), estimaremos de forma clara e coesa, a eficiência relativa entre os Tribunais Estaduais da nação. O objetivo aqui não é chegar a uma conclusão final para a tomada de decisão dos agentes públicos, mas sim enriquecer o debate dos caminhos que o nosso tão criticado Sistema Jurídico deve seguir através de uma contribuição objetiva a respeito da eficiência das cortes estaduais.

Lista de Figuras

Figura 1 – Organograma do Poder Judiciário.....	09
---	----

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Outputs absolutos e ponderados em 1º e 2º grau. (2017)	16
Tabela 2 – Inputs absolutos e ponderados (2017)	17
Tabela 3 – Medidas de eficiência (2015 - 2017)	18
Tabela 3 – Frequência que unidades eficientes são pares (2015 -2017)	20

Sumário

1. Introdução.....	05
2. Revisão da literatura.....	07
3. Metodologia.....	10
4. Resultados e discussões.....	16
5. Bibliografia.....	20

1. Introdução

Em 1968, Douglas North, um economista estadunidense nascido em Cambridge, publicou a obra *Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600-1850*. Nessa pesquisa, North estudou a evolução da produtividade da indústria de transporte oceânico, chegando à conclusão de que evoluções institucionais haviam sido mais importantes para o desenvolvimento desse setor do que inovações tecnológicas. Com isso em mente, o autor focou seu trabalho em estudar a formação das instituições e o seu impacto no desenvolvimento econômico das nações.

Em 1990, os estudos de North culminaram em seu maior e mais importante livro: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, obra que desenvolveu um novo modelo econômico institucional. Na presença de incertezas que geram custos de transações e, por consequência, reduzem e dificultam as atividades econômicas, as instituições, ou seja, o conjunto de regras formais, como a constituição e as leis, e informais, como as normas e códigos de conduta, são o que determinam o desenvolvimento de uma nação. Desse modo, o autor chega à conclusão que uma mudança institucional é muito mais importante para o desenvolvimento econômico de um país do que seus recursos naturais ou avanços tecnológicos.

North afirma em sua obra que instituições fortes, não no sentido de tamanho, mas sim na firmeza de seus acordos, que garantem regras explícitas e diminuem os custos de transação entre os agentes econômicos, são as grandes responsáveis pelo desenvolvimento das grandes nações. Os estudos pioneiros de North, somados aos de autores como Williamson, Demsetz e Coase, deram origem ao que hoje se chama de Nova Economia Institucional, tema que será abordado nos estudos desta monografia.

Não há dúvidas de que o sistema jurídico legal representa uma das mais importantes instituições de nosso país, e desse modo seu bom ou mau funcionamento

tem por consequência impactos grandes no desenvolvimento de longo prazo de nossa nação. Uma pesquisa do IBGE feita em 1990 revelou que dois em cada três brasileiros envolvidos em conflitos preferem não recorrer à justiça. Em 1993 uma pesquisa do IBOPE mostrou que 87% dos entrevistados acham que “o problema do Brasil não está nas leis, mas na justiça, que é lenta”, e 80% deles acham que “a justiça brasileira não trata os pobres e ricos do mesmo modo”. Os exemplos de descontentamento com o nosso sistema jurídico persistem entre as décadas. Uma pesquisa publicada em 2018 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) constatou que apenas 29% da população brasileira confia no Poder Judiciário e nesse mesmo ano, uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelou que em uma escala de zero a dez, a justiça brasileira recebeu nota média de 4,55, onde os principais problemas apontados foram a demora para a resolução dos litígios e a falta de imparcialidade e honestidade daqueles que compõem o judiciário.

O reconhecimento dos problemas do nosso sistema jurídico não é uma novidade, entretanto, o entendimento de que esse mau funcionamento pode ter impactos relevantes sobre o desempenho de nossa economia é o que há de novo nessa discussão. A disseminação dos estudos da “economia institucional” vem aumentando o interesse de juristas e economistas pelos temas que cobrem a área do “direito e economia” o que se mostra pelo crescente número de pesquisas na área de “Law and Economics”.

Todavia, apesar da clara insatisfação com o judiciário e a clareza cada vez maior de que seus problemas impactam em nosso desenvolvimento, é surpreendente notar que os estudos nessa área ainda são de baixa prioridade no Brasil. Com o término do regime militar (1964-1985) e a volta do Estado de Direitos, os estudos do sistema legal focaram-se na garantia dos direitos humanos e em discussões sobre igualdade, com ênfase em questões de cor e de gênero. No campo da economia, que visa analisar a eficiência e eficácia do nosso sistema, os estudos foram quase inexistentes. Questões como: Quais os pontos fracos e pontos fortes dos diversos sistemas judiciais? Quais reformas deveriam ser feitas para buscar um sistema mais eficiente que visasse uma maior prosperidade econômica? Quais seriam os benefícios de curto e longo prazo dessas mudanças? questões essas que parecem ser extremamente importantes, foram deixadas de lado. Como foi observado por Stigler

(1992, pp. 462-3) “Enquanto a eficiência constitui-se no problema fundamental dos economistas, a justiça é o tema que norteia os professores de direito (...) é profunda a diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato, toda a ação racional) e outra que pretende alcançar a justiça como elemento regulatório de todos os aspectos da conduta humana. Essa diferença significa, basicamente, que o economista e advogado vivem em mundos diferentes e falam línguas diferentes.”

O estudo feito nesta monografia não descarta a importância de se buscar a igualdade e a justiça, o que motiva a maioria dos estudantes de direito, mas entende a importância dos economistas para o sistema legal e a contribuição que pode ser dada nesse contexto apresentado. Tem-se aqui como objetivo, reafirmar a importância das instituições e criar uma medida objetiva de eficiência através de um estudo quantitativo utilizando a metodologia DEA (Análise Envoltória de Dados), modelo de fronteira de produção que será apresentado no 3º capítulo. Esse modelo criará um estudo de eficiência relativa entre os Tribunais Estaduais, ou seja, através dos inputs e outputs fornecidos, iremos comparar a eficiência entre cada uma das cortes, podendo assim servir como *benchmarking* para gestores no futuro. Apesar de importante, os estudos na área de direito e economia ainda engatinham no cenário brasileiro. Esta monografia busca ajudar a complementar essa literatura tão recente, chegando a diagnósticos claros de nosso sistema e traçando possíveis caminhos com vista ao desenvolvimento econômico que podem ser traçados no Brasil.

2. Revisão da literatura

Não se pode discutir e refletir sobre os impactos do sistema judiciário sem antes entendê-lo de forma completa. Nosso primeiro passo para que possamos chegar a conclusões apuradas que relacionam sistema jurídico e atividade econômica é entender qual o modelo vigente no Brasil e quais os outros sistemas existentes no mundo. Nosso livro base para esse entendimento é a Constituição Federal brasileira (1988).

O poder judiciário tem como cúpula o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão que tem, além da função jurisdicional, o dever de proteger a constituição, sendo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o órgão responsável pelo planejamento e fiscalização de toda a magistratura. Subordinado a esses órgãos, o judiciário é formado por diferentes segmentos em âmbito federal e estadual, como pode-se ver no diagrama abaixo.

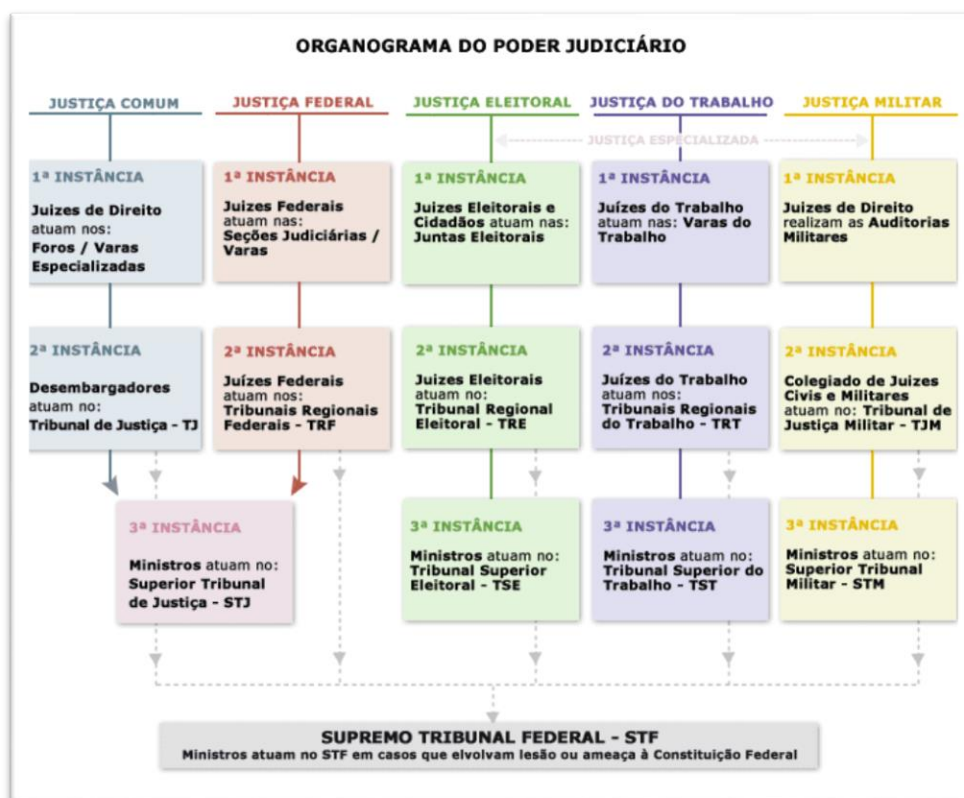


Figura 1: Organograma do Poder Judiciário.

Fonte: Fazendodireitofap.bglobspot.com.br, "IJE ORGONOGRAMA DO PODER JUDICIÁRIO".

Como podemos ver, há uma divisão das justiças especializadas; para litígios que envolvam eleições, trabalho e os militares, há a separação dos órgãos de justiça para a resolução desses casos, cada um deles com suas respectivas instâncias. Do lado da justiça comum e federal, temos o Superior Tribunal de Justiça (STJ) como o principal órgão, que tem como competência solucionar de maneira definitiva casos civis e criminais que não envolvam matéria constitucional ou a justiça especializada. Essa terceira instância da justiça comum e federal também é responsável por uniformizar a interpretação da lei nos diferentes estados da união.

De forma mais ampla, nosso poder judiciário no Brasil, assim como a maioria dos países europeus e da América Latina, é regido pelo sistema de “Civil Law”. Isto significa basicamente que as principais fontes de Direito aqui são as leis escritas. O civil law se baseia no direito romano-germânico e cria um cenário de maior estabilidade e perenidade das leis, uma vez que as decisões se baseiam em artigos e códigos escritos de difícil alteração.

Como contrapartida ao nosso sistema jurídico, podemos pensar no common law, estrutura de origem anglo-saxônica adotado em países como Inglaterra, Austrália e Estados Unidos. Esse sistema baseia seu Direito muito mais nas jurisprudências do que nas leis escritas. Isto significa que juízes, ao tratar determinado conflito, irão buscar as resoluções passadas de casos similares, dando assim muito mais importância à argumentação entre as partes e aos históricos similares, do que à lei escrita propriamente dita.

Vale ainda ressaltar que apesar de serem os principais, esses não são os únicos modelos presentes no mundo. Em países do oriente médio como a Arábia Saudita, o conjunto de leis é estabelecido a partir dos princípios islâmicos, o chamado Direito Muçulmano. Alguns países, por sua vez, seguem sistemas mistos de Civil Law e Common Law, como é o caso do Uruguai.

Uma vez que já temos um quadro razoável dos diferentes sistemas jurídicos que vigoram no mundo, podemos nos adentrar nos principais estudos da área. Segundo La Porta (1998) o valor de ações e títulos não depende apenas dos fluxos de caixa previstos por esses ativos, mas também pelos direitos que credores e acionistas têm ao colocarem seu dinheiro em uma companhia. O direito dos acionistas em um cenário de quebra da empresa, ou em outras situações menos alarmantes, não são algo intrínseco a esses ativos. Como é indagado na obra “Ser acionista na França da ao investidor os mesmos privilégios de ser acionista nos Estados Unidos, na Índia ou no México?” (LA PORTA et al. 1998, p. 1114). Leis que garantem direitos diferentes e principalmente estados com capacidade de *enforcement* diferentes, alteram a decisão racional dos agentes econômicos. Os direitos e as garantias desses direitos determinam o nível de aversão dos investidores a colocar seus recursos em diferentes locais.

Baseando-se nessa tese, os economistas citados anteriormente desenvolvem um modelo que busca explicar a relação entre leis e desenvolvimento financeiro, fazendo obviamente, o controle de outras variáveis e testando seus modelos em diversos países. Uma das conclusões obtidas nessa grande obra e que é muito importante para nós, é de que os países de tradição do common law tendem a garantir maiores direitos e privilégios a investidores se comparados a países de tradição civil law, como o direito francês ou o direito alemão.

3. Metodologia

Além da análise qualitativa a respeito do judiciário brasileiro, baseando-se na perspectiva da Análise Econômica do Direito (Law and Economics), esta monografia busca empregar uma análise quantitativa dos presentes resultados dos tribunais brasileiros com o intuito de oferecer uma análise mais coesa e mensurável a respeito do problema descrito nos capítulos anteriores. Utilizaremos aqui a Análise Envoltória de Dados (DEA) para medir a eficiência relativa entre os tribunais estaduais brasileiros (modelo que será detalhado posteriormente).

Apresentamos no capítulo 1 a descrição da literatura que demonstra a importância de instituições eficientes para o desenvolvimento econômico e no capítulo 2 uma análise mais profunda a respeito do nosso atual sistema judiciário. Nossa hipótese final é de que o sistema vigente poderia ser muito mais eficiente dado o montante de recursos empregados. Entretanto, essa teoria baseia-se apenas em uma análise teórica, em evidências anedóticas e argumentos subjetivos. Quando passamos para a análise objetiva de dados, o número de pesquisas a respeito do tema diminui substancialmente. A falta de capacidade técnica dos advogados e a importante, porém recente, entrada dos economistas nos estudos da área do direito são fatores que ajudam a explicar essa reduzida quantidade de pesquisas quantitativas. Outra justificativa utilizada durante muito tempo para o não desenvolvimento de pesquisas empíricas foi a falta de produção de dados estatísticos por parte dos tribunais, fator limitante para a promoção de qualquer estudo quantitativo. Todavia, tal argumento não corresponde à realidade nos dias de hoje. Com a informatização dos dados, os

tribunais passaram a criar bases de dados digitais, dados esses compilados pelo Conselho Nacional de Justiça (base de dados que iremos descrever futuramente).

Antes de entrarmos no modelo teórico propriamente dito, é importante esclarecer a escolha pela metodologia da DEA. Essa metodologia estatística já foi amplamente utilizada em diversas áreas e tem seu reconhecimento muito claro. O primeiro trabalho a apresentar a metodologia do DEA foi na área pública com o estudo de, Cooper e Rhodes (1978), cujo objetivo era avaliar entidades sem fins lucrativos. A metodologia se consolidou na área pública e foi utilizada por minha orientadora, Yeung (2010), exatamente para medir a eficiência entre os tribunais estaduais do Brasil.

Ao contrário de outros métodos tradicionais, a DEA não necessita de um conhecimento prévio da função de produção do setor avaliado e não há a necessidade de se conhecer os preços de mercado dos *inputs* e *outputs*, sendo os inputs os fatores de produção como mão de obra e capital e os outputs o produto gerado, muito menos de assumir maximização de lucros ou minimização de custos nas decisões dos agentes. Desse modo, não só a utilização da DEA por trabalhos empíricos anteriores, mas tais características do modelo, o tornam ideal para uma análise do Judiciário.

A Análise Envoltória de Dados ou DEA (do inglês *Data Envelopment Analysis*) é um método de otimização linear baseado em cálculos de fronteiras de produção. Diversos são os modelos de fronteira de produção; mais especificamente, a DEA é um modelo não paramétrico, não-estatística e não-estocástico. Como dito anteriormente, a DEA não necessita de um conhecimento prévio da função de produção, o que a torna um modelo não paramétrico. A metodologia de otimização linear, nesse caso, irá analisar o melhor desempenho entre todas as unidades observadas para assim calcular uma fronteira ótima de produção, ou seja, dada a quantidade de recursos (inputs), qual a fronteira ótima de produção, qual a maior saída de outputs possível. Ao criar essa fronteira baseada nas próprias unidades observadas, a DEA irá analisar uma a uma as unidades observadas e medir a distância entre cada uma delas e a fronteira de produção calculada. Ao contrário dos modelos de regressão estatística o objetivo aqui não é descobrir uma média da eficiência dos tribunais do Brasil, muito menos buscar uma linha de tendência, mas sim buscar analisar quais são os mais eficientes tribunais e fazer uma comparação entre as políticas adotadas por cada um deles.

Vale ressaltar aqui que se compreende que possa haver um trade-off entre eficiência e qualidade das decisões tomadas pelo judiciário. Entretanto, esse estudo quantitativo não busca responder de forma definitiva todas as questões que envolvem as diretrizes do judiciário; o intuito aqui é ajudar a enriquecer o debate através de uma medida clara e confiável de eficiência, tema de vital importância a respeito de qualquer instituição e por muitas vezes esquecido dentro do debate acadêmico.

3.1 Modelo Teórico

No modelo matemático, chamaremos de (x) o vetor de inputs e (y) o vetor de outputs. Dessa forma, o conjunto de possibilidades de produção será denominado por (T) .

$$Y(x) \equiv \{y \mid (x, y) \in T\} \quad (1)$$

$$X(y) \equiv \{x \mid (x, y) \in T\} \quad (2)$$

Como Y é uma função de x e X é uma função de y , conhecemos indiretamente T , nossa fronteira de produção. Essa fronteira ótima T estimada será a base de comparação entre cada uma das unidades do sistema judiciário, aqui denominadas como *Decision Making Units* (DMUs). Cada uma das DMUs terá um par de vetores (x, y) e por construção as unidades eficientes estarão localizadas sobre a fronteira de produção T . Por outro lado, as unidades que não apresentem um conjunto (x, y) eficiente estarão localizadas dentro do conjunto T e mais distante da fronteira à medida que sua ineficiência aumenta.

É importante também, destacar as hipóteses assumidas por X , Y e T no modelo DEA.

1. T , Y e X são conjuntos convexos.
2. Uma quantidade positiva de inputs é necessária para a produção de uma quantidade positiva de outputs.
3. É possível dispor livremente de outputs e inputs.

4. É possível redimensionar proporcionalmente a escala de qualquer processo produtivo em T .

Para o nosso modelo, a função de distância entre a fronteira e cada uma das DMUs será definida pelo máximo aumento que se pode ter nas variáveis de output (y) mantendo-se os recursos (inputs) constantes. Isso faz sentido quando analisamos o sistema judiciário, uma vez que é muito mais fácil para cada um dos tribunais aumentar a quantidade de processos julgados do que alterar o número de juízes, por exemplo. Desse modo, a função de distância entre cada uma das unidades e a fronteira de produção será dada por:

$$D(x, y) \equiv \inf(\theta \mid (x, \theta^{-1}y) \in T) \quad (3)$$

Nesse modelo, as unidades eficientes terão $\theta = D = 1$, o que significa que estarão sobre a fronteira de produção, sendo θ o fator que pondera o nível de eficiência da unidade. Já aquelas que poderiam apresentar um maior output dado o montante de recursos empregados, terão $\theta = D < 1$.

Dessa maneira, como foi dito anteriormente, para cada um dos anos, teremos uma análise da eficiência relativa entre os estados da nação e poderemos comparar possíveis alterações de eficiência relativa ao longo desse período.

3.2 Dados e Variáveis

Indo ao encontro das pesquisas empíricas anteriores, utilizaremos as informações da Justiça Estadual retirados do relatório anual Justiça em Números¹. Os dados são enviados pelas próprias Justiças Estaduais para o Conselho Nacional de Justiça, o CNJ, que tem como responsabilidade não apenas cobrar a geração de tais dados, mas também compilar e publicar essas informações. A preferência pela utilização da Justiça Estadual em detrimento da Justiça Federal se dá não apenas pelo maior número de amostras anuais, mas pelo maior peso que a mesma tem no cenário total, com um número muito maior de litígios a serem julgados durante o ano.

Os relatórios publicados pelo CNJ estão disponíveis desde o ano de 2003, já as series históricas desde 2009. Para esta pesquisa utilizaremos os dados entre o ano

¹ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros> (acesso em 12 de Maio de 2019).

de 2015 e 2017, nosso último ano base, disponível no painel do Conselho Nacional de Justiça².

Começando pelos *outputs*, há muita dúvida na literatura com relação à melhor escolha das variáveis. O número de processos julgados é a variável que mais reflete o trabalho realizado pelos tribunais. Dessa maneira, como output teremos o número de processos julgados em 1º instância para cada um dos estados da federação, bem como os processos julgados em 2º instância (acórdãos publicados no 2 grau). Antes de assumir o valor absoluto de processos julgados como nossa variável explicativa, é necessário porém lembrar que o Brasil é um país muito desigual não apenas em termos econômicos e sociais, mas também no que diz respeito à atividade judicial. São Paulo, por exemplo, concentrou em 2017 cerca de 42% de todos os processos julgados em 1º instância³. A metodologia DEA compara valores de *inputs* e *outputs* entre as diferentes unidades, ou seja, pondera os resultados pelo total de recursos empregados, entretanto consideramos essa ponderação insuficiente dada a disparidade do nosso sistema.

Dentre as diversas ponderações que poderiam ser feitas, como por exemplo número de processos julgados pelo tamanho da população, optamos por seguir pesquisas anteriores e ponderar o total de processos julgados em cada um dos estados por suas respectivas cargas de trabalho. Mantido certo grau de qualidade, consideramos aqui que o bem-estar que as cortes judiciais trazem para a sociedade está diretamente ligado à sua capacidade de resolver litígios dentro de um período de tempo razoável, que não seja longo ao ponto de gerar grandes custos reais e que não iniba o uso do Judiciário por aqueles que necessitam dele. Por considerarmos a capacidade das cortes de atender a demanda gerada como principal medida de eficiência, iremos ponderar tanto os *inputs* quanto os *outputs* pela quantidade de novos processos que entram nos tribunais, somado à quantidade de processos pendentes do ano anterior. A soma desses dois termos será chamada de “carga de trabalho”.

² Disponível em https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT (acesso em 8 de Maio de 2019).

³ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros> (acesso em 12 de maio de 2019).

Tabela 1 – Outputs absolutos e ponderados em 1º e 2º grau (2017)

UF	Processos Julgados 2º	Processos Julgados 1º	Carga de Trabalho 2º	Carga de Trabalho 1º	Proc. Julg. Ponderados 2º	Proc. Julg. Ponderados 1º
São Paulo	769.403	5.763.736	1.412.937	22.774.800	54,45	25,31
Rio de Janeiro	166.684	1.368.536	282.756	11.328.137	58,95	12,08
Minas Gerais	190.613	1.047.495	496.210	4.171.889	38,41	25,11
Rio Grande do Sul	295.460	809.042	430.457	3.875.809	68,64	20,87
Paraná	124.444	775.561	337.490	3.116.109	36,87	24,89
Maranhão	19.344	156.985	65.739	915.229	29,43	17,15
Distrito Federal	45.681	214.450	102.199	771.962	44,70	27,78
Bahia	31.544	444.967	113.078	2.949.656	27,90	15,09
Mato Grosso	29.807	171.131	83.971	1.020.154	35,50	16,78
Santa Catarina	73.951	474.348	246.354	3.310.595	30,02	14,33
Pernambuco	27.894	289.795	119.841	2.211.838	23,28	13,10
Pará	15.177	164.589	69.682	1.140.879	21,78	14,43
Goiás	16.820	291.123	89.792	1.694.459	18,73	17,18
Ceará	1.648	204.777	96.409	1.264.307	1,71	16,20
Espírito Santo	25.869	192.917	78.240	867.187	33,06	22,25
Sergipe	18.068	127.125	46.144	422.562	39,16	30,08
Mato Grosso do Sul	42.706	175.234	73.797	974.177	57,87	17,99
Rio Grande do Norte	15.658	141.406	54.816	495.742	28,56	28,52
Paraíba	11.529	119.008	50.025	672.529	23,05	17,70
Rondônia	14.142	114.584	41.662	398.561	33,94	28,75
Alagoas	261	104.768	65.212	633.326	0,40	16,54
Tocantins	15.457	96.593	40.902	339.659	37,79	28,44
Piauí	12.805	109.015	36.579	496.003	35,01	21,98
Acre	2.219	38.449	11.648	127.158	19,05	30,24
Roraima	7.663	33.241	8.668	79.651	88,41	41,73
Amapá	501	27.505	6.227	102.718	8,05	26,78

Fonte: Relatório “Justiça em Números 2018” e dados trabalhados pelo autor

Observa-se na tabela 1 uma disparidade em relação à produção de outputs dos Tribunais Estaduais, entretanto o que mais chama a atenção é a grande carga de trabalho se comparada ao número de processos julgados. Como sabemos, um caso pode ter múltiplos recursos, dessa forma a resolução completa pode necessitar de mais de uma decisão judicial; isso significa que um tribunal perfeitamente eficiente (que não gera filas) deveria ter uma razão superior a 100, o que não é o caso em nenhuma das cortes do país. O valor do output ponderado menor que 100 significa que a carga de trabalho está sendo superior ao total de sentenças julgadas, expressando a incapacidade das cortes de atender a demanda da população.

Vale ressaltar aqui que o estado do Amazonas não reporta o total de processos julgados em 2º instância desde o ano de 2014. O valor reportado em 2014 foi de apenas 23 processos julgados em segunda instância, o que dificulta ainda mais qualquer tipo de projeção. A falta de dados confiáveis somada à pequena relevância em termos absolutos de processos julgados nos levou a desconsiderar o estado para nossa pesquisa.

A escolha dos inputs, por sua vez, não gerou muitas controvérsias. A operação das cortes está diretamente ligada à força de trabalho aplicada, variável amplamente

utilizada na literatura, que busca fazer qualquer tipo de análise quantitativa do judiciário. Sendo assim, utilizamos aqui o número de magistrados e o total de pessoal do quadro efetivo empregado para cada uma das cortes estaduais.

Tabela 2 – Inputs absolutos e ponderados (2017)

UF	Magistrados	Pessoal Efetivo	Magistrados Ponderad	P. Efetivo Ponderado
São Paulo	2519	42220	10,41	174,55
Rio de Janeiro	824	13090	7,10	112,74
Minas Gerais	1017	13257	21,79	283,99
Rio Grande do Sul	758	6938	17,60	161,11
Parana	853	5975	24,70	173,01
Maranhão	309	3540	31,50	360,87
Distrito Federal	361	7303	41,30	835,43
Bahia	559	7155	18,25	233,61
Mato Grosso	265	3448	24,00	312,28
Santa Catarina	454	5480	12,76	154,06
Pernambuco	506	6625	21,70	284,13
Pará	334	3325	27,59	274,67
Goiás	403	4133	22,59	231,64
Ceará	423	3058	31,09	224,73
Espírito Santo	342	2798	36,17	295,95
Sergipe	147	2408	31,36	513,75
Mato Grosso do Sul	204	3196	19,47	304,97
Rio Grande do Norte	227	1865	41,23	338,75
Paraíba	269	2951	37,23	408,41
Rondônia	161	2712	36,57	616,05
Alagoas	147	1145	21,04	163,91
Tocantis	118	992	31,01	260,67
Piauí	167	1589	31,36	298,36
Acre	67	1144	48,27	824,17
Roraima	47	660	53,22	747,29
Amapá	75	869	68,84	797,65

Fonte: Relatório “Justiça em Números 2018” e dados trabalhados pelo autor

Para a ponderação dos inputs, foi utilizada a soma da carga de trabalho de 1º e 2º instâncias, para assim termos uma medida relativa de inputs empregados. Como podemos ver na tabela 2 os estados que empregam a maior quantidade absoluta de *inputs* estão longe de ter os maiores níveis de inputs quando ponderamos pela carga de trabalho. São Paulo, por exemplo, é o que de longe emprega a maior quantidade absoluta de funcionários, entretanto, ao fazer a ponderação, o Tribunal do Estado de São Paulo se mostra pequeno em comparação aos outros tribunais. A quantidade relativa de magistrados empregada no Amapá por exemplo é 6,6 vezes maior que em São Paulo, e a quantidade relativa de pessoal empregado é 4.5 vezes maior.

4. Resultados e Discussões

A tabela mostra as medidas de eficiência calculadas pela DEA, dos Tribunais Estaduais nos anos de 2015 a 2017⁴.

Tabela 3 – Medidas de eficiência (2015 - 2017)

UF	2017	2016	2015
São Paulo	1,00	1,00	1,00
Rio de Janeiro	1,00	1,00	1,00
Minas Gerais	0,61	0,58	0,77
Rio Grande do Sul	1,00	1,00	1,00
Parana	0,99	1,00	0,93
Maranhão	0,33	0,37	0,36
Distrito Federal	0,28	0,34	0,45
Bahia	0,45	0,36	0,37
Mato Grosso	0,37	0,42	0,53
Santa Catarina	0,64	0,64	0,65
Pernambuco	0,32	0,40	0,37
Pará	0,36	0,33	0,39
Goiás	0,51	0,63	0,58
Ceará	0,50	0,37	0,52
Espirito Santo	0,52	0,56	0,55
Sergipe	0,40	0,26	0,38
Mato Grosso do Sul	0,46	0,43	0,56
Rio Grande do Norte	0,58	0,40	0,34
Paraíba	0,30	0,26	0,31
Rondônia	0,32	0,34	0,51
Alagoas	0,70	0,41	0,52
Tocantis	0,75	0,56	0,45
Piauí	0,51	0,31	0,37
Acre	0,26	0,24	0,34
Roraima	0,39	0,35	0,73
Amapá	0,23	0,31	0,42

Fonte: Relatório “Justiça em Números” (2015, 2016, 2017) e dados trabalhados pelo autor

Como esperado para um período de tempo de apenas 3 anos, a eficiência média não se alterou significativamente. Nos três anos, os Tribunais Estaduais tiveram desempenho de cerca de 0,53. Todavia, é importante lembrar aqui que a metodologia DEA nos fornece uma medida de eficiência relativa comparando cada um dos estados com a fronteira de produção. A eficiência média entre os estados e as unidades ótimas de produção não se alterou de maneira significativa, mas nada impede de todos os estados terem elevado seus níveis de produção de maneira conjunta.

⁴ Os cálculos do DEA foram feitos utilizando-se o *software* DEAP (Versão 2.1), de acesso público pelo site do Centre for Efficiency and Productivity Analysis, da Universidade de Queensland, Austrália: <https://economics.uq.edu.au/cepa>

Adentrando na análise individual dos estados, podemos ver que alguns Tribunais Estaduais apresentam números consistentes ao longo do tempo. Algumas unidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul são muito eficientes, por outro lado alguns tribunais são consistentemente ineficientes: Maranhão, Sergipe, Amapá, Paraíba e Acre. Destacam-se também os estados que apresentaram desempenho consistentemente medianos: Goiás, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul. Começando a análise pelos estados mais eficientes, é necessário agora certificar-se que cada um deles sabem quais práticas os diferenciam dos outros estados, o que poderia ser feito através de uma análise qualitativa das diferentes práticas adotadas. Para esses estados, a preocupação passa a ser sobre a eficiência *absoluta* e não mais relativa, deixando de lado metodologias como o DEA e focando-se em instrumentos que busquem ter uma medida absoluta de eficiência. A situação dos demais tribunais, medianos e ineficientes, porém, tem outro tratamento. Antes de buscar eficiência em termos absolutos, é necessário que cada um desses estados saiba quais práticas são feitas pelos estados mais eficientes e que não estão sendo adotadas por cada um deles. Dessa forma, torna-se imprescindível o *benchmark* de cada uma das cortes, bem como a troca de experiências entre os tribunais.

Alguns estados chamam a atenção por não se enquadrarem em nenhum desses grupos: Tocantins, Alagoas e Roraima apresentaram uma grande variabilidade de eficiência nesses 3 anos, um curto período de tempo para mudanças estruturais capazes de impactar de maneira tão forte a eficiência dessas cortes. Sendo assim, antes de buscar fazer qualquer tipo de análise comparativa, é necessário que esses estados se certifiquem de que a coleta de dados esteja sendo feita de forma correta e objetiva. A falta de dados, assim como a imprecisão em sua coleta, pode acarretar em análises erradas e futuramente em políticas públicas em sentidos opostos ao que deveriam ser feitos.

Antes de entrarmos em nossas considerações finais a respeito dos resultados encontrados, é importante mostrar a robustez da pesquisa. Além da análise temporal, podemos averiguar a robustez dos resultados através da comparação dos grupos pares (*peer groups*), que avalia a frequência em que cada uma das unidades eficientes serviu como parâmetro de comparação. Essa é a métrica oferecida pela própria metodologia DEA, que nos indica que quanto mais vezes a DMU é utilizada para a comparação, mais eficiente ela é.

Tabela 4 – Frequência que unidades eficientes são pares – (2015 – 2017)

Unidades Eficientes 2015	N. vezes em que é par
São Paulo	2
Rio de Janeiro	21
Rio Grande do Sul	20
Unidades Eficientes 2016	N. vezes em que é par
São Paulo	21
Rio de Janeiro	6
Rio Grande do Sul	9
Paraná	13
Unidades Eficientes 2017	N. vezes em que é par
São Paulo	23
Rio de Janeiro	1
Rio Grande do Sul	1

Fonte: Relatório “Justiça em Números” (2015, 2016, 2017) e dados trabalhados pelo autor

Como podemos ver na Tabela 4, nenhum estado foi consistentemente o mais eficiente ao longo dos 3 anos estudados; entretanto, pode-se destacar Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul para o ano de 2015 e São Paulo para os anos de 2016 e 2017.

Assim como dito nos capítulos anteriores, não se busca aqui cravar nenhum tipo de argumento para explicar a ineficiência dos tribunais brasileiros. A metodologia DEA nos deu uma medida de eficiência relativa e por isso, a partir dos nossos resultados, podemos levantar algumas hipóteses que diferenciem cada um dos Tribunais Estaduais. Alguns fatores que poderiam diferenciar a eficiência dos tribunais são a preocupação dos funcionários em atender a demanda solicitada, a gestão estratégica de cada uma das cortes, os incentivos dos funcionários públicos em buscar a eficiência no dia a dia de seu trabalho, os métodos alternativos para a resolução de conflitos empregados pelos tribunais. Por mais que todos os tribunais sigam a mesma legislação processual, são inúmeras as alternativas possíveis que possam diferenciar a ação de cada um deles, cabendo aos estudantes da área do direito, que conhecem mais a fundo a rotina de uma corte brasileira, fazer esse levantamento.

Essa pesquisa entende a importância do desenvolvimento das instituições para o desenvolvimento econômico de longo prazo, estudos mais do que consolidados na chamada Economia Institucional. Buscou-se aqui levantar uma medida de eficiência comparativa em que os resultados apontaram para as cortes de São Paulo, Rio de

Janeiro e Rio Grande do Sul como as mais eficientes, indo ao encontro de resultados anteriores. Cabe agora àqueles que se focam na análise qualitativa, empregar estudos de caso para desenvolver ainda mais essa área, buscando-se entender quais medidas específicas são adotadas por cada um dos estados. Sem dúvida alguma, a evolução de estudos como esse na academia só tem pontos positivos a trazer para o nosso sistema judiciário, fugindo cada vez mais de argumentos rasos e chegando a conclusões claras e coesas que possam servir de política pública nos próximos anos.

5. Referências Bibliográficas

Artigos, livros, dissertações e teses:

CASTELAR, A., org. Judiciário e economia no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. 140 p. ISBN: 978-85-7982-019-9.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglas North: Revista de Economia Política, vol. 23, no 2 (90), abril-junho/2003

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos**: Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro. Lume Juris, 2005.

LA PORTA, et al. Law and Finance, Journal of Political Economy, Vol. 106, No. 6 (December 1998), pp. 1113-1155

R. H. Coase. The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, Vol. 3, (Oct, 1960), pp. 1-44

EXAME: Segundo dados, apenas 29% da população confia no Poder Judiciário: plataforma auxilia na busca de direitos. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/dino/segundo-dados-apenas-29-da-populacao-confia-no-poder-judiciario-plataforma-auxilia-na-busca-de-direitos/>>. Acesso em 30 de setembro de 2018

CRUZ, José Rogério. Notas sobre os conceitos de jurisprudência, precedente judicial e súmula

Sites Consultados:

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79080-como-funciona-o-judiciario>>. Acesso em 5 de outubro de 2018

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em <
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional>>.
Acesso em 5 de outubro de 2018