1609
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

INDICADORES BÁSICOS E DESEMPENHO DA JUSTIÇA ESTADUAL DE PRIMEIRO GRAU NO BRASIL

Alexandre Samy de Castro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1609

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, abril de 2011

INDICADORES BÁSICOS E DESEMPENHO DA JUSTIÇA ESTADUAL DE PRIMEIRO GRAU NO BRASIL*

Alexandre Samy de Castro**

* O autor agradece os comentários e as sugestões de Danilo Santa Cruz Coelho sobre uma versão anterior do trabalho. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais (Diset) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765
JEL: D24, D73, H49, K40

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....7

2 INDICADORES BÁSICOS DA JUSTIÇA ESTADUAL DE PRIMEIRO GRAU NO BRASIL.....12

3 MEDINDO A EFICIÊNCIA DAS VARAS DE JUSTIÇA DO PRIMEIRO GRAU NO BRASIL: UMA ABORDAGEM DE FRONTEIRA ESTOCÁSTICA.....38

4 OBSERVAÇÕES FINAIS.....66

REFERÊNCIAS 71

ANEXO 78

SINOPSE

Este estudo apresenta uma avaliação quantitativa da eficiência produtiva das serventias judiciais estaduais de primeiro grau no Brasil, com base no método da fronteira estocástica de produção (AIGNER, 1977; MEEUSEN, 1977; BATTESE e CORRA, 1977). Utiliza-se, de forma inédita, a base de dados *Justiça Aberta*, organizada pelo Conselho Nacional de Justica (CNJ), que contém relatórios de produção de 8.495 serventias judiciais estaduais de primeira instância. Os insumos destinados à produção de serviços jurisdicionais incluem juízes e a equipe de funcionários, assim como casos pendentes. A ineficiência técnica depende de um vetor de características das serventias – os tipos de casos e a situação dos juízes e funcionários perante a serventia –, de variáveis "ambientais", incluindo geografia e classificação da jurisdição (comarca), e da qualidade da administração judicial no nível local, medida pelo modelo de provisão dos serviços locais de notários e registro (privatizados *versus* oficializados). O desempenho da vara de justiça é influenciado também por variáveis socioeconômicas, geográficas e políticas, que exercem influência sobre a qualidade e a celeridade da prestação jurisdicional. As estimativas do modelo permitem testar algumas hipóteses padrão na literatura sobre eficiência judicial. Além disso, o modelo fornece uma avaliação comparativa do desempenho das justiças estaduais, que resulta em recomendações políticas para a administração judicial no Brasil.

Palavras-chave: Poder Judiciário – avaliação; Poder Judiciário – morosidade; Poder Judiciário – funcionamento; fronteira estocástica; administração judiciária; desempenho jurisdicional; produtividade do magistrado.

ABSTRACT[i]

This paper offers a quantitative evaluation of the productive efficiency of state courts of first degree in Brazil, based on the stochastic frontier approach [Aigner D.J. (1977), Meeusen W (1977) and Battese and Corra (1977)]. This study exploits the novel

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

database by the Conselho Nacional de Justica, which contains production reports for 8,495 state courts of first degree. The inputs in the production function of jurisdictional services include judges - weighted by their experience in judicature - and staff as well as pending cases. The technical inefficiency of courts depends on a vector of court characteristics - the types of cases handled and the type of relationship of judges and staff personnel with the court - and 'environment' variables such as: geography and the classification of the jurisdiction (comarca); and the quality of judicial administration at the local level, proxied by the status of local notary and registry services (privatized versus official). Finally, court performance is also influenced by socioeconomic and political covariates, which potentially shift the demand for jurisdictional services. Estimates of the model allow testing some standard hypotheses in the literature on court performance. Moreover, the model provides a sophisticated assessment of the performance of state judiciaries, resulting in policy recommendations towards judicial administration of state courts in Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta uma análise quantitativa abrangente acerca do desempenho da Justiça Estadual de primeiro grau no Brasil, baseada em informações no nível da serventia judicial. Os principais objetivos são mensurar a eficiência produtiva de cada serventia judicial e analisar seus determinantes, com base em um modelo econométrico.

O nível de eficiência da prestação jurisdicional se traduz, no imaginário popular, através do conceito de *morosidade da justiça*. Este fenômeno diz respeito à demora excessiva e aos custos elevados que o sistema público de resolução de conflitos – isto é, o Poder Judiciário e suas normas legais e culturais – impõem ao cidadão jurisdicionado. Os problemas do sistema não são recentes, e têm sido extensamente documentados pela imprensa, gerando volumosa evidência anedótica de que o Poder Judiciário brasileiro não funciona de forma satisfatória. Indicadores gerados a partir de pesquisas de opinião corroboram esta percepção. Esta sabedoria convencional, aliada à evidência estatística, vem despertando o interesse acadêmico na investigação dos determinantes das falhas expostas do Poder Judiciário brasileiro.

Este estudo se insere no conjunto de pesquisas de cunho quantitativo que avaliam o desempenho do Poder Judiciário. Em essência, estas pesquisas adotam uma abordagem comparativa, na qual se calcula uma medida de desempenho para diversas unidades de observação – juízes, serventias, tribunal ou circunscrição. Em seguida, buscam explicá-la a partir de indicadores diversos de custos, volume de insumos produtivos ou características específicas às unidades e sua respectiva jurisdição.

O que difere este estudo dos demais estudos correlatos é o fato de considerar enquanto unidade de observação não a Justiça Estadual como um todo – composta por centenas de serventias e comarcas –, mas cada unidade prestadora de serviços jurisdicionais, ou seja, a serventia judicial. Segundo esta pesquisa sugere, há bastante assimetria no desempenho destas unidades mesmo dentro de uma mesma Unidade da Federação (UF). Portanto, a riqueza de informações inerente à comparação de serventias fica perdida quando se analisam os indicadores quantitativos de desempenho do Poder Judiciário em um nível agregado. Afinal, quem entrega o serviço jurisdicional é o magistrado vinculado à serventia na qual tramita o processo, de modo que a

comparação relevante refere-se à dinâmica que tem lugar em cada unidade prestadora de serviços, e não no sistema judicial como um todo. Diferentemente da análise de indicadores jurisdicionais agregados, a análise destas unidades possibilita uma investigação acerca da estrutura tecnológica e gerencial, necessária a elaboração de diagnósticos. A base de informações desagregada por serventia judicial permite que se ajude a responder a perguntas como: *por que serventias judiciais com utilização de insumos (juízes e funcionários), carga de trabalho, nível de entrância e situação geográfica e socioeconômica semelhantes apresentam produção jurisdicional tão díspar?* Este trabalho apresenta, portanto, uma perspectiva mais microeconômica do que macro, uma vez que analisa células do sistema de prestação jurisdicional, nas quais ocorrem não somente as decisões judiciais, mas também as gerenciais.

A primeira parte deste texto busca apresentar a novidade das informações desagregadas, revelando indicadores de desempenho no nível da serventia judicial, antes publicados somente no nível agregado ou estadual. Devido ao grande número de serventias em cada estado, tais indicadores são apresentados sob a forma de distribuições. Este método evidencia que há bastante heterogeneidade no desempenho de serventias judiciais entre estados e, sobretudo, dentro de um mesmo estado. Esta constatação é sugestiva da hipótese de que em um dado estado coexistem serventias modelo, que adotam boas práticas, e serventias de desempenho medíocre. Esta parte do estudo visa justamente provocar o leitor a refletir sobre as questões subjacentes a estas diferenças de desempenho, remetendo-o à segunda parte do estudo.

A partir de um modelo teórico de produção e de hipóteses estatísticas, a segunda parte da pesquisa procura identificar a fronteira tecnológica da produção de serviços jurisdicionais com base na variação observada entre milhares de serventias, ao longo de um período de oito meses. Esta fronteira corresponde ao máximo de sentenças proferíveis, dados o nível de emprego de mão de obra (juízes e funcionários), a carga processual, as competências, as características e o ambiente externo relativos à serventia. A partir das estimativas dos parâmetros desta fronteira de produção, calcula-se a ineficiência técnica de cada serventia judicial, definida pela distância entre a sua produção e a produção eficiente. Visando fornecer um diagnóstico de caráter geral acerca dos determinantes da ineficiência, incluem-se no modelo variáveis explicativas que podem ser objeto de política pública para o Poder Judiciário.

A importância da Justiça Estadual fica evidente a partir do relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), *Justiça em Números*, com dados sobre 2008, que reporta 16,8 milhões de casos novos nas varas das justiças estaduais de primeiro grau, equivalentes a 65,5% dos 25,6 milhões de casos novos em todos os tribunais do país, em primeiro e segundo grau (CNJ, 2009a).[1]

A Justiça Estadual constitui, portanto, parte fundamental de um sistema que tem um desempenho reconhecidamente insatisfatório em relação às necessidades de resolução de conflitos da sociedade. Operadores do direito, empresários e cidadãos em geral têm manifestado em pesquisas de opinião enorme desapontamento com a *performance* do sistema de Justiça no Brasil. Sadek (2005) indica que 45% dos magistrados consideram a rapidez da Justiça "ruim" ou "muito ruim". Pinheiro (2000) revela que 91% dos empresários e 45% dos juízes consideram a rapidez do Judiciário "ruim" ou "muito ruim",[2] e que 55% dos empresários consideram a Justiça Estadual "ruim" ou "muito ruim".[3] A pesquisa revela ainda que a falta de celeridade é considerada a maior deficiência do Poder Judiciário, à frente de outros problemas supostamente relevantes como a imparcialidade do juiz e os custos de acesso ao sistema. Empresários consideram o "funcionamento inadequado da Justiça" o terceiro fator que mais prejudica o ambiente de negócios, perdendo apenas para o peso dos impostos e as contribuições sociais.[4] Em pesquisa de opinião recente, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS, 2009) constatou que 66% da população consideram o tempo de tramitação dos processos muito demorado, e que 75% avaliam o custo para se acessar a Justiça como "alto demais, impede que as pessoas mais pobres possam acessar". Estas evidências tornam-se ainda mais contundentes considerando-seque as serventias judiciais de primeiro grau no Rio Grande do Sul apresentam os melhores indicadores de eficiência técnica do país.[5]

1. Esses tribunais incluem o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Conselho da Justiça Federal (CJF), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os tribunais regionais federais (TRFs), os tribunais regionais do trabalho (TRTs) e os tribunais de justiça (TJs). Os casos novos estaduais incluem os processados nas turmas recursais e nos juizados especiais.

2. Esta pesquisa de opinião se baseia em uma amostra de 300 firmas extraídas de um universo de 3 mil firmas no estado de São Paulo. A seleção da amostra segue um procedimento de estratificação dupla, baseado em pesos setoriais e tamanho da firma.

3. Os números da Justiça Estadual não causam tanto desapontamento quanto os agregados, pois não incluem a Justiça do Trabalho, considerada, na mesma pesquisa de opinião, a esfera com o pior desempenho no Judiciário brasileiro.

4. Noventa e dois por cento dos empresários consideram que o "funcionamento impróprio da Justiça" é "um pouco prejudicial" ou "muito prejudicial" às atividades de sua empresa.

5. Ver subseção 3.5.

Com o objetivo de avaliarem-se as consequências de uma Justiça lenta, Fachada *et al.* (2003) estimam em 76% do valor da causa o custo de utilização de um serviço jurisdicional de cobrança judicial, no qual o elevado tempo de duração do caso tem grande peso. Observam-se custos da mesma ordem de grandeza em outros tipos de litígios cíveis, como retomada de imóvel, pagamento de verbas indenizatórias ou rescisão de contratos.

Some-se a essa frustração o fato de que, de acordo com o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2003), o gasto *per capita* com o Judiciário brasileiro, no ano 2000, foi cinco vezes a média – em paridade de poder de compra – de 35 países estudados. No mesmo ano, o Brasil foi o país da amostra que teve a maior alocação orçamentária destinada ao Poder Judiciário: 3,66% do gasto. A justiça estadual sozinha, gastou, em 2009, 21 bilhões de reais, o equivalente a 16,43% do gasto público dos estados (CNJ, 2010, p. 116).

Este conjunto de evidências sugere que o Brasil tem um Judiciário caro, mas que não tem logrado seu objetivo de resolução de conflitos de forma célere, violando cláusula pétrea inscrita no Artigo 5º, inciso LXXVIII, do Pacto Fundamental.[6] Assim, a questão relevante para os formuladores de política é: como melhorar o desempenho do sistema, dados seus custos? Isto é: seria possível melhorar o desempenho sem adicionar recursos?

A questão da eficiência do Poder Judiciário é relevante não somente do ponto de vista do papel do Estado na economia e na sociedade, que remete à noção de equidade, mas também do ponto de vista do funcionamento de mecanismos de mercado, associado à noção de eficiência.

Com relação ao papel do Estado, observa-se no Brasil, após 1988, uma crescente e legítima judicialização dos direitos sociais e das políticas públicas (VIANNA *et al.*, 1999). Este fenômeno, universal e típico de sociedades livres e democráticas (TATE e VALLINDER, 1997), traduz-se em grande impulso à demanda por serviços jurisdicionais, de modo que o sistema e a prática processual precisam se adaptar para satisfazer a necessidade de resolução de conflitos. A dificuldade de se mediar conflitos de forma eficiente tem consequências negativas diretas e indiretas sobre o bem-estar social. Diretas porque podem subtrair ou confirmar direitos fundamentais injusta

6. "A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

ou extemporaneamente; indiretas porque cada real desperdiçado no custeio deste sistema ineficiente de resolução de conflitos poderia ser utilizado para garantir direitos fundamentais (mediante, por exemplo, mecanismos de transferência de renda).

Do ponto de vista do funcionamento do mercado ou da iniciativa privada, há farta evidência teórica e empírica de que o funcionamento precário do sistema de Justiça pode ter consequências negativas sobre a economia, no que concerne a mercado de crédito (PORTA *et al.*, 1997; PINHEIRO e CABRAL, 1998; ARIDA *et al.*, 2005; COSTA e MELLO, 2006), *spreads* bancários (FACHADA *et al.*, 2003), indicadores do mercado de trabalho (FRAISSE *et al.*, 2009) e formação bruta de capital e inovação tecnológica (GOULD e GRUBEN, 1996; MANSFIELD, 1994; MANSFIELD, 1995). Estes estudos apontam para a qualidade institucional como um fator fundamental para o desenvolvimento econômico (ver, ainda, North, 1994). A prevalência de *law enforcement*, além da eficácia e eficiência dos mecanismos de resolução de disputas, é necessária para garantir a acumulação de fatores (capital físico e humano) e o progresso técnico sustentados, determinantes do nível de produto no longo prazo.

Uma série de estudos acadêmicos, no Brasil e no exterior, além de relatórios oficiais, discutidos na subseção 2.7.1, respondem de forma afirmativa à pergunta formulada: sim, é possível conferir ganhos de eficiência substanciais à prestação jurisdicional a partir de melhorias na administração judicial, com a mesma quantidade de recursos.

Nesse contexto, este estudo visa elucidar os fatores determinantes da ineficiência[7] da administração judicial por meio de um método analítico e estatístico rigoroso. Esta abordagem complementa outros métodos de investigação, incluindo pesquisas de opinião – tais como as já mencionadas – ou inspeções às serventias judiciais, que visam identificar distorções e irregularidades na gestão da serventia quando da prestação jurisdicional. De fato, ao final deste estudo, corrobora-se boa parte das evidências acerca das distorções no seio do Poder Judiciário, apresentadas nos relatórios de inspeção aos estados, produzidos pelo CNJ, e muitas das percepções reveladas em pesquisas de opinião.

7. Ao longo deste trabalho, utilizam-se os termos ineficiência e eficiência de forma intercambiável. A utilização frequente da primeira denominação segue o padrão da literatura especializada e é desprovida de qualquer conotação negativa que tente qualificar *a priori* o desempenho – individual ou agregado, estadual ou nacional – das serventias judiciais de primeiro grau no Brasil.

Desta forma, este estudo espera contribuir para reforçar as ações do CNJ no sentido de auditar a Justiça Estadual, identificar problemas, aprimorar a regulação da atividade jurisdicional e propor reformas estruturais.[8]

O estudo divide-se em três seções, além desta introdução. Na próxima seção, oferece-se uma análise descritiva de indicadores tradicionais do desempenho das varas de justiça. Busca-se discutir o formato da distribuição destes indicadores em cada estado, em vez de apenas indicadores agregados sintéticos. Observa-se um desempenho heterogêneo, mesmo dentro de um estado, ilustrando a complexidade das questões subjacentes ao desempenho da Justiça Estadual no Brasil. Ainda na segunda seção, apresenta-se uma resenha da literatura sobre o desempenho da Justiça no Brasil. Na terceira seção, expõe-se um modelo de produção jurisdicional, isto é, uma estrutura analítica que possibilita a descrição do processo de produção de serviços jurisdicionais (sentenças), em função da utilização de insumos e de características internas e externas à serventia judicial. Com este modelo, pretende-se entender como nuances da organização judiciária e dos agentes envolvidos na prestação jurisdicional se refletem no desempenho da serventia judicial. Na quarta seção, apresentam-se as considerações finais.

A despeito das múltiplas referências cruzadas entre seções, o leitor mais interessado no modelo econométrico da produção jurisdicional e na estimação da eficiência técnica das serventias judiciais pode dirigir-se diretamente à terceira seção.

2 INDICADORES BÁSICOS DA JUSTIÇA ESTADUAL DE PRIMEIRO GRAU NO BRASIL

2.1 INTRODUÇÃO

Esta seção analisa as características das serventias judiciais estaduais de primeiro grau, a partir da nova base de dados do CNJ, denominada *Justiça Aberta*. Este conjunto de informações permite o cômputo de uma série de indicadores de eficiência e celeridade da prestação jurisdicional. A principal contribuição desta seção é apresentar indicadores de produtividade no nível da unidade de prestação jurisdicional, isto é, a vara de justiça

8. A partir da análise da experiência norte-americana, Hensler (2001) argumenta sobre a importância de se fundamentarem propostas de reforma da Justiça em estudos empíricos.

ou juizado especial (JE). Relatórios estatísticos publicados anteriormente[9] apresentam tais indicadores de forma agregada – no nível estadual –, negligenciando uma grande quantidade de informação ao nível da serventia. Segundo os números demonstram, há bastante heterogeneidade nos indicadores de desempenho jurisdicional, mesmo dentro de uma mesma UF. Por isso, a análise dos números desagregados ao nível da serventia torna-se imprescindível. As informações são muito importantes para uma avaliação das deficiências e virtudes na prestação jurisdicional da serventia, sejam elas de ordem administrativa, orçamentária ou até mesmo política. Esta avaliação deve, portanto, contribuir para a formulação de políticas judiciárias. A publicação do sistema *Justiça Aberta* é um passo fundamental no sentido de se alcançarem estes objetivos.

Os dados disponíveis do *Justiça Aberta*, sobre cerca de 9 mil varas de justiça no ano de 2008, incluem: o número de juízes, o número de funcionários, o estoque de processos pendentes de julgamento e os fluxos de processos distribuídos e resolvidos (sentenças e homologações de acordo), além do volume de despachos e decisões interlocutórias.

Até o momento, raros estudos analisaram quantitativamente o desempenho jurisdicional no Brasil. Alguns estudos avaliaram o desempenho do Judiciário de forma indireta, baseados em pesquisas de opinião (entre outros, Sadek, 2005; Pinheiro, 2000; Amepe, 2006; TJRS, 2009). Outros o fizeram de forma direta (SCHWENGBER e SOUSA, 2005; 2006), utilizando indicadores estatísticos. Os estudos baseados em pesquisas de opinião captam as percepções de usuários e operadores do direito acerca da *qualidade* da prestação jurisdicional, sem apresentar, contudo, uma mensuração direta de indicadores efetivos da atividade jurisdicional.

Este estudo se insere na linha de estudos estatísticos. A contribuição fundamental é a apresentação de indicadores de desempenho desagregados no nível da serventia judicial, com um maior detalhamento, aproveitando-se a riqueza de informações disponíveis no sistema *Justiça Aberta*.

A avaliação da qualidade da prestação jurisdicional com base em indicadores quantitativos é alvo de críticas por ignorar a dimensão qualitativa das decisões judiciais. Isto é, a quantidade de sentenças proferidas por um juiz *per se* não permite que se mensure o valor social da prestação jurisdicional, visto que ignora dimensões como a

9. Ver a série de relatórios estatísticos *Justiça em Números*, publicados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7731&Itemid=944>. Ver também Brasil (2007).

complexidade dos casos e a correção (*fairness*) e previsibilidade das decisões judiciais. No contexto deste estudo, esta crítica pode ser atenuada por dois motivos: consideram-se, na avaliação do desempenho das serventias, suas competências, de modo que se tenha uma noção da complexidade média dos litígios. Além disso, estudo empírico de Djankov *et al*. (2003) demonstra que o grau de formalismo de um sistema judicial é positivamente correlacionado com maior duração média do processo, inconsistência, menos honestidade, menos correção e mais corrupção, com base em uma amostra de 109 países. Este resultado confirma a ideia de que a Justiça que tarda falha.[10] A publicação *Doing Business in 2004* (THE WORLD BANK, 2004) corrobora este conjunto de resultados, com base em uma pesquisa de opinião envolvendo 10 mil empresas em 82 países. Além disso, Buscaglia (2006) defende a ideia de que o elevado número de procedimentos cria mais oportunidades para a obtenção de subornos durante o curso de um processo judicial. Portanto, há motivos para se crer que, em média, a eficiência produtiva de um tribunal é positivamente correlacionada com a *qualidade* da prestação jurisdicional deste tribunal,[11] em termos de suas dimensões não observáveis, porém relevantes para uma avaliação abrangente do desempenho ou valor social da prestação jurisdicional.

Esta seção é de natureza descritiva em vez de analítica. Mais do que traçar diagnósticos e propor soluções, pretende-se apresentar um quadro abrangente do desempenho jurisdicional não com base em dados agregados, mas sim explorando a heterogeneidade observada entre as várias serventias judiciais da Justiça Estadual.

A seção estrutura-se da seguinte forma: na subseção 2.2 expõe-se uma descrição geral da base de dados *Justiça Aberta*. A subseção 2.3 analisa a situação dos juízes. Na subseção 2.4, discute-se a distribuição dos funcionários entre serventias, por estado. A subseção 2.5 examina os estoques de casos pendentes e os fluxos de processos distribuídos e resolvidos. Na subseção 2.6 discute-se um conjunto de indicadores de

10. Os diversos relatórios de inspeção dos judiciários estaduais, publicados pelo CNJ em 2008 e 2009, têm demonstrado que a incidência de atrasos (demora de mais de 100 dias para a prolação de sentença ou outro ato judicial) tende a andar de mãos dadas com indícios diversos de irregularidades administrativas, corrupção e falta de transparência das autoridades judiciárias. Além disso, as inúmeras evidências sobre a manipulação da distribuição e o controle estratégico do andamento de processos sugerem que, em alguns casos, a dimensão de imparcialidade no julgamento poderia estar comprometida.

11. Em estudo em andamento, Castro (2011) encontra — com base em uma amostra de dezenas de milhares de Apelações Cíveis no Tribunal de Justiça do Paraná – uma relação positiva entre a duração processual no primeiro grau e a probabilidade de reforma da decisão, levando-se em consideração a complexidade do caso, além de um extenso conjunto de indicadores jurisdicionais no primeiro e no segundo grau.

eficiência. A subseção 2.7 apresenta uma revisão da literatura acerca das percepções e dos diagnósticos sobre o funcionamento do Poder Judiciário brasileiro. Ainda nesta subseção, confrontam-se as principais conclusões desta literatura com os indicadores discutidos nas subseções de 2.2 a 2.6. A subseção 2.8 conclui a seção.

2.2 A BASE DE DADOS: JUSTIÇA ABERTA

Como sugere o nome, o sistema *Justiça Aberta* é uma base de dados aberta a consulta na internet. O sistema contém relatórios mensais de produção de milhares de juízes estaduais de primeiro grau. Os primeiros relatórios datam de janeiro de 2008, mas a adesão em massa ocorreu somente a partir de abril daquele ano, quando 7.459 juízes apresentaram relatório de produção (tabela 1).[12] Mais de 130 mil relatórios referentes ao ano de 2008 foram disponibilizados para consulta na internet.

A tabela 1 revela que há muito mais relatórios que juízes, indicando que os juízes apresentam mais de um relatório por mês. Isto ocorre porque, em um dado mês, muitos magistrados prestam serviço em mais de uma serventia, além daquelas nas quais são titulares.

É importante ressaltar que o número de magistrados reportando difere do total de magistrados no estado. Para obter este último, utilizam-se as listas de antiguidade dos tribunais de justiça (TJs). Assim, na ultima coluna da tabela 1, apresenta-se o total de magistrados em atividade no primeiro grau de jurisdição estadual.

2.3 OS JUÍZES

Os juízes são os agentes fundamentais da prestação jurisdicional. Por isso, nesta seção apresenta-se uma descrição detalhada de sua atividade a partir da base de dados *Justiça Aberta*. Complementam-se as informações com as listas de antiguidade dos magistrados, obtidas junto aos TJs, que revelam o tempo na magistratura de cada juiz.

12. O período de referência dos relatórios em geral é de um mês, mas também são observados relatórios referentes a períodos mais curtos, até mesmo a apenas um dia.

2.3.1 Distribuição dos juízes entre tipos de serventias

Uma questão importante diz respeito à distribuição dos juízes entre tipos de serventias.[13] Em outras palavras, qual é a carga de trabalho média reportada pelos juízes, e como estes distribuem seu tempo entre diferentes serventias?

A tabela 2 apresenta o número médio de juízes por UF e por tipo de serventia. A média nacional é de 1,3 juiz/mês. Um juiz/mês equivale a 30 dias de trabalho reportados. Portanto, este número equivale a uma média de 39 dias de trabalho de juiz.[14] A base de dados não informa quantas horas o juiz trabalhou no dia em que apresentou relatório, de modo que não é possível inferir sua carga efetiva de trabalho, medida em unidades de tempo.

A dispersão desses indicadores entre os tipos de serventia é relativamente pequena, destacando-se as varas de fazenda pública com 1,9 juiz/mês. As varas únicas tendem a apresentar um número menor de juízes/mês, em torno de 1,1. Com relação às UF, destaca-se o elevado número de juízes em Goiás e Santa Catarina. Nestes estados, há mais juízes/mês em praticamente todos os tipos de serventias.

Confrontando o elevado número de juízes em Goiás e Santa Catarina com os padrões de rotatividade apresentados na tabela 3, percebe-se que nestes estados os juízes dividem seu tempo entre um número efetivo de serventias acima de três unidades, significativamente superior à média nacional. A tabela 2 revela que a carga excessiva de juízes reduz a carga de processos por juiz, bem como o número de casos resolvidos por juiz, ambos bastante abaixo da média nacional. Este quadro revela possíveis ineficiências na alocação de juízes. Especificamente, dado que a carga de processos por juiz é bem inferior à média nacional (tabela 5), não fica evidente a necessidade de os juízes alocarem seu tempo de trabalho entre diversas serventias. Ainda que a escassez de juízes fosse de fato um problema, um elevado número de dias reportados por juiz (tabela 3) não justifica uma rotatividade tão grande entre diferentes serventias.

13. Dentro do sistema *Justiça Aberta*, a determinação do tipo de serventia pode ser feita de duas formas: *i)* a partir do campo denominação da serventia; e *ii)* a partir da lista de competências da serventia. Utiliza-se o primeiro critério, pois a lista de competências não permite que se determine a participação de cada competência no volume total de processos em tramitação na serventia. Quando a denominação da serventia é muito vaga e não permite classificação, utiliza-se o segundo critério para classificá-la. Uma classificação consistente das serventias é fundamental para a modelagem estatística da ineficiência, realizada na terceira seção.

14. Estes números incluem dias não úteis.

2.3.2 Distribuição dos juízes entre jurisdições (comarcas)

Um indicador relevante do ponto de vista da administração judiciária diz respeito à eficiência na distribuição dos juízes entre as comarcas dentro do estado. Em princípio, seria desejável que a alocação dos juízes fosse proporcional à carga de processos pendentes de julgamento dentro da comarca. Por exemplo, se uma comarca contivesse 10% da carga de processos de sua UF, então ela deveria dispor de aproximadamente 10% dos juízes da UF. A alocação ideal pode não obedecer a esta relação de proporcionalidade.[15] Contudo, disparidades acentuadas poderiam indicar certo grau de ineficiência alocativa por parte da administração judiciária.

Para avaliar a distorção alocativa, propõe-se um *indicador da distorção alocativa* (IDA*)* para cada UF, definido como:[16]

$$IDA_{UF} = \sqrt{\frac{1}{2} \times \sum_{C_{UF}} (s_j^c - s_a^c)^2} \qquad (1)$$

Na equação:

s_j^c = % dos juízes da UF alocados na comarca *c*;
s_a^c = % do acervo de processos da UF pertencentes à comarca *c*; e
C_{UF} = conjunto das comarcas na UF.

Este indicador, apresentado na tabela 4, sumariza a distribuição da desproporcionalidade entre juízes e processos entre comarcas em cada UF. Quanto mais elevado o indicador, maior a distorção alocativa. O indicador varia entre 0 e 100, sendo que *0* seria o ponto de distorção mínima, no qual todas as comarcas apresentam $s_j^c = s_a^c$.

15. Implicitamente, supõe-se uma proporção de fatores de produção invariante entre comarcas. Caso isto não acontecesse, seria possível uma alocação eficiente de juízes, de acordo com a qual as comarcas onde houvesse uma proporção relativa de juízes muito baixa seriam compensadas pela maior utilização de outros fatores, como equipamentos, sistemas de informação ou funcionários (escrivães, escreventes, oficiais de justiça etc.). No entanto, esta hipótese não se verifica empiricamente, uma vez que em cada UF existe forte correlação, positiva e significativa, entre a desproporcionalidade de juízes e a desproporcionalidade de funcionários da comarca. Alternativamente, pode-se explicar a desproporcionalidade por diferenças na composição de tipos de processo na comarca.

16. Esta fórmula, emprestada da ciência política, foi originalmente proposta por Gallagher (1991).

O IDA médio é 9,7, apresentando uma dispersão bastante elevada entre as UFs. Entre as UFs de IDA mais elevado, destacam-se MS, PE, AL, AC, AM e PI, todas acima do valor *16*. Próximas à média encontram-se RN, BA, MA, PA, TO e PB. Bem abaixo da média estão MG e RS, com índices de 4,2 e 3,3 respectivamente.

O IDA é uma medida adimensional, porém com uma clara interpretação: o valor de 9,7 significa que quase 10% dos juízes em todo o estado poderiam ser realocados entre comarcas para que se alcançasse uma proporcionalidade satisfatória entre processos e juízes. É um número expressivo enquanto média nacional. Seria desejável um número menor, e, sobretudo, uma menor dispersão entre estados, pois os fatores causadores de desvios em relação à proporcionalidade perfeita (*IDA=0*) não deveriam variar substancialmente entre estados.

É possível que o IDA reflita dificuldades ou rigidez por parte da autoridade judiciária estadual em alocar juízes livremente. Estas dificuldades podem estar associadas, por exemplo, à existência de varas de difícil provimento (possivelmente mais frequentes em estados com custos de transporte elevados, como AC e AM) ou à excessiva concentração de juízes na comarca da capital.

2.3.3 Carga de processos por juiz

A tabela 5 apresenta o número de processos pendentes por juiz/mês, UF e tipo de serventia, referentes a outubro de 2008. A média nacional é de 4.587 casos, com significativa variância entre tipos de serventia. As varas de fazenda pública apresentam um número excessivo de processos pendentes de julgamento: 24.584. Muito atrás, mas ainda acima da média, encontram-se as varas de execuções criminais, as varas cíveis não especializadas e os juizados cíveis. No outro extremo da distribuição, observam-se as varas criminais e os juizados especiais criminais, com cerca de 2 mil casos pendentes.

O CNJ reconhece estas distorções, e vem trabalhando para reduzir o acúmulo de processos, especialmente nas varas de fazenda pública.[17,18] Com relação aos juizados cíveis, é possível que a maior celeridade dos ritos dos JEs tenha trazido para dentro

17. O CNJ pretende implantar em todo o Brasil o sistema eletrônico de execução fiscal, visando garantir maior celeridade e controle do andamento de processos das varas de fazenda pública.

18. Em recente reflexão sobre processos de execução fiscal, o presidente do CNJ, ministro Gilmar Mendes, afirmou: "A Justiça precisa ser mais efetiva na sua cobrança e respeitar o direito das pessoas que esperam durante anos para receber os precatórios". E emendou: "É uma patologia institucional. Precisamos enfrentar essa questão com a devida seriedade para que resolvamos o problema".

do sistema uma demanda jurisdicional reprimida que jamais se efetivaria se sujeita à lentidão associada aos ritos do Código de Processo Civil (CPC).

Os estados do Rio de Janeiro, Paraná e São Paulo apresentam uma carga de processos por juiz muito superior à média nacional. Em todos os casos, as varas de fazenda pública são as maiores responsáveis por este acúmulo de processos.

2.3.4 Distribuição do tempo do juiz entre diferentes serventias

Ao longo do período amostral desta pesquisa – de abril a novembro de 2008 – é comum se observar um único juiz reportando produção em diversas serventias. Neste contexto, seria interessante medir como o juiz distribui sua carga de trabalho nestas unidades.

Para tal, propõe-se um indicador médio da alocação do trabalho do juiz entre diferentes serventias. Este indicador pode ser interpretado enquanto uma medida do grau de mobilidade do magistrado. Quando há excessiva mobilidade, os juízes em geral atendem a diversas serventias judiciais, o que pode gerar ineficiências, por várias razões, como ausência de controle e fiscalização das serventias, e não aferição de ganhos de produtividade decorrentes da especialização. Quando a mobilidade é reduzida, no limite o juiz se dedica integralmente a uma única serventia, maximizando ganhos gerenciais e de especialização. É importante ressaltar que a elevada mobilidade pode, por um lado, ser fruto de ineficiências de coordenação do Tribunal de Justiça (TJ), mas, por outro lado, pode ser decorrente da escassez de juízes, que poderia obrigar o atendimento simultâneo de diversas serventias por parte de um único juiz.

O índice aqui proposto é obtido por meio do inverso da soma dos quadrados dos dias trabalhados em cada vara como proporção dos dias totais reportados no período amostral (abril a novembro de 2008). Matematicamente:

$$NVE_j = \left(\sum_{v=1}^{V_j} s_v^2 \right)^{-1} \tag{2}$$

Na equação,

$s_v = \dfrac{\text{dias reportados na vara } v}{\text{dias totais reportados}}$ e $V_j =$ número de varas aonde o juiz apresentou relatório de produção.

Assim, o *número efetivo de varas* (NVE) é o número de serventias nas quais o juiz reportou produção, ponderado pelo tempo dedicado a cada serventia. A tabela 3 revela a existência de uma variação substancial no número de varas atendidas por juiz entre UFs. Este indicador nada diz a respeito do volume médio de trabalho do juiz, mas sim como este trabalho se distribui entre diferentes serventias.

A tabela 3 apresenta a média do NVE atendido por cada juiz ao longo do período amostral (de abril a novembro de 2008).

2.3.5 Tempo de carreira

A tabela 6 apresenta estatísticas da experiência dos magistrados, medida em anos de carreira na magistratura, por UF.[19] A experiência média é de onze anos e meio, mas com bastante variação entre estados: GO, PI e SC possuem um quadro de magistrados bem mais experiente do que os demais estados, com cerca de 15 anos de experiência. Por sua vez, alguns estados possuem juízes com experiência média bem abaixo da nacional, em torno de seis a oito anos: AC e CE. Na terceira seção, apresenta-se uma tentativa de se medir o efeito da experiência do magistrado sobre a produção judicial.

2.4 OS FUNCIONÁRIOS

A tabela 7 apresenta o número mediano de funcionários por mil processos na serventia a cada mês. Esta medida revela se há excesso ou escassez de funcionários, relativamente ao volume de processos existentes na serventia.

De acordo com a tabela 7, a serventia mediana opera com 2,7 funcionários para cada mil processos. Na comparação entre UFs, destacam-se AC, PI, SE e AP como os que têm o maior número de funcionários relativamente à carga de trabalho, ao passo que PR, RS, GO, MG e BA apresentam um número de funcionários ligeiramente inferior à mediana.

A última edição do relatório *Justiça em Números* (CNJ, 2009a) reporta o número de funcionários da Justiça Estadual. Estes números são apresentados na tabela 8, juntamente com o número de funcionários reportados pelo *Justiça Aberta*. A diferença entre os dois números se deve principalmente ao fato de que, no sistema *Justiça Aberta*, são reportados os funcionários que estão de fato trabalhando. Funcionários licenciados,

19. Até 31 de dezembro de 2008.

de férias, cedidos a TJs etc. não são reportados neste sistema. Contudo, os números do referido relatório contêm todos os funcionários ativos da Justiça Estadual.

O excesso de funcionários por processo nas varas da Justiça Militar e varas de falências pode ser um sinal de distorção alocativa ou gestão ineficiente. As varas da Justiça Militar possuem uma carga de trabalho bastante reduzida (tabela 9), portanto possivelmente não necessitariam de tantos funcionários. Por sua vez, o excesso de funcionários nas varas de falências contrasta com indicadores de desempenho que deixam a desejar, conforme discutido nas subseções a seguir.

2.5 CASOS PENDENTES E MOVIMENTO PROCESSUAL

2.5.1 Casos pendentes

Nesta seção apresenta-se a mediana do número de processos pendentes de julgamento por tipo de serventia. A tabela 9 apresenta a mediana do número de processos pendentes, por tipo de serventia.

As serventias com o maior acúmulo de processos são, em primeiro lugar, as varas de fazenda pública, com cerca de 12 mil processos. Em seguida, as varas de execução criminal e as varas e juizados cíveis.

As UFs com o maior número de casos pendentes são, em ordem decrescente: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais e Goiás.

2.5.2 Movimento forense (casos novos)

A tabela 10 apresenta dados do movimento forense, que corresponde ao total de processos distribuídos na serventia em um dado período de tempo.

As informações apresentadas sugerem que as serventias que apresentam maior fluxo de casos novos são aquelas que apresentam também um maior acúmulo de casos pendentes: varas de fazenda pública, de execução criminal, e varas e juizados cíveis.

Na comparação entre UFs, destaca-se a judicializacão excessiva – isto é, um movimento forense elevado – no Rio Grande do Sul, em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Distrito Federal.

2.6 INDICADORES DE EFICIÊNCIA DA SERVENTIA JUDICIAL

Esta seção discute um conjunto de indicadores tradicionais de eficiência, calculados para cada serventia judicial: casos resolvidos por juiz, taxa de congestionamento, taxa de atendimento da demanda (*clearance rate*) e duração média dos casos (*backlog index*).

Estes indicadores têm sido apresentados sistematicamente pelo CNJ, para as justiças estaduais, de forma agregada, por meio da publicação periódica *Justiça em Números*.[20] A Resolução nº 15 do CNJ, de 20 de abril de 2006, apresenta em apêndice estatístico a definição destes indicadores.

Esta seção discute o conceito de cada indicador e apresenta sua distribuição desagregada por serventia, condicionada à UF e ao tipo de serventia. A análise exploratória visa detectar padrões de desempenho, relacionados à UF ou ao tipo de serventia judicial.

2.6.1. Casos resolvidos por juiz

O número de casos resolvidos por juiz é o total de casos resolvidos dividido pelo número de juízes/mês na serventia:

$$RESJ_{it} = \frac{RESOLVIDOS_{it}}{\text{JUIZ}_{\text{IT}}}$$

Na equação:

Resolvidos= sentenças com mérito + sentenças sem mérito + homologação de acordos (3)

A tabela 11 apresenta o número médio de casos resolvidos por juiz, por UF e por tipo de serventia. As estatísticas revelam que RS, SP, RJ e DF têm a maior média de casos resolvidos por juiz, acima de 160 casos por mês, contra uma média nacional de 115. No lado oposto, estados como AL, PI e TO apresentam uma média de casos resolvidos por juiz inferior a 40.

A distribuição por tipo de serventia revela que, em juizados cíveis, varas de execução criminal e varas de fazenda pública, cada juiz resolve um número bastante superior à média geral. O oposto parece ocorrer nas varas de falências, varas criminais

20. Ver o relatório de 2008 (CNJ, 2009a).

(não execução) e nas varas únicas. No último caso, algumas explicações possíveis, apresentadas na segunda parte deste estudo, são: múltiplas competências, que dificultam a obtenção de economias de especialização, isto é, atende-se a todo tipo de caso; os juízes em geral são substitutos, com menor tempo de carreira; a maioria das varas únicas se localiza em comarcas pequenas, com uma infraestrutura jurisdicional mais modesta e menos capital físico e humano. Comarcas de primeira entrância de movimento forense reduzido devem implicar em número também reduzido de processos resolvidos por juiz.

2.6.2 Taxa de congestionamento

A taxa de congestionamento de um tribunal é definida como a porcentagem da carga de processos pendentes não solucionada a cada período. A carga de processos pendentes no período *t* é definida como a soma do estoque de processos pendentes no final do período anterior (*t-1*) e dos casos novos. Por definição:

$$CONGEST_{it} = \left(1 - \frac{RESOLVIDOS_{it}}{CARGA_{it}}\right) \times 100 \quad (4)$$

Na equação, $CONGEST_{it}$ é a *taxa de congestionamento* e $CARGA_{it} = PENDENTES_{it} + CN_{it}$ é a carga de processos, e CN_{it} é o número de casos novos.

A tabela 12 apresenta a taxa de congestionamento mediana por UF e por tipo de serventia.

Fica evidente que as serventias com maior congestionamento são as de fazenda pública (89%) e varas de falências (83,7%). Destacam-se entre as unidades menos congestionadas os juizados criminais. Ainda abaixo da mediana, destacam-se os juizados cíveis (71,7%) e as varas de família (72,2%). Na comparação entre UFs, destacam-se RS, AC e SE como os menos congestionados. Os mais congestionados são BA, AL e PE.

A figura 1 e a figura 2 apresentam as distribuições da *taxa de congestionamento* por tipo de serventia e por UF, respectivamente. Do ponto de vista da eficiência, uma distribuição desejável deveria apresentar massa significativa de unidades distantes (abaixo) de 100%.

2.6.3 Taxa de atendimento da demanda (*clearance rate*)

A *taxa de atendimento da demanda* mede a porcentagem da demanda jurisdicional que é

atendida a cada período. É um indicador importante, pois quando está abaixo de 100% indica que o estoque de processos pendentes está aumentando.

O indicador é definido como:

$$CLEARANCE_{it} = \frac{RESOLVIDOS_{it}}{CN_{it}} \quad (5)$$

A dinâmica de acumulação de processos pendentes de julgamento em uma serventia pode ser descrita como:

$$PENDENTES_{it} = PENDENTES_{it-1} + CN_{it} - RESOLVIDOS_{it} \quad (6)$$

ou então:

$$\Delta PENDENTES_{it} = CN_{it} - RESOLVIDOS_{it} \quad (7)$$

Portanto,

$$\Delta PENDENTES_{it} > 0 \text{ } se \text{ } e \text{ } somente \text{ } se \text{ } CN_{it} > RESOLVIDOS_{it} \quad (8)$$

A relação (8) equivale a:

$$\Delta PENDENTES_{it} > 0 \text{ } se \text{ } e \text{ } somente \text{ } se \text{ } CLEARANCE_{it} < 100\% \quad (9)$$

Por conseguinte, se a taxa de atendimento na serventia for menor do que 100%, o estoque de processos pendentes estará aumentando.

A tabela 13 apresenta o valor mediano da taxa de atendimento da demanda, por UF e por tipo de serventia. A mediana de todas as serventias da amostra é de 105%. O indicador é positivo, porém *per se* não constitui indício suficiente de bom funcionamento do sistema, pois muitos dos casos resolvidos no presente possivelmente referem-se a casos distribuídos muitos anos atrás, ou mesmo décadas atrás.

Outro ponto importante é que a demanda é endógena: a morosidade excessiva reduz a atratividade de o cidadão impetrar ação na Justiça, devido a questões financeiras e psicológicas. Assim, quando a demanda cai porque uma determinada serventia não presta atendimento célere, o indicador de atendimento se eleva, pois o denominador caiu. Dito de outra forma, morosidade excessiva pode reduzir *CN* (casos novos), levando a uma melhora do índice.

A figura 3 apresenta histogramas da *taxa de atendimento da demanda* por tipo de serventia. As varas de fazenda pública apresentam uma distribuição *skewed*, ou distorcida para a esquerda, sugerindo a prevalência de um equilíbrio não sustentável, no qual a maior parte das serventias atende a menos de 100% da demanda e, consequentemente, o estoque de casos pendentes tende a aumentar.

2.6.4 Duração média dos casos (*backlog index*)

A duração dos casos é a variável mais próxima do que se entende por morosidade processual. Idealmente, pode-se descrever o desempenho de uma serventia, em termos de sua lentidão, por meio do cômputo da média ou mediana do tempo de vida de todos os processos julgados em um dado período. O sistema *Justiça Aberta* não fornece estatísticas de duração processual. Tampouco é viável calculá-la para cada serventia, visto que exigiria a consolidação das informações de milhões de processos pendentes.

Estas limitações requerem o uso de medidas alternativas, indiretas, da lentidão, ou da duração média dos casos de um tribunal. Uma medida simples, proposta por Dakolias (1999), estima a duração média dos casos como a razão entre o estoque de casos pendentes e o fluxo de casos resolvidos na serventia. Esta medida é denominada *índice de atraso* (em inglês, *backlog index*):

$$BACKLOG_{it} = \frac{PENDENTES_{it}}{RESOLVIDOS_{it}} \qquad (10)$$

Essa razão pode ser interpretada como o número de períodos de que a serventia necessitaria para eliminar todos os casos pendentes, mantida constante a taxa de atendimento da demanda. Pode-se interpretar este indicador como o tempo médio que se leva para resolver um caso na serventia[21] ($CONGEST$=1-($BACKLOG$)$^{-1}$.

A tabela 14 apresenta o índice de atraso, ou *backlog index*, por UF e tipo de serventia. Chama atenção o índice mediano de atraso das varas de fazenda pública, superior a 13 anos – muito acima da mediana geral de 3,4 anos. Destacam-se negativamente também as varas criminais e as varas de falências, ambas com índices de atraso superiores a cinco anos.

21. A duração média dos casos é uma transformação monotônica crescente da taxa de congestionamento: (CONGEST=1-(BACKLOG)-1). Assim, os padrões qualitativos são idênticos àqueles descritos na subseção 2.6.2.

Na comparação entre UFs, destacam-se como campeões de atraso: Bahia, Tocantins, Pará, Pernambuco e Alagoas, com índices de atraso medianos acima de cinco anos. No outro extremo, destacam-se índices de atraso reduzidos no Acre, em Rondônia, em Sergipe e no Rio Grande do Sul, menores que dois anos.

A figura 5 apresenta a distribuição do *backlog index*, por tipo de serventia. À exceção dos juizados especiais, para todos os tipos de serventias existe uma grande quantidade de unidades que levam mais de dois anos para resolver um caso.[22]

Alguns tipos de serventias apresentam um desempenho bastante ruim, de acordo com este indicador: fazenda pública e falências. As respectivas distribuições apresentam "caudas grossas", indicando uma elevada concentração de serventias com duração média de casos bastante elevada, acima de dois anos. Outras categorias apresentam um desempenho um pouco melhor: varas cíveis, criminais, de família e não especializadas (juízo único) possuem massa quase nula de serventias com duração de casos acima de quatro anos. Entre as serventias não criminais, as de família apresentam a maior concentração de varas com uma duração média de casos inferior a dois anos.

O desempenho medíocre das varas de fazenda pública é consistente com o relatório do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2005), que sugere que a razão da morosidade reside não no excesso de casos, mas nos obstáculos procedimentais que impedem a resolução dos casos. Os dados apresentados corroboram a ideia, pois as varas de fazenda pública têm o maior número de juízes entre todos os tipos de varas. Além disso, os dados são consistentes com as conclusões de Pinheiro (2000)[23] acerca das percepções dos empresários em relação à qualidade do Judiciário e suas consequências sobre o ambiente de negócios.

Os gráficos por UF (figura 6) revelam padrões interessantes: o Rio Grande do Sul, que apresenta bons indicadores de forma consistente, possui uma distribuição bastante *skewed*, ou distorcida para a esquerda, o que significa que boa parte de suas serventias opera com níveis moderados de atraso. Distribuições mais "espalhadas" ou disformes, como as de BA, PE, PA e TO, são indicativas de que não há um padrão de desempenho

22. Os histogramas são truncados no valor 10, para efeito de apresentação. Contudo, existe massa positiva (pequena) além deste número.

23. Ver seção 2.7.1 abaixo.

dentro do estado. É provável que reflitam deficiências e falhas de coordenação na administração judiciária estadual.

2.7 DISCUSSÃO

Esta subseção apresenta uma resenha da literatura sobre a eficiência do Poder Judiciário no Brasil. Utiliza-se o conjunto de indicadores quantitativos apresentados para criticar a literatura, que compreende análises econométricas, estudos de caso e pesquisas de opinião junto aos operadores do direito e da sociedade como um todo.

2.7.1 O que diz a literatura?

The World Bank (2005)

Este estudo apresenta uma análise detalhada do sistema de Justiça do Brasil, em suas diversas esferas: estadual e federal, primeira e segunda instância. O estudo detecta uma "crise judicial" a partir dos anos 1990, "definida por uma rápida expansão da carga processual e pela capacidade do Judiciário de absorver apenas uma parcela deste crescimento" (p. 102). Segundo o estudo, "a capacidade de resposta não é uniforme entre as diversas esferas da Justiça, o que nos leva a detectar não uma única, mas uma série de crises, cada uma com uma perfil, causas, impactos e soluções distintas".

Os números do trabalho demonstram que a Justiça Estadual lidera esta "série de crises", visto que apresentou as maiores taxas de expansão de casos distribuídos, resolução de casos por juiz e carga processual.[24] Os números revelam que o aumento do número de juízes não acompanhou o ritmo de expansão dos processos distribuídos. Apesar deste descompasso, a capacidade da Justiça Estadual em lidar com o forte crescimento da demanda jurisdicional foi considerada "excepcionalmente elevada" (p. 110).

Examinando a composição de casos em varas de justiça de seis capitais do Brasil, o relatório do Banco Mundial concluiu que os casos envolvendo o governo, especialmente

24. O total de feitos distribuídos na Justiça Estadual de primeiro grau saltou de aproximadamente 4 milhões de casos em 1990 para quase 12 milhões em 2003. O CNJ (2008) sugere que entre 2003 e 2005 estes números se estabilizaram, aumentando apenas 5% em três anos. A Justiça Estadual experimentou um aumento de 30% nos casos distribuídos por juiz entre 1999 e 2003 (único período para o qual tais números estão disponíveis) e logrou dobrar o número de casos resolvidos (de 750 para 1.400, aproximadamente), enquanto a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho apresentaram redução no período.

relacionados a dívidas e impostos e seguridade social,[25] foram responsáveis por parcela significativa do acúmulo de processos não resolvidos. Baseando-se em uma amostra muito mais abrangente, este texto de discussão corrobora a conclusão do Banco Mundial.[26] O relatório aponta que, paradoxalmente, embora tais casos requeiram relativamente menos trabalho do juiz, se comparados a casos cíveis e criminais complexos, a prevalência de "recursos desnecessários e táticas dilatórias" criam fortes incentivos para que questões distributivas se desviem das esferas administrativa e política para a esfera judicial. Neste cenário, o excesso de casos acaba por consumir recursos excessivos do orçamento do Judiciário, em detrimento de outros tipos de ações.[27] Como forma de reduzir a excessiva judicializacão de questões fiscais, o relatório recomenda ações dentro e fora do Poder Judiciário: aprimoramento da execução de casos de dívidas e impostos, e melhoria na estrutura e nos incentivos dos procuradores gerais estaduais, municipais e da Fazenda Nacional, tipicamente os responsáveis por casos tributários nos quais o governo (municipal, estadual ou federal) é o requerente.

O relatório do Banco Mundial revela ainda os problemas dos JEs, crescentemente congestionados. Com relação aos casos comuns cíveis e criminais, o relatório levanta a necessidade de implantação de uma gestão ativa de casos, bem como reformas nos códigos de processo.

Dakolias (1999)

A autora compara o desempenho de varas comerciais localizadas em capitais de 12 países. Ela investiga empiricamente a relação entre a taxa de atendimento da demanda[28] e a carga processual. Se os juízes reagem a um aumento da carga processual aumentando a produtividade, então o aumento da carga deveria aumentar a taxa de atendimento da demanda. Todavia, se o excesso de processos acumulados gerar ineficiências relacionadas à gestão do ofício de justiça, então a taxa de atendimento da demanda pode diminuir. Baseada em dados longitudinais da média temporal destes indicadores, a autora não encontra uma relação estatística significativa entre as duas variáveis. Entre as principais

25. Em 2002, em São Paulo, as varas de execução fiscal contribuíram com 30% dos casos distribuídos e 51% dos casos pendentes no primeiro grau. Contudo, eles representavam apenas 14% de todos os processos resolvidos e 36% dos processos com decisão sem mérito.

26. O número mediano de casos pendentes em varas de fazenda pública é 7,9 mil, contra 2,1 mil em todas as varas (tabela 9).

27. As estatísticas descritivas apresentadas na tabela 7 revelam que o número médio de juízes e funcionários servindo em varas de fazenda pública é bem mais alto que nos demais tipos de serventias.

28. Ver a subseção 2.6.3 para uma definição desta variável.

limitações da análise, salientam-se: agregação de indicadores no nível nacional; e possível omissão de instituições importantes na comparação entre países. Esta hipótese deveria ser investigada no nível da vara de justiça, e não em nível agregado, visto que os mecanismos descritos operam no nível da serventia judicial.

O trabalho apresenta também análises de países separadamente, incluindo o Brasil. Destaca-se a falta de confiança no sistema judicial devido à morosidade e à imprevisibilidade das decisões judiciais.

Schwengber (2006)

Esta tese de doutorado tem como objetivo medir e explicar a eficiência da prestação jurisdicional no Brasil, utilizando e comparando métodos paramétricos e não paramétricos.

A autora examina, no capítulo quatro, a eficiência dos órgãos de primeiro e segundo grau dos 24 tribunais regionais do trabalho (TRTs) do Brasil, entre 1995 e 2003. O método de mensuração é o da fronteira estocástica de funções de custo, semelhante ao adotado na segunda parte deste estudo. A função de custos dos tribunais depende do número de casos pendentes, assim como da estrutura física e administrativa da corte. A principal conclusão é que a Justiça do Trabalho exibe deseconomias de escala nos juízos de primeiro grau e retornos constantes de escala nos de segundo grau.

No quinto capítulo, a autora utiliza métodos estatísticos não paramétricos para estimar a ineficiência de 175 comarcas da Justiça Estadual do Rio Grande do Sul. Adota-se um procedimento em dois estágios: em primeiro lugar, calcula-se uma medida de eficiência não paramétrica de cada comarca. Depois, utilizam-se modelos de regressão em painel para explicar a ineficiência, com base em características da vara de justiça, assim como características socioeconômicas e demográficas de sua localidade. Os resultados sugerem a presença de economias de escala: comarcas maiores, em termos do estoque de processos pendentes, são mais eficientes. Além disso, apresentam-se evidências da presença de economias de especialização: jurisdições não especializadas, de entrância inicial, tendem a ser mais ineficientes. O modelo inclui uma série de deslocadores da demanda jurisdicional, com efeitos negativos (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH/educação,[29] participação do Imposto sobre

29. Definido como um subíndice do IDH relativo à educação, calculado a partir da taxa de alfabetização e da taxa bruta de frequência escolar.

Serviços de Qualquer Natureza – ISS – na receita tributaria) e positivos (porcentagem de homens na população, porcentagem de idosos na população) sobre o nível de ineficiência. O estudo conclui que o acúmulo de processos, ao invés de diminuir, aumenta a ineficiência.

Brasil (2004)

Em 2004, o Ministério da Justiça publicou extensa avaliação das diferentes esferas da Justiça brasileira: Estadual, Federal, Trabalhista e Supremo Tribunal Federal (STF). O estudo comparou o número de casos resolvidos por juiz em varas estaduais de primeiro grau, assinalando diferenças significativas entre estados. Na média nacional, cada juiz julgava 1.200 processos por ano; mas, enquanto em estados como São Paulo cada juiz resolvia 2.354 casos, em outros, como Pará, Pernambuco, Alagoas, Amazônia e Roraima, a média caía para menos de 300 casos por ano. O estudo reconhece que os diferenciais de produtividade observados somente são comparáveis se condicionados a características processuais (tipo de processo), tipo de gestão, uso de equipamentos, qualificação dos juízes e complexidade dos casos. Em outras palavras, a comparação de produtividade requer observar-se a utilização de insumos (incluindo juízes), assim como as especificidades processuais.

Oliveira (2005)

Este artigo enumera os principais fatores determinantes da morosidade na Justiça Federal*: i)* inexistência de um curso preparatório para os juízes substitutos; *ii)* procrastinação exagerada de procedimentos; *iii)* não cumprimento de prazos relacionados a movimentações dos autos processuais, mandados, cartas precatórias e outros documentos do processo; *iv)* excessiva centralização dos procedimentos nas mãos do juiz, que tende a delegar poucas tarefas aos funcionários do cartório; *v)* falta de recursos materiais adequados ou uso inadequado dos recursos disponíveis; *vi)* escassez de recursos humanos, especialmente para apoio de juízes substitutos;[30] *vii)* ausência de um ambiente positivo de trabalho; *viii)* inexistência de gestão ativa de casos, que consistiria no agrupamento de casos semelhantes antes da aplicação de um procedimento qualquer, em vez de

30. O mesmo problema foi detectado por Amepe (2006).

seguir-se a ordem de numeração dos processos ou qualquer outro método arbitrário; e *ix)* engajamento dos juízes em atividades externas, especialmente ensino, que absorve parcela significativa do tempo de judicatura. O estudo se baseia em pesquisa de opinião junto a cerca de 1.100 juízes entre 1998 e 2003.

Amepe (2006)

Em 2006, a Associação de Magistrados do Estado de Pernambuco (Amepe) realizou uma pesquisa de opinião entre seus membros. Entre as principais conclusões, o estudo aponta que os juízes gastam uma parcela extremamente reduzida do seu tempo em atividades relacionadas à gestão do ofício de justiça. Uma das razões, diz o estudo, é que os juízes não possuem um mandato constitucional de gestão do cartório judicial.[31] O estudo sugere que a gestão do Judiciário de Pernambuco é extremamente centralizada e hierarquizada.[32] Neste contexto, os juízes têm pouco poder decisório sobre a alocação de recursos orçamentários, destituindo a gestão cartorária de relevância. Este problema é particularmente severo no que tange à alocação de recursos humanos.

A pesquisa identifica alguns fatores deletérios à qualidade da gestão das varas de justiça: o grande estoque de processos pendentes de julgamento e o fluxo de casos novos; forte pressão externa, em caráter permanente, de advogados, requerentes, requeridos, colegas, amigos, etc., no sentido de acelerar a tramitação dos processos e ignorar prazos, ameaçando assim o direito ao devido processo legal; falta de continuidade nas rotinas de trabalho devido a fatores externos, incluindo feriados prolongados e adiamento de audiências; quantidade e qualidade insuficiente de recursos humanos.

Como consequência destes problemas, os juízes se encontrariam presos em um círculo vicioso ou em um equilíbrio ruim: a produtividade é baixa porque a gestão é precária. Num ambiente de baixa produtividade, o aprimoramento da gestão constitui um ônus elevado, pelo menos no curto prazo, pois requer a absorção de parcela do tempo do juiz dedicada a tarefas judicantes.

---

31. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) não reconhece explicitamente a gestão do cartório enquanto uma responsabilidade dos juízes.

32. O Ministério da Justiça (Brasil, 2007) caracteriza o Judiciário paulista de forma bastante semelhante. Mais recentemente, pesquisa da AMB (2009) sugere que este modelo predomina em todo o país.

A pesquisa investiga a produtividade dos juízes a partir do volume de sentenças. Sugere-se que há muita heterogeneidade entre serventias judiciais, de modo que uma comparação apropriada deveria levar em consideração a natureza dos casos de cada serventia. A pesquisa indica fatores externos às varas que contribuem para a morosidade, incluindo quantidade e qualidade insuficiente de advogados, dificuldades na citação de partes, em razão de um número insuficiente de oficiais de justiça. Estes fatores se encontram fora do alcance dos juízes, estando associados às características demográficas e socioeconômicas da jurisdição e da administração judicial (Tribunal de Justiça).

Pinheiro (2003)

Com base em uma pesquisa de opinião realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos Sociais de São Paulo (IDESP) em 2001, o autor discute os fatores que explicam a morosidade e a falta de previsibilidade da Justiça no Brasil. A pesquisa se baseia nas respostas de 741 juízes, da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho, de primeiro e segundo grau. Na avaliação dos magistrados, os principais determinantes da morosidade, em ordem decrescente de importância são: *i)* escassez de recursos;[33] *ii)* falhas na lei; *iii)* ineficiência administrativa;[34] *iv)* excesso de formalismo; *v)* desempenho ruim do Ministério Público; *vi)* desempenho ruim dos serviços de notário e registro ("cartórios" extrajudiciais); [35] *vii)* forma de atuação dos advogados.[36] A pesquisa conclui, também, que 76% dos juízes revelam consumir até 30% do tempo em atividade administrativas. As razões para o envolvimento "excessivo" em atividades de gestão são: falta de habilidades gerenciais por parte dos juízes e funcionários; práticas de gestão ineficientes; e o desejo dos juízes de supervisionar a maior parte dos procedimentos do cartório, com pouca delegação de responsabilidades.

33. Número insuficiente de juízes, falta de sistemas de tecnologia da informação (TI) adequados e instalações físicas precárias são apontados como fatores "importantes" ou "muito importantes" para explicar a morosidade por mais de 85% dos juízes.

34. Setenta e quatro por cento dos juízes consideram a inexistência de uma gestão ativa de casos como um fator importante ou "muito importante" para explicar a morosidade.

35. Na próxima seção, sugere-se que o modelo predominante de provisão de serviços de notário e registro (oficializado *versus* privatizado) está correlacionado com indicadores não observados da qualidade da administração judicial local, em princípio importantes para explicar o desempenho jurisdicional.

36. De acordo com os magistrados, o comportamento dos advogados revela desconhecimento de leis e códigos processuais. A maior parte deles adotaria uma postura de confronto ao invés de conciliação, revelando uma propensão a estender a duração das disputas judiciais. Esta avaliação deve ser vista com cautela, uma vez que, em qualquer sistema judicial, as estratégias de comportamento do advogado são endógenas às regras e aos costumes processuais ditados pelas instituições judiciais.

Sadek (2005)

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) pesquisou a opinião de 3.258 juízes[37] a respeito de diversos tópicos, incluindo a celeridade e a qualidade dos serviços jurisdicionais. Alguns resultados são consistentes com os encontrados nos estudos já citados: 49% dos juízes avaliam a celeridade como "ruim" ou "muito ruim". Com relação à imparcialidade dos juízes, 60% consideram o desempenho das varas estaduais "bom" ou "muito bom". Curiosamente, 32% consideram o desempenho do STF "ruim" ou "muito ruim". Finalmente, 87,5% dos juízes observam "parâmetros legais" como base para sentença, enquanto 36,5% observam o "compromisso com as consequências econômicas" e 78,5% o "compromisso com as consequências sociais". O padrão das respostas sugere que o ativismo judicial é bastante difundido entre os juízes brasileiros.[38,39]

AMB (2009)

Em recente pesquisa, a AMB avaliou as condições de trabalho de 1.228 magistrados (85% destes juízes estaduais). Dois fatores são apontados como determinantes da morosidade da Justiça Estadual: o número elevado de casos pendentes e a quantidade e qualidade insuficientes de pessoal técnico. Os juízes estimam em média uma carência de 50% de pessoal especializado. Um problema mais geral é a falta de segurança nas serventias: metade delas não tem agentes de segurança e 80% não têm qualquer equipamento de segurança. Com relação à infraestrutura física das serventias, a maior queixa dos juízes é com relação à falta de salas de espera para o público e para o atendimento ao Ministério Público e advogados. Finalmente, a pesquisa revela que 99% dos juízes desconhecem a participação de sua serventia no orçamento da Justiça Estadual, e mais de dois terços alegam que suas dotações são insuficientes para uma prestação jurisdicional célere.

Brasil (2007)

Este estudo de casos analisa a tramitação de processos em quatro varas de justiça de primeiro grau no estado de São Paulo. A principal conclusão é que um processo permanece, em média, de 80 a 90% da sua vida dentro do ofício de justiça, e fora do gabinete do juiz ou

37. Juízes da Justiça Estadual de primeiro e segundo grau e de tribunais superiores federais.

38. Outras duas pesquisas de opinião reforçam esta percepção: Pinheiro (2003), Bolivar e Lamounier (2002).

39. Uma forma de ativismo judicial – o movimento Justiça Restaurativa – parece contribuir para que, no Rio Grande do Sul, as sentenças sem mérito representem, em média, 79% e 91% do total das sentenças em varas e juizados criminais, respectivamente, em contraste com médias nacionais de 36% e 56%, respectivamente (dados de abril a novembro de 2008).

das mãos dos advogados. Dentro deste tempo de cartório, os processos passam a maior parte do tempo em espera, aguardando o próximo procedimento. O estudo aponta o cartório judicial como um agente invisível dentro do Judiciário: a administração judiciária (Tribunal de Justiça) e o CPC praticamente ignoram seu papel (BRASIL, 2007, p. 30). A gestão de recursos humanos, orçamentários, almoxarifado e suporte de tecnologia da informação (TI) concentram-se nos TJs, sem a participação do cartório judicial. Além disso, os funcionários não recebem qualquer tipo de treinamento. Por sua vez, o CPC ignora a maior parte dos procedimentos adotados nos cartórios quando do estabelecimento dos prazos processuais. As seguintes sugestões poderiam aprimorar a gestão dos cartórios judiciais: redução da carga processual por funcionário e por juiz; reestruturação profunda da gestão do cartório judicial; melhoria da motivação e da qualificação dos funcionários; eliminação de tempos de espera; estabelecimento de uma relação de um para um tribunal/um ofício; melhoria dos sistemas de TI; adoção de um arcabouço legal que contemple o papel efetivo da burocracia cartorial na prestação jurisdicional.

2.7.2 Hipóteses testáveis

Nas subseções 2.3 a 2.6, apresentaram-se indicadores quantitativos da estrutura e do desempenho das serventias judiciais, enquanto na seção 2.7 discutiu-se o conjunto de diagnósticos acerca dos problemas da prestação jurisdicional no Brasil e dos principais entraves à sua melhoria.

O objetivo desta subseção é conciliar as lições do *senso comum* dos operadores do direito e as conclusões de estudos acadêmicos prévios – apresentados na seção 2.7 – com os padrões estatísticos levantados nas seções 2.3 a 2.6. Desta síntese, resultarão hipóteses analíticas testáveis a partir da base de dados *Justiça Aberta* e de um modelo formal, a ser definido na terceira seção.

Portanto, o final desta seção traduz o conjunto de lições apresentadas pelos estudiosos e operadores do direito em fatos estilizados ou hipóteses passíveis de serem testadas estatisticamente.

Fato 1: O excesso de processos pendentes aumenta a morosidade

O acúmulo de processos é apontado pela maioria dos estudos como um fator importante para explicar a morosidade processual.[40]

Fato 2: A insuficiência de juízes e funcionários aumenta a morosidade

40. Embora pareça tautológica, a ideia por trás desta hipótese pode ser ilustrada com o seguinte experimento: considere-se um "choque" positivo exógeno na carga de processos da serventia. Diante deste choque, de que forma a serventia responde, julgando mais rápido ou mais devagar?

Um aumento da utilização de fatores de produção eleva a produção de serviços jurisdicionais, tudo mais constante. Entretanto, tais fatores são onerosos para a sociedade, pois os recursos orçamentários são limitados. Assim, do ponto de vista do bem-estar social, seria ideal que o desempenho da prestação jurisdicional estivesse próximo da fronteira da eficiência – com o máximo de produção para uma dada quantidade de recursos. Antes de sugerir-se o aumento de recursos de custeio, é necessário que se pergunte: será que a unidade de prestação jurisdicional pode aumentar a quantidade e aprimorar a qualidade dos serviços prestados, dados os recursos disponíveis?

Mais importante do que discutir o tamanho do orçamento do judiciário, seria discutir a alocação dos recursos, o que coloca a próxima questão (*fato 3*).

Fato 3: A gestão ineficiente aumenta a morosidade

A subseção 2.3.2 revela indícios de distorções significativas na alocação de recursos entre jurisdições, além da falta de transparência na execução orçamentária. Mesmo problemas aparentemente fora do controle do *policy maker* – por exemplo, a fixação de juízes em varas de difícil provimento – poderiam ser contornados a partir de planejamento, incentivos e políticas adequadas.[41]

Em princípio, a gestão judiciária pode ser decomposta em dois níveis: o nível agregado (TJ e Corregedoria Geral da Justiça – CGJ) e o nível da serventia (magistrado). Isto é, parte importante das decisões administrativas está fora do controle do juiz, sendo prerrogativa do TJ. No nível da serventia, a experiência dos estudos apresentados revela, em linhas gerais, falta de planejamento, no sentido da otimização dos procedimentos da vara de justiça. A ausência da gestão ativa de casos é um fator preponderante. No nível agregado, observa-se a centralização excessiva e a falta de transparência na administração judiciária estadual (AMB, 2009).[42]

41. Por exemplo, no contexto de políticas de recursos humanos, o CNJ editou a Resolução nº 88, de 8 de setembro de 2009, que dispõe sobre a jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário. O texto prevê o cumprimento de jornada de oito horas diárias de trabalho e 40 horas semanais.

42. Por exemplo, em recente inspeção ao Judiciário baiano (CNJ, 2008a), constataram-se: *i)* ausência de documentação comprobatória de que os magistrados exercem fiscalização assídua sobre seus subordinados (Artigo 35, inciso VII, da Loman); e *ii)* ausência de correições, às vezes por diversos anos, em número significativo de serventias. Em inspeção à Justiça amazonense (CNJ, 2009c), constataram-se (p. 12): "Cartórios privados e cartórios oficiais que deixam de cumprir decisões judiciais durante anos e mantêm milhares de processos por ano sem o devido andamento; oficiais de Justiça com grande número de mandados sem cumprimento há vários anos; magistrados que não cumprem o dever de exercer assídua fiscalização sobre os seus subordinados" (grifo nosso).

Tais efeitos são considerados separadamente. É possível, contudo, que ocorra uma potencialização decorrente da interação entre eles: quando a gestão central e a gestão do cartório são concomitantemente precárias, os efeitos deletérios sobre a eficiência podem ser multiplicados. No modelo institucional vigente, a CGJ fiscaliza os juízes, e os juízes fiscalizam o cartório. Se ocorrerem falhas em ambas as esferas, então a produtividade da serventia pode ficar ainda mais prejudicada. A presença ou não de uma fiscalização efetiva e de uma estrutura de incentivos definida pelas regras e práticas de atuação da CGJ é decisiva para influenciar o comportamento do magistrado. Este, por sua vez, se vê motivado a fiscalizar o funcionamento da vara de justiça na medida em que percebe uma atuação efetiva da CGJ.

Na seção seguinte, coloca-se a questão da administração judiciária enquanto um problema fundamental da prestação jurisdicional no Brasil. Visando avaliar a importância desta variável sobre a ineficiência judicial, utilizam-se informações sobre o modelo de regulação dos serviços de notário e registro (N&R daqui em diante) locais.

O CNJ reconhece o problema da gestão e do planejamento e vem tomando medidas no sentido de aperfeiçoar a gestão em todas as esferas do Judiciário.[43]

Fato 4: Retornos decrescentes de escala

A ideia de retornos decrescentes de escala pressupõe que serventias maiores são mais ineficientes: o custo de se resolver um processo é maior quanto maior o número de processos resolvidos. Dito de outra forma, a duração média do processo aumenta com o tamanho da serventia. Retornos decrescentes de escala podem ser caracterizados também como uma redução do número de casos resolvidos *por juiz* à medida que aumenta o número de juízes na serventia.

Esta questão é relevante, pois pode apontar ou não a existência de um *trade-off* entre acesso à Justiça e eficiência: se as serventias pequenas são mais eficientes, então seria

43. Em declaração pública recente (24/7/2009), o presidente do CNJ, Gilmar Mendes, demonstrou preocupação com o andamento da gestão judiciária no Brasil: "O juiz brasileiro tem que ser um gestor. Quem administra uma vara é um administrador e deve assumir essa responsabilidade". A Resolução nº 70 do CNJ, de 18 de março de 2009, que dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, estabelece algumas metas de gestão: "a) Eficiência operacional: Objetivo 1. Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos; Objetivo 2. Buscar a excelência na gestão de custos operacionais; (...) f) Gestão de pessoas: Objetivo 11. Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores; Objetivo 12. Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia". A resolução institui também um banco de boas práticas de gestão.

melhor, do ponto de vista da otimização de recursos, instalar cada vez mais serventias e reduzir a carga de trabalho de cada serventia. Este processo facilitaria o acesso à Justiça, por um lado. Por outro lado, uma maior descentralização potencialmente criaria dificuldades de fiscalização que poderiam acabar por anular os ganhos de eficiência.

2.8 CONCLUSÃO

Os diversos indicadores estruturais das justiças estaduais – baseados em observações individuais no nível da serventia – apresentam uma consistência interna e externa.

Interna no sentido de que as "anomalias" nas distribuições tendem a ser observadas em múltiplos indicadores para um mesmo estado. Ou seja, quando um estado apresenta desempenho ruim e distribuições "mal comportadas" em um indicador, o padrão tende a se repetir para um conjunto mais abrangente de indicadores. O formato destas distribuições é indicativo de *falhas de coordenação* por parte da administração judiciária. Assim, valida-se a percepção de que a administração judiciária centralizada tem um papel fundamental em influenciar a qualidade da prestação jurisdicional de primeiro grau.

Externa no sentido de corroborar as evidências acerca dos problemas da administração judiciária, documentadas na literatura e, sobretudo, nas inspeções do CNJ às justiças estaduais (CNJ, 2008a; 2008b; 2008c; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e).

Sem entrar no mérito do desempenho específico de estados, em geral os relatórios de inspeção do CNJ apontam para distorções que tendem a ocorrer ao mesmo tempo nos dois níveis de gestão e fiscalização, definidos no *fato 3*: frequentemente, a corregedoria não fiscaliza o juiz de forma efetiva, e este, por sua vez, não fiscaliza eficazmente a vara de justiça. Vale destacar alguns dos problemas de gestão recorrentes, apontados pelo CNJ: fraudes, ausência de segurança e de transparência na distribuição e redirecionamento de processos; ausência de substituição automática ou designação de substituto para férias de juízes, prejudicando-se o atendimento; petições aguardando juntada por longos períodos (muitos anos); não observância da regra do impulso oficial dos processos,[44] que paralisa processos; retenção de processos não remetidos formalmente a conclusão para sentença ou despacho, visando burlar o controle estatístico; cartórios que não

44. Artigo 262 da Lei nº 5.869, de11 de janeiro de 1973 (CPC) e Artigo 35, incisos I e II, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Loman).

praticam atos ordinatórios (atos proferidos independentemente de despacho judicial); ausência de controle sobre mandados entregues aos oficiais de justiça e sobre prazos para cumprimento de diligências; não cumprimento de mandados; ausência de controle seguro de ponto de entrada e saída dos servidores; magistrados com carga horária reduzida ou lecionando em horário de expediente; alta rotatividade dos magistrados em comarcas do interior; descontrole dos autos em carga; não arquivamento de processos findos; excesso de demora no cumprimento de cartas precatórias.

3 MEDINDO A EFICIÊNCIA DAS VARAS DE JUSTIÇA DO PRIMEIRO GRAU NO BRASIL: UMA ABORDAGEM DE FRONTEIRA ESTOCÁSTICA

3.1 INTRODUÇÃO

Os objetivos desta seção são: *i)* avaliar quantitativamente a eficiência técnica da prestação jurisdicional ofertada pelas serventias judiciais estaduais do primeiro grau no Brasil; e *ii)* identificar fatores que afetam a eficiência.

Ao contrário da segunda seção, de foco descritivo, nesta seção introduz-se uma estrutura analítica fundamental da teoria econômica – a função de produção –, com o objetivo de descrever o processo de produção de serviços jurisdicionais. Na seção anterior, analisaram-se diversos indicadores isoladamente, ignorando-se possíveis inter-relações entre eles. Nesta seção, estas relações são consideradas, em particular a forma como um conjunto de fatores de produção, aliado a características da serventia judicial e a características ambientais, resulta na entrega de serviços jurisdicionais.

Com base neste modelo de produção, aplica-se o método econométrico da fronteira estocástica (AIGNER, 1977; MEEUSEN, 1977; BATTESE e CORRA, 1977), que decompõe a variação da produção não explicada pela utilização de insumos em dois componentes: ineficiência não observada e choques aleatórios.

O modelo estatístico proposto vai além da decomposição em componentes associados à heterogeneidade e à ineficiência; ele permite que se identifiquem quais variáveis teriam efeito sistemático sobre esta ineficiência. A identificação dos fatores

condicionantes da ineficiência da serventia judicial é fundamental para a formulação de políticas voltadas para a administração do Poder Judiciário, visando ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O problema de pesquisa pode assim ser resumido: dispõe-se de uma grande base de informações sobre as características das serventias, de seus juízes e funcionários, e do ambiente em que se inserem as serventias, definido por atributos internos e externos ao Poder Judiciário: os primeiros ligadados à organização do Poder Judiciário e os últimos associados ao ambiente socioeconômico e demográfico local. O método econométrico da fronteira estocástica consiste em explicar a variação da produção jurisdicional (ou a quantidade de sentenças) pela variação na quantidade de insumos (juízes e funcionários), dadas as características da vara e da jurisdição na qual a serventia se localiza (tipos de processos analisados, nível da entrância, sede ou não de comarca etc.) e dado o ambiente exógeno ao Poder Judiciário. Esta decomposição permite que se identifiquem os parâmetros subjacentes à "tecnologia" da produção jurisdicional. Com base nas estimativas destes parâmetros, é possível identificar as unidades mais eficientes – situadas na fronteira de eficiência. Estas unidades produzem o máximo de sentenças que se pode extrair de um dado conjunto de insumos, controlando-se para características jurisdicionais. Além de mensurar o tamanho relativo da ineficiência, o modelo permite avaliar a contribuição de um amplo conjunto de fatores, internos e externos ao Poder Judiciário, para explicá-la.

Em outras palavras, o método estatístico proposto permite que se estabeleça, a partir da base de informações disponíveis, um referencial de *melhor prática* para o conjunto de serventias judiciais de todo o Brasil. A partir deste referencial, constituído por um subconjunto das serventias, pode-se mensurar a distância de cada unidade até a fronteira. Esta distância é a ineficiência, ou o percentual a menos de sentenças que a serventia produz com o mesmo volume de insumos da serventia de *melhor prática*. O método permite ainda que se teste a importância de variáveis exógenas para explicar o grau de ineficiência, ou a distância da fronteira de *melhores práticas*. Conforme se discutirá, alguns destes efeitos podem traduzir-se em recomendações de políticas.

O método econométrico proposto revela-se apropriado para os dados em questão, pelas seguintes razões: primeiro, porque, diante da competência da serventia, os processos envolvidos são de natureza similar: por exemplo, uma execução fiscal esta

sujeita a leis semelhantes entre UFs (embora haja diferenças na ação de procuradorias); uma ação de despejo também é essencialmente similar entre UFs, assim como execuções criminais em geral etc. Dito de outra forma, a tecnologia de resolução de casos (dada a área do direito) é relativamente homogênea entre os estados brasileiros – ditada fundamentalmente pelos códigos de processo e leis especificas. Segundo, porque as serventias judiciais operam sob um modelo institucional também homogêneo – composto basicamente pelo TJ, CGJ, Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado (CODJE), Lei Orgânica da Magistratura Estadual e Regimento Interno do Tribunal de Justiça (RITJ).

Apesar desse modelo institucional homogêneo, há indícios – conforme se argumentará – de variação substancial na qualidade das instituições, associada à gestão, à fiscalização e às políticas judiciárias adotadas pelos TJs, autônomos financeira e administrativamente.[45] A literatura sugere um modelo de administração judiciária fortemente centralizado, de modo que ineficiências reveladas na "ponta", isto é, na serventia, com frequencia decorrem de falhas do planejador central. Esta ressalva não invalida o conceito de eficiência proposto; apenas o qualifica como sendo o resultado de forças orginadas ao mesmo tempo na serventia e no plano das instituições e gestão central da Justiça Estadual.

O modelo econométrico permite que se compare a produção por juiz, ou o número de sentenças por juiz, dadas as características da serventia: experiência do juiz em atuação, número de funcionários e tipos de casos distribuídos, e ambiente em que as serventias operam. Descreve-se este pela classificação da jurisdição (nível da entrância da comarca), localização ou não da serventia em sede de comarca, localização ou não da serventia na capital e efetividade da supervisão (correições) e da administração judiciária (CGJ). Além destes fatores, espera-se que o ambiente socioeconômico também tenha impacto sobre a eficiência da prestação jurisdicional, por meio de uma série de canais, discutidos na subseção 3.3.2.

Os fatores internos à serventia compreendem os insumos produtivos, isto é, juízes e funcionários. Os primeiros são a peça fundamental da prestação jurisdicional. A capacidade do juiz de analisar casos e gerenciar o ofício de justiça depende de

45. Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – Artigo 99.

sua experiência e também de seus incentivos de carreira, associados basicamente a promoção e remoção. A composição do corpo de funcionários em termos do *status* administrativo – concursado, requisitado, terceirizado, outros – também constitui um fator interno importante na determinação da produtividade da serventia judicial. Diferentes classes de funcionários possuem, em princípio, diferentes incentivos, e por isso devem apresentar desempenho diferenciado.

Os fatores externos à serventia, ou seja, o ambiente no qual esta opera, descrevem potenciais externalidades produtivas que a sujeitam. As principais variáveis ambientais contempladas são: o nível da entrância da comarca, a localização ou não em sede de comarca, a localização ou não em capital de UF e um vetor de variáveis socioeconômicas e políticas. Por exemplo, serventias similares em todos os aspectos, exceto no nível da entrância, devem apresentar níveis de eficiência diferentes: quanto mais elevada a entrância de uma comarca, maior o seu peso político, mais elevado o degrau da carreira do juiz, e mais robusta a infraestrutura disponível aos operadores do direito. Em princípio, estes fatores elevariam a produtividade do trabalho da serventia judicial. Da mesma forma, serventias em localidades com níveis de renda ou educação mais elevados deveriam apresentar níveis de eficiência mais elevados, *ceteris paribus*.

Ainda com relação a fatores externos à serventia, porém internos ao Poder Judiciário, destaca-se a efetividade da supervisão judicial e administrativa sobre os ofícios e juízes, exercida pela CGJ. Esta supervisão constitui um instrumento de política judicial, delineado pelas autoridades judiciárias e, portanto, não é uma externalidade, no sentido descrito anteriormente. Este estudo propõe uma medida para a efetividade da supervisão local das corregedorias, baseada na situação dos serviços de N&R. Embora a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determine que todos estes serviços sejam privatizados, passadas mais de duas décadas cerca de 35% deles ainda não o foram. Argumenta-se que, em municípios onde os serviços de N&R ainda são predominantemente oficializados, existe maior probabilidade das funções fiscalizatórias serem ineficazes, devido ao fato de a administração judiciária ser mais suscetível a interesses especiais ou preferências de *policy*. Parte fundamental deste argumento é que constitui prerrogativa das CGJs regular não somente as serventias judiciais, mas também as serventias extrajudiciais.

Visando incorporar variáveis potencialmente relevantes dentro do processo de produção de serviços jurisdicionais, este estudo adota duas fontes adicionais de informação

não utilizadas previamente em estudos acadêmicos: as listas de antiguidade dos juízes estaduais, que contêm a informação do tempo de magistratura de cada juiz, e a divisão e classificação administrativa das jurisdições, isto é, o mapa das comarcas. Este estudo concatena estas informações com os relatórios de produção do sistema *Justiça Aberta*.

A importância de se incluir a experiência dos juízes decorre do fato de que, em princípio, a produtividade de juízes com diferença significativa no tempo de carreira não é comparável. Espera-se, por exemplo, que um juiz substituto, com menos de dois anos de experiência e sem especialização em determinadas competências, seja menos produtivo que um juiz com dez anos de experiência e altamente especializado, *ceteris paribus*.

De forma análoga, a infraestrutura extrajudicial e judicial à disposição da serventia constitui importante fator para explicar seu desempenho. A classificação administrativa da comarca, isto é, o nível da entrância, contém implicitamente informação sobre a infraestrutura dos serviços jurisdicionais disponíveis localmente para os cidadãos e, sobretudo, para os operadores do direito.

A base de dados *Justiça Aberta*, aliada ao arcabouço metodológico proposto, permite que se contornem simultaneamente três limitações importantes, observadas no conjunto de estudos anteriores, discutidos na segunda seção: *i)* agregação de dados no nível de região ou UF, que acarreta perda de informações relativas à unidade produtiva;[46] *ii)* utilização de pequenas amostras, que compromete a inferência estatística e a possibilidade de generalização de resultados; e *iii)* estudos de caso, que, embora valiosos na constatação de problemas e formulação de hipóteses, não permitem testá-las, dificultando assim o diagnóstico e a prescrição de políticas universais para a melhoria da produtividade judicial.

A motivação fundamental deste estudo é, com base no diagnóstico quantitativo apresentado, propiciar aos formuladores de políticas para o Judiciário, tanto no nível nacional quanto no estadual – particularmente o CNJ, o Ministério da Justiça e os TJs –, uma maior compreensão da natureza dos problemas dos sistemas de justiça estaduais e, como consequência, induzir o aperfeiçoamento de proposições de reforma das instituições judiciárias.

46. Em uma comparação de sistemas judiciais de 11 países europeus, Blank *et al.* (2004) concluem: *"far-reaching conclusions about efficient judiciary systems are not possible and that estimating the effects of various production aspects on performance should preferably be analyzed using disaggregated data, for example, at the district or court-level"*.

Esta seção está organizada da seguinte forma: na subseção 3.2, descreve-se a metodologia utilizada. Na subseção 3.3, a especificação do modelo. Apresentam-se os resultados na seção 3.4 e 3.5. A seção 3.6 conclui.

3.2 O MODELO DE PRODUÇÃO

3.2.1 A função de produção

O arcabouço teórico adotado parte da hipótese de que a prestação jurisdicional é produzida com a utilização de insumos humanos e materiais: funcionários, estoque de capital (prédios, salas, computadores e sistemas de TI, entre outros) e estoque de casos pendentes. Por definição, todo e qualquer recurso empregado na serventia judicial equivale a insumo produtivo. Esta pesquisa considera como produto final da prestação jurisdicional do primeiro grau apenas as sentenças judiciais e homologações de acordos.[47]

A função de produção de uma serventia judicial descreve o processo por meio do qual se combina um conjunto de insumos para que, ao final de um determinado período, se obtenha um *produto final*, que é a resolução do conflito, via sentença ou homologação de acordo. Embora simplificada, esta descrição da *tecnologia* da prestação jurisdicional permite que se estabeleçam parâmetros de eficiência, isto é, que se determine o nível máximo de serviços que a serventia é capaz de produzir, de acordo com um determinado nível de utilização de recursos (insumos) e com suas características e ambiente. Utiliza-se uma especificação simples e usual da função de produção na teoria econômica – a função do tipo Cobb-Douglas:

$$Y_{it} = C_{it-1}^{\alpha_c} K_{it}^{\alpha_k} S_{it}^{\alpha_s} (J_{it} E_{it})^{\alpha_j} \xi_{it} \exp(v_{it}) \tag{11}$$

Na função, Y_{it}é o volume de produção da serventia judicial, medido pelo número de sentenças ou homologações de acordos; C_{it} é o número de casos pendentes de julgamento no início do período *t*; K_{it} é o estoque de capital da serventia; S_{it} é o número de funcionários na serventia; J_{it} é o número de juízes na serventia; E_{it} é o tempo médio de magistratura dos juízes na serventia; ξ_{it} é o nível de ineficiência da serventia *i*, em que $\xi_{it} \in (0,1]$. As serventias mais eficientes são aquelas em que $\xi_{it} = 1$. Se a serventia judicial não emprega os insumos de forma eficiente, então $\xi_{it} < 1$.

47. Ver discussão na subseção 3.3.1.

Dividindo-se ambos os lados da equação anterior pelo número de juízes, J_{it}, obtém-se:[48]

$$\frac{Y_{it}}{J_{it}} = (\frac{C_{it-1}}{J_{it}})^{\alpha_c} (\frac{K_{it}}{J_{it}})^{\alpha_k} (\frac{S_{it}}{J_{it}})^{\alpha_s} (\frac{E_{it}}{J_{it}})^{\alpha_j} J_{it}^{(\alpha_c+\alpha_k+\alpha_s+\alpha_j-1)} \xi_{it} \exp(v_{it}) \quad (12)$$

Tomando-se logaritmos nos dois lados da equação, obtém-se:

$$\ln(y_{it}) = \alpha_c \ln(c_{it-1}) + \alpha_k \ln(k_{it}) + \alpha_s \ln(s_{it}) + \alpha_j \ln(e_{it}) + (\alpha_c + \alpha_k + \alpha_s + \alpha_j - 1)\ln(J_{it}) + u_{it} + v_{it} \quad (13)$$

em que $c_{it-1} = (\frac{C_{it-1}}{J_{it}})$, $k_{it} = (\frac{K_{it}}{J_{it}})$, $s_{it} = (\frac{S_{it}}{J_{it}})$ e $e_{it} = (\frac{E_{it}}{J_{it}})$ e $u_{it} = \ln(\xi_{it})$.

3.2.2 A fronteira estocástica de produção

Em um modelo de regressão linear tradicional, a equação (11) vale com $\xi_{it} = 1 \, \forall i,t$ ou $u_{it} = 0$. Neste caso, a estimação fornece os parâmetros tecnológicos de um modelo de *média* condicional. No método da fronteira estocástica[49] (AIGNER, 1977; MEEUSEN, 1977; BATTESE e CORRA, 1977), em que ξ_{it} varia entre observações, os parâmetros do modelo mapeiam o *máximo* de produto, condicional a um vetor de insumos. Assim, intuitivamente, a produtividade não observada, $u_{it} = \ln(\xi_{it})$, incorpora os desvios com relação a um comportamento otimizador – subjacente ao conceito de fronteira de eficiência –, no caso, os desvios em relação à *melhor prática* entre as unidades produtivas investigadas.

O modelo expresso na equação (13) pressupõe, assim, uma decomposição de erros em dois componentes, u_{it} e v_{it}. O primeiro corresponde à produtividade não observada ou distância em relação à fronteira da eficiência, sendo uma variável aleatória com uma distribuição unilateral, normal e truncada. Conforme notação padrão:

$$u_{it} \sim N^{+}(\mu, \sigma_u^2) \quad (14)$$

O segundo termo, v_{it}, corresponde a um erro aleatório ou ruído branco.

Adicionalmente, é importante notar que o componente da ineficiência não observada não precisa ser distribuído de forma idêntica entre todas as serventias.

48. A especificação do modelo em termos do produto por juiz justifica-se pelo interesse em testar a hipótese de retornos decrescentes de escala.

49. Ver Kumbhakar e Lovell (2000) para uma introdução detalhada ao método.

É possível conceber que a média da ineficiência seja uma função linear de um conjunto de covariáveis, Z_{it}. Intuitivamente, o modelo permite que se explique o grau de ineficiência não observada de uma serventia por seus próprios atributos e pelas características do ambiente no qual se insere. Formalmente, pode-se escrever:

$$\mu = Z_{it}\delta \tag{15}$$

As equações (13), (14) e (15) definem um modelo de fronteira estocástica em média condicional,[50] cujos parâmetros serão estimados econometricamente na subseção 3.4.

3.2.3 Justificativa da escolha do método

O objetivo dos métodos de mensuração de eficiência é comparar o desempenho de uma unidade produtiva com um desempenho ótimo, que corresponde à fronteira da eficiência. Os métodos de determinação da fronteira ótima dividiam-se inicialmente em dois grupos: estatísticos e matemáticos. Recentemente, observa-se uma convergência de métodos, no sentido de reduzir o *trade-off* entre as desvantagens de cada abordagem. O nível alcançado pelas técnicas de mensuração de eficiência vem reduzindo os dilemas que envolvem o uso dos dois métodos: por um lado, os modelos estatísticos permitem formas funcionais flexíveis, amenizando os riscos de especificação incorreta da tecnologia. Por outro lado, os métodos matemáticos vêm incorporando técnicas que permitem a inferência estatística, por meio de resultados assintóticos e método de *bootstrapping* (SIMAR e WILSON, 2000).[51]

A diferença fundamental entre os dois métodos resume-se a dois fatores: *i)* o método estatístico, ou econométrico, é estocástico, permitindo diferenciação entre a ineficiência e erros idiossincráticos, possibilitando inferência estatística a partir de distribuições mistas – o modelo clássico nesta categoria é a fronteira estocástica, que utiliza métodos estatísticos paramétricos; *ii)* o método não estatístico, de programação matemática (*data envelopment analysis* – DEA) não contempla choques aleatórios, embora tenha a vantagem de prescindir de uma tecnologia ou função de produção específica.

Assim, embora o método matemático evite a confusão entre má especificação do modelo e ineficiência, ele se revela vulnerável à sensitividade de *outliers,* bem como a problemas de amostras reduzidas.

---

50. Diz-se *média condicional* em virtude de a média da ineficiência depender de uma série de fatores exógenos, detalhados na subseção 3.3.2.

51. Para uma revisão abrangente da literatura de fronteira estatística e matemática, além de métodos síntese, ver Fried *et al.* (2008).

Tendo em vista os dilemas acerca da escolha do método, este estudo opta pela fronteira estocástica pelas seguintes razões: devido à grande amostra de serventias, o peso computacional do método DEA seria não desprezível; a ocorrência de *outliers* na amostra poderia comprometer os resultados. Contudo, a natureza dos dados deste estudo não permite que se usufrua de duas vantagens importantes do método DEA: a análise de múltiplos produtos e a flexibilidade na forma funcional. Não há razão para se caracterizarem os serviços jurisdicionais em termos de múltiplos produtos, dado que se controla o modelo de produção das serventias para as características dos processos. Além disso, a tecnologia de produção destes serviços é homogênea em toda a amostra, isto é, não difere significativamente entre estados ou mesmo entre tipos e tamanhos de serventia. Portanto, mitiga-se parcialmente o risco de confusão entre heterogeneidade e ineficiência, que constitui o problema fundamental do método, tal como enfatizado por Greene (2004). Um panorama da literatura internacional, apresentado a seguir, revela a supremacia dos métodos DEA, possivelmente graças à predominância de amostras *pequenas*. Neste contexto, o tamanho da amostra não restringe a escolha do método, de modo que os resultados apresentados enriquecem a literatura.

O quadro 1 apresenta um resumo de metodologias adotadas na literatura sobre a mensuração da eficiência de órgãos ou sistemas judiciais. É clara a predominância dos métodos matemáticos de programação linear (DEA). Neste grupo incluem-se os estudos de Sverre e Kittelsen (1992), Lewin (1982), Pedraja-Chaparro e Salinas-Jimenez (1996), Schneider (2005) e Hagstedt e Proos (2008). Mais recentemente, o estudo de Gorman e Ruggiero (2009) utilizou o mesmo método para avaliar o desempenho de promotores de justiça de promotorias criminais nos Estados Unidos. Alguns estudos adotam a estimação de modelos de dados em painel: Mitsopoulos e Pelagidis (2007) e Micevska e Hazra (2004), para Grécia e Índia, respectivamente. Constata-se apenas um caso de estudo que utiliza o método da fronteira estocástica: Schwengber e Sousa (2006).

3.3 ESPECIFICAÇÃO DO MODELO

3.3.1 A função de produção

Variável dependente (produto)

O conceito de serviço jurisdicional prestado por uma serventia é, em princípio, bastante flexível, podendo incluir, além do quantitativo de sentenças, outros atos, como despachos e decisões interlocutórias. No entanto, adota-se aqui um conceito restrito de serviço jurisdicional. Uma vez que, em última análise, o objetivo da prestação jurisdicional é a

resolução de conflitos, considera-se que um serviço jurisdicional foi "entregue" somente quando a lide é resolvida; isto é, quando há sentença ou homologação de acordo.[52] Mais especificamente, considera-se como produção apenas as sentenças com resolução de mérito, isto é, aquelas relativas a processos que ultrapassaram a fase de conhecimento.[53]

Variáveis independentes (ou insumos produtivos)

A função de produção – equação (13) – a ser estimada contém três insumos básicos: o número de casos pendentes no início do período, o número de efetivo de juízes ou juízes/mês, medido em unidades de eficiência, e o número de funcionários. O número efetivo de juízes refere-se ao número de juízes reportando na serventia em um dado mês, ponderado pelo número de dias que cada juiz reporta. Portanto, uma unidade de juiz efetivo equivale a um juiz/mês, ou 30 dias de trabalho de um juiz. A medida em unidades de eficiência considera a experiência do juiz, medida em anos de magistratura. Observa-se na base de dados apenas o quantitativo de funcionários, sem informações sobre sua experiência ou qualificação. Informações sobre o estoque de capital também não são apuradas, de modo que se exclui esta variável do modelo.[54]

3.3.2 Explicando a ineficiência

O modelo de média condicional – equação (15) – pressupõe que a média da ineficiência não observada de cada serventia varia de acordo com uma série de atributos internos e externos à unidade. A opção por estrutura decorre da conveniência analítica, pois permite discutir a importância relativa de uma série de fatores potencialmente

52. Adota-se um conceito primitivo de serviço jurisdicional: a pacificação de conflitos. Assim, somente as decisões judiciais que o fazem (sentenças e acordos em primeiro grau) devem ser consideradas produção de serviços jurisdicionais. Os resultados apresentados na subseção 3.4 referem-se apenas a decisões com mérito, isto é, àquelas relativas a processos que atingiram a fase de execução. As sentenças sem resolução do mérito são excluídas, porém não há perda de generalidade dos resultados.

53. É legítimo que se questione o porquê da não inclusão das sentenças sem mérito na produção jurisdicional. Este critério se deve ao fato de que a prolação de sentença sem mérito é resultado de vícios no processo, e motivada muito mais por fatores exógenos à serventia que pelo empenho desta – embora a *barreira à entrada*, em termos das condições para não se declarar uma ação prejudicada, possa depender do grau de congestionamento do sistema. Os resultados apresentados na subseção 3.4 não se alteram significativamente após a inclusão das sentenças sem mérito na medida agregada de produção da serventia.

54. A precariedade da infraestrutura da serventia judicial pode prejudicar a eficiência. Diversas pesquisas sugerem que a carência de espaço físico – para armazenamento de processos, realização de audiências e atendimento ao público – contribui para a morosidade na prestação jurisdicional (ver subseção 2.8.1). Na subseção 3.5, apresenta-se uma qualificação do conceito de eficiência num contexto em que o estoque de capital não é observado.

causadores da ineficiência. Alguns destes fatores, conforme se discute adiante, podem ser objeto de políticas publicas para o setor.

É necessário, portanto, definir os componentes do vetor Z_{it}, dentro das restrições que a base de informações impõe. Este vetor representa um conjunto de variáveis que afetam sistematicamente a média da *ineficiência* produtiva das serventias judiciais.[55]

A variável mais importante diz respeito às competências da serventia, ou os tipos de ação que a unidade julga, por exemplo, cível, criminal, fazenda pública etc. Estas competências são fundamentais na determinação da duração dos casos, pois estão associadas a regras processuais específicas. A *tecnologia* de resolução de casos depende fundamentalmente destas regras. O grau de formalismo, assim como os tipos de procedimentos e ritos processuais, é regido por marcos legais diferenciados, de acordo com o tipo de caso. Por exemplo, alguns ritos processuais dos JEs são regulados por leis extravagantes, além do alcance dos códigos de Processo Civil e Penal. Processos de execução também estão sujeitos a regras específicas. Em suma, a natureza dos casos acolhidos pelas serventias judiciais é determinante da duração do processo, pois requer regras processuais específicas e pode estar sujeita a práticas *ad hoc*, cultura e interpretação de normas também específicas.

A especificidade de regras processuais não se aplica às varas únicas. Típicas de pequenas comarcas do interior, estas englobam múltiplas competências, em todas as áreas do direito. Espera-se que tais serventias sejam menos eficientes, visto que não se beneficiam de economias de especialização na análise dos processos. Além disso, tais serventias em geral contam com juízes menos experientes, o que, em princípio tenderia a reduzir a produtividade.

Conforme discutido na introdução, o ambiente no qual a serventia opera tem importantes consequências para o seu desempenho. Os economistas denominam estes efeitos *externalidades*. Propõem-se as seguintes variáveis *ambientais*: a UF; a jurisdição; a classificação administrativa da jurisdição (isto é, o nível da entrância); a localização ou não da serventia em capital de UF; e a localização ou não da serventia em uma sede de comarca.

55 . Ver equação (15).

O efeito da UF é importante, porque a configuração legal e institucional subjacente à administração judiciária varia substancialmente entre estados, ainda que sujeita a leis federais.

O TJ e a CGJ possuem prerrogativa de funções administrativas e jurisdicionais. Estas instituições operam sobre os marcos legais da Constituição Estadual, do CODJE, do RITJ e da Lei Orgânica da Magistratura Estadual – todos eles específicos a cada UF, embora sob o guarda-chuva da CF/1988. Entre políticas judiciárias importantes – do ponto de vista da eficiência da prestação jurisdicional –, desenhadas a partir deste arcabouço, enumeram-se: estruturação e regulação das carreiras de juiz e serventuário da justiça; prerrogativa na submissão de Projetos de Lei ao Legislativo, requerendo a criação de varas de justiça ou a abertura de vagas; estabelecimento de critérios para a distribuição de processos; realização de correições ordinárias e extraordinárias nas serventias judiciais e extrajudiciais (serviços de N&R); regulação de aspectos importantes do estabelecimento de taxas judiciárias e sua arrecadação; regulação de questões substantivas relacionadas ao devido processo legal.[56] Além disso, compete à CGJ emitir termos de ajustamento de conduta para ofícios que descumprem normas, e posteriormente checar se os termos foram cumpridos.[57]

As múltiplas dimensões da administração judiciária no nível estadual não são facilmente mensuráveis e, do ponto de vista do presente modelo, são de fato não observáveis. Assim, os efeitos fixos no nível da UF visam capturar variações nestas dimensões, sem se identificarem quais fatores específicos – administrativos, institucionais ou de política judiciária – seriam preponderantes para influenciar a eficiência das varas estaduais.[58]

As características institucionais dos órgãos jurisdicionais podem variar dentro de uma mesma UF: cada comarca ou município do estado pode apresentar um conjunto de instituições diferente dos demais. Assim, uma maneira complementar de se medir

56. Por exemplo, em inspeção ao Judiciário do Pará (CNJ, 2008c), o conselho constatou a ausência de uma consolidação de normas da CGJ que padronizasse a tramitação e a prática de atos naquele estado.

57. Ver Neto (2003) para uma descrição detalhada da estrutura da administração judiciária com relação ao cumprimento de normas e procedimentos aplicáveis às varas estaduais.

58. Não existe no Brasil estudo que compare as múltiplas dimensões institucionais dos principais órgãos da administração judicial entre estados. Uma dimensão importante, por exemplo, diz respeito à forma efetiva de regulação da carreira dos magistrados.

o impacto da qualidade das instituições estaduais de administração judiciária sobre a produtividade seria através das características dos serviços de N&R em cada município.

Antes da CF/1988, serviços extrajudiciais eram oficializados e delegados pela autoridade judiciária por indicação. Com o objetivo de aumentar a eficiência e melhorar a qualidade dos serviços extrajudiciais, o Artigo 236 da CF/1988 estabeleceu que fossem privatizados, por meio de concessões e concurso público. Contudo, 15 anos após a promulgação da nova Constituição, cerca de 35% dos serviços ainda não haviam sido privatizados. Portanto, a transição para o novo modelo não se completou, e tem sido sujeita a intensos questionamentos políticos e jurídicos.

Dado que a regulação dos serviços de N&R é formulada e executada pela administração judiciária, o *status* jurídico destes ofícios deve revelar alguma informação sobre o grau de influência da política estadual sobre a localidade: em municípios onde a provisão de serviços de N&R é predominantemente oficializada, pressupõe-se que os interesses especiais têm maiores chances de predominar sobre a eficiência e o bem público. A privatização dos serviços de N&R segue tendência internacional de políticas para o setor, no sentido de se melhorar a eficiência do sistema. Em outras palavras, a escolha do modelo de provisão de serviços de N&R locais é potencialmente correlacionada com nuances políticas e institucionais (não observadas) que podem ser deletérias não somente para os serviços extrajudiciais, mas também para a prestação jurisdicional, uma vez que ambos são regulados e supervisionados pelo mesmo conjunto de instituições. Dito de outra forma, a propensão a ignorar normas jurídicas em função de preferências de *policy* ou interesses específicos é um sinal de falha institucional que pode estar refletindo características não observáveis de uma estrutura de gestão e incentivos deletéria para a eficiência jurisdicional. Portanto, considera-se a porcentagem dos serviços de N&R não privatizados no município onde a serventia se localiza um importante fator que desloca negativamente a ineficiência.[59]

Considera-se a composição dos juízes e dos funcionários, por serventia, em termos de seu *status* administrativo formal com relação ao ofício de justiça. No caso dos juízes, há quatro categorias: titular, respondendo pelo juízo, auxiliar e vinculado a

59. Considera-se a proporção absoluta, e também a proporção de atos praticados entre N&R oficializados e N&R privatizados.

processos.[60] No caso dos funcionários, há quatro categorias: concursados, requisitados, terceirizados e outros. O *status* do funcionário em princípio pode ser importante para determinar os incentivos e atitudes com relação ao cumprimento de responsabilidades inerentes à função. Estes incentivos devem afetar diretamente a produtividade dos funcionários da serventia.

Variáveis de controle (ou variáveis externas ao Poder Judiciário)

Além das características da serventia, o vetor de variáveis explicativas da ineficiência deve incluir um conjunto de variáveis externas ao Poder Judiciário, que, conforme discutido na introdução, podem influenciar de forma significativa a prestação jurisdicional. A seguir, apresenta-se um breve resumo dos mecanismos por meio dos quais estas variáveis externas poderiam afetar a ineficiência da prestação jurisdicional.[61]

Tamanho do eleitorado: A maioria dos CODJEs define o nível da entrância da comarca em função do eleitorado ou população, além de outros parâmetros geográficos (distância mínima da capital) e indicadores socioeconômicos, objetivos ou subjetivos.

Porcentagem de população urbana: Esta variável é um indicador clássico da ciência política, que visa medir o grau de complexidade das questões políticas de uma sociedade ou da intensidade das clivagens sociopolíticas. Alguns estudos empíricos associam esta variável à taxa de litigação: Daniels (1982), McIntosh (1983), Wollschlager (1998), Belinda Davis (2001).

Renda per capita*:* Serventias localizadas em municípios mais ricos estão mais sujeitas a externalidades positivas diversas, principalmente as advindas do capital humano e da infraestrutura de capital, interna e externa ao Poder Judiciário.

60. Entre as atribuições de um juiz inclui-se a supervisão do ofício de justiça, no sentido de garantir a qualidade e o andamento célere dos processos (Neto, 2003, p. 308-310). Assim, a atitude do juiz com relação ao cartório judicial é de suma importância para determinar a celeridade na prestação jurisdicional. Por exemplo, varas de difícil provimento são reconhecidamente problemáticas, e parte das dificuldades se deve justamente à carência de uma supervisão efetiva do funcionamento da serventia por parte do magistrado.

61. Deve-se ressaltar que a discussão a seguir tem como objetivo elucidar algumas das inter-relações entre judicialização e fatores socioeconômicos. Estes fatores são variáveis exógenas de controle no modelo. Mais do que identificar efeitos ou litigiosidade, de forma conclusiva, a inclusão destas variáveis visa conferir maior consistência à comparação da eficiência técnica entre diferentes serventias.

Assim sendo, comarcas mais ricas deveriam apresentar níveis de eficiência mais elevados, *ceteris paribus*.

Desigualdade de renda: A teoria denominada *strain theory* (MERTON, 1968) argumenta que a desigualdade aumenta a propensão dos menos favorecidos à adoção de condutas que desprezam normas sociais e legais, o que resultaria em mais conflitos e, portanto, em mais litigação. Em termos gerais, espera-se que a resolução de conflitos seja mais complexa e onerosa quanto mais desigual for a sociedade. Portanto, quanto maior a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, maior a ineficiência jurisdicional.

Nível educacional: O nível educacional, medido, por exemplo, pelo índice de alfabetização entre adultos, deveria em princípio reduzir os custos das disputas judiciais, uma vez que esta variável é correlacionada com a qualificação dos operadores de direito local e com as habilidades cognitivas das partes envolvidas nos processos.

Receita tributária própria como porcentagem da receita tributária total: As receitas tributárias geradas localmente – em contraste com receitas oriundas de transferências intergovernamentais – contêm informação importante sobre a estrutura da economia. Primeiro, mais taxas locais significam um maior nível de empreendedorismo, o que por sua vez afeta a distribuição dos tipos de casos na direção de mais processos na área empresarial, que se mostra das mais problemáticas na Justiça brasileira. Segundo, mais tributos gerados localmente significam, por definição, uma menor dependência, por parte do município, de transferências intergovernamentais. Quanto menor a proporção da população dependendo destas transferências, mais complexa tende a ser a resolução dos conflitos. Uma ideia similar foi desenvolvida por Galanter (1996) e Pfenningstorf e Gifford (1991), que enfatizam o papel das redes de proteção social enquanto substitutos da litigação.

Tamanho da Câmara de Vereadores: O grau de proporcionalidade do sistema eleitoral, medido pelo número de assentos no Poder Legislativo local é um determinante fundamental do grau de fragmentação partidária (DUVERGER, 1954) e da competição política. Modelos clássicos de judicialização da política predizem que a incapacidade de o sistema político resolver disputas pode deslocar a resolução de conflitos da esfera político-legislativa para a esfera judicial. Mais competição política pode resultar em mais litigação, afetando negativamente a eficiência jurisdicional. Estudos prévios

sugerem que a competição política pode ter efeitos ambíguos sobre a taxa de litigação: Key (1949) e Holbrook e Dunk (1993) ponderam que uma maior competição política resulta em um governo mais atento às necessidades da sociedade, reduzindo assim a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário. Por sua vez, McIntosh (1983) argumenta que mais competição política pode criar mais "perdedores" na arena política, que se tornam potenciais litigantes.

Ideologia: A porcentagem da população que defende o direito ao porte de armas de fogo pode indicar descrença nas instituições de governo enquanto garantidores da paz e da segurança pública. Nesse sentido, o porte de armas substituiria a função do Estado de prover estes serviços. Belinda Davis (2001) relaciona a ideologia liberal com uma maior propensão à litigação, enquanto os conservadores tenderiam a ser menos afeitos à litigação. Assim, a predominância de conservadores (a favor do direito de portar armas) reduziria a taxa de litigiosidade.

Participação política e social: Alguns autores – como Grossman e Sarat (1975), Harrington e Ward (1995), McIntosh (1983), Zemans (1983) – consideram a participação social em atividades políticas como substituto da litigacão. Quanto maior o envolvimento da comunidade em atividades sociais e comunitárias, e na escolha de políticas públicas, menor a propensão da litigação. Propõe-se neste trabalho contabilizar alguma forma de capital social local por meio da existência de conselhos comunitários municipais em algumas áreas de política pública: saúde, educação, segurança pública e meio ambiente, entre outras.

Com base na discussão apresentada, o vetor de variáveis que explicam a ineficiência da serventia judicial[62] pode ser escrito como:

$$Z_{it} = (\text{juiz}_{it}, \text{staff}_{it}, \text{TIPO}_i, \text{uf}_i, \text{entrancia}_i, \text{sede}_i, \text{capital}_i, N\&R_i, \text{S}_i) \qquad (16)$$

Todas as variáveis incluídas no vetor Z_{it} diferem entre serventias, mas apenas as duas primeiras variam ao longo do tempo também: $\mathbf{juiz}_{it}$ é um vetor que descreve a proporção de cada tipo de juiz na serventia *i*: titular, auxiliar, respondendo pelo juízo e vinculado a processos; $\mathbf{staff}_{it}$ é um vetor que descreve a proporção de cada tipo de

62. Ver equação (15).

funcionário na serventia *i*: concursados, terceirizados, requisitados e outros; $\mathbf{TIPO}_i$ é um vetor de variáveis *dummy* que indicam o tipo da serventia *i*,[63] segundo a área do direito; uf_i é a Unidade da Federação; $\mathbf{entrancia}_i$ é o nível da entrância da comarca; $\mathbf{sede}_i$ é um indicador de localização da serventia *i* em uma sede de comarca ou não; $\mathbf{capital}_i$ indica se a serventia *i* se localiza na capital do estado; $N\&R_i$ é o movimento dos serviços notariais e de registro privatizados como porcentagem do movimento total destes serviços no município onde se localiza a serventia *i*; e S_i é o vetor de variáveis demográficas e socioeconômicas associadas ao município onde se localiza a serventia *i*.

3.4 RESULTADOS

Esta subseção discute os resultados da estimação dos parâmetros do modelo de fronteira estocástica com média condicional, apresentado na subseção 3.2.

A tabela 15 apresenta resultados referentes às decisões judiciais com mérito apenas. Conforme dito anteriormente, excluíram-se as sentenças sem mérito, relativas a processos que não atingiram a fase cognitiva.

As variáveis explicativas dividem-se em dois grupos, conforme os critérios apresentados na subseção 3.3: os fatores de produção e os condicionantes da ineficiência. Entre os últimos, dividem-se as variáveis ambientais em dois subgrupos: um de variáveis relativas ao Poder Judiciário e outro de variáveis exógenas ao Poder Judiciário.

A seguir, procura-se interpretar as estimativas dos coeficientes do *modelo de ineficiência*, que explica de que forma a ineficiência não observada das serventias judiciais é afetada pelo elenco de variáveis apresentado. Posteriormente, verifica-se a validade das hipóteses estabelecidas na subeção 2.7.2.

O modelo estimado sem as variáveis ambientais – equação (A) – é apenas um referencial de comparação. Em geral, os parâmetros da função de produção e da ineficiência não observada não se alteram, exceto pelos indicadores de classificação

63. Os seguintes tipos de serventia são incluídos: juizado especial cível, juizado especial criminal, juizado especial cível e criminal, vara de fazenda pública, vara cível e criminal, vara única, vara cível de família, vara cível de falências, vara cível de registros públicos, vara cível de acidentes do trabalho, vara cível de direito do consumidor, vara cível geral (ou não especializada), vara cível não classificada, vara criminal.

da entrância. A mensuração da ineficiência sem este conjunto de variáveis tende a gerar resultados viesados, pois exacerba o bom desempenho de alguns estados ricos e prejudica o desempenho de algumas unidades em estados pobres e com desigualdade elevada. Por isso, a discussão dos resultados baseia-se na equação (C).

Na parte inferior da tabela 15, apresenta-se a estimativa do inverso do coeficiente $\gamma = \sigma_u^2 / (\sigma_u^2 + \sigma_v^2)$. Esta estatística de teste, proposta por Coelli (1995), serve para validar a especificação de fronteira estocástica. Em todas as equações apresentadas, a estimativa é maior do que *1* e estatisticamente significativa, o que indica que o componente da ineficiência explica parte substancial da variância do modelo.

Os resultados sugerem que, por um lado, a ineficiência é reduzida de forma significativa na presença de um juiz titular da vara.[64] O efeito é altamente significativo do ponto de vista estatístico. Por outro lado, quanto maior a proporção de juízes respondendo pelo juízo, maior a ineficiência. Estes resultados prevalecem em todas as equações, independentemente da inclusão de variáveis ambientais. Além disso, são intuitivos e esperados: juízes não titulares não têm o mesmo incentivo para gerar resultados que os juízes titulares. Corrobora-se a discussão da segunda seção sobre a responsabilidade do magistrado enquanto requisito para o bom funcionamento do ofício de justiça. Recomenda-se, portanto, a seguinte política: juízes deveriam ser alocados sempre para as varas nas quais tenham titularidade. Uma medida neste sentido é minimizar vacâncias. A evidência estatística sugere que a ausência de um juiz titular contribui significativamente para a redução da ineficiência da serventia. Outra política desejável seria reduzir a rotatividade dos juízes, para evitar que estes atendam muitas varas ao mesmo tempo.

A porcentagem de funcionários concursados parece não ter efeito de reduzir a *ineficiência*, conforme esperado: funcionários concursados deveriam ter incentivos mais fortes para um bom desempenho, se comparados a outras categorias de funcionários. A razão é que a progressão na carreira deveria depender em alguma medida do desempenho do funcionário. Além disso, os funcionários de carreira deveriam estar mais familiarizados com os procedimentos da serventia. O fato de o modelo não captar tais efeitos poderia ser explicado pela ausência de uma estrutura adequada de incentivos

64. Mais precisamente, a ineficiência é reduzida relativamente às proporções das demais categorias de juízes: juízes auxiliares e juízes vinculados a processos.

de carreira, treinamento, qualificação e motivação. Diversos estudos apontam esta questão como um problema importante de gestão judiciária: Brasil (2007), Oliveira (2005), Amepe (2006) e AMB (2009).

A porcentagem de funcionários requisitados tem um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a *ineficiência* da serventia. O remanejamento de funcionários pode ser ao mesmo tempo causa e consequência da ineficiência: por um lado, o TJ poderia responder a um choque de ineficiência (por exemplo, um acúmulo de processos decorrente de um surto de litigação), requisitando funcionários de outras áreas; por outro lado, motivações políticas, corporativistas ou critérios de natureza não técnica poderiam levar o administrador a requisitar funcionários para uma serventia especifica.[65] A porcentagem de requisitados pode estar correlacionada com a carência de recursos ou infraestrutura da serventia: por exemplo, é comum funcionários do Executivo municipal serem alocados para serventias judiciais visando melhorar a prestação jurisdicional. Seja qual for a direção da causalidade, uma política desejável seria minimizar os funcionários requisitados. Estes deveriam servir apenas para acomodar choques temporários. De resto, a alocação de funcionários deveria seguir um critério de planejamento de médio ou longo prazo, de acordo com as expectativas de movimento forense e com os recursos orçamentários previstos. Em suma os resultados sugerem que o funcionário requisitado pode aumentar a ineficiência no médio ou longo prazo, pois em sendo paliativo, assume responsabilidades diferentes daquelas para as quais recebeu formação e treinamento específico.[66]

A localização da serventia em uma sede de comarca está associada a um nível de ineficiência substancialmente menor. A ineficiência é bem menor em serventias localizadas em sede de comarca, comparadas àquelas fora da sede: de acordo com a equação (C), a localização em cabeça de comarca reduz a ineficiência da serventia em 16 pontos percentuais (p.p.). É interessante notar que este efeito reduz-se praticamente à metade em relação à equação (B), que omite variáveis ambientais, externas ao Poder Judiciário. Assim, o efeito apresentado refere-se a fatores de natureza jurisdicional ou política, e não

65. Por exemplo, o relatório conclusivo da inspeção realizada na Justiça Estadual da Paraíba (CNJ, 2009d) aponta para um excesso de funcionários requisitados no segundo grau, além de um número expressivo de funcionários em situação que tipifica nepotismo (ou sob suspeita de estarem nesta situação). Relatórios do CNJ em outros estados também identificam problemas de nepotismo e irregularidades na contratação e alocação de funcionários do primeiro grau.

66. Pode-se argumentar, de forma inversa, que os funcionários requisitados têm mais habilidades e são mais produtivos que os funcionários originais, e por isso foram alocados para a função. Contudo, o efeito tal qual foi estimado parece não corroborar esta linha de argumentação.

de natureza socioeconômica. Sedes de comarca em geral possuem múltiplas serventias, assim como diversos serviços de N&R, podendo gerar economias de aglomeração, efeitos de rede e *clustering*. Além disso, devem contar com uma maior infraestrutura física. A qualidade da mão de obra e dos operadores do direito tende a ser superior se comparada à de não sedes. Outro mecanismo importante é relacionado à administração judiciária propriamente dita: por um lado, as sedes de comarca concentram as decisões administrativas e orçamentárias; portanto, as serventias funcionando junto às sedes se encontram em posição privilegiada. Por outro lado, estas serventias estão potencialmente sujeitas a uma fiscalização e supervisão mais efetiva devido à proximidade geográfica, o que resulta em incentivos que melhoram o desempenho.

As serventias localizadas na capital do estado são mais ineficientes que as serventias fora da capital, conforme equação (C). É importante ressaltar que muitos dos efeitos de melhoria de eficiência em princípio atribuíveis à localização na capital são capturados diretamente pelas variáveis socioeconômicas e de estrutura da comarca (sede *versus* não sede, nível da entrância). O diferencial da capital é que nesta se localiza a sede do TJ do estado.

O nível da entrância da comarca é altamente significativo para explicar a ineficiência. Serventias em comarcas de entrância inicial estão associadas a níveis de ineficiência mais baixos (coeficientes negativos), em relação às comarcas de entrância especial (ou quarta entrância). As serventias situadas em entrâncias intermediárias não apresentam nível de ineficiência significativamente diferente daquele associado àquelas pertencentes ao grupo de controle (entrância especial). As serventias localizadas em entrâncias finais (ou terceira entrância) apresentam ineficiência menor, quando comparadas às de entrâncias especiais. Em suma, observa-se um padrão não linear.[67]

É importante notar que a classificação administrativa da comarca reflete não somente fatores socioeconômicos, demográficos e geográficos (incluídos no modelo, por meio das variáveis ambientais), mas também influência política[68] e incentivos de carreira dos juízes: o nível da entrância equivale a um degrau da carreira do juiz. Assim, o resultado sugere que, no primeiro degrau, os efeitos de busca de promoção e maior vigor no trabalho seriam mais fortes, dominando outros canais não identificados, de

67. Um padrão linear, por exemplo, seria tal que, à medida que o nível da entrância fosse aumentando, a ineficiência iria diminuindo. Os dados não corroboram este padrão hipotético.

68. Qualquer alteração no CODJE precisa ser aprovada pelo Legislativo estadual.

modo que a ineficiência se reduz. Na entrância intermediária, o efeito do incentivo de carreira e idade diminui e é dominado pelos demais efeitos. Na entrância final, os efeitos não medidos são dominantes sobre o incentivo de carreira e idade, reduzindo-se novamente a ineficiência.[69]

Conforme se observa nas colunas *B* e *C* da tabela 15, a experiência média dos juízes se revela não significativa do ponto de vista estatístico. Este resultado é, em princípio, inesperado, pois a experiência na função deveria elevar a produtividade individual do juiz: casos muito parecidos tendem a se repetir com o passar do tempo e consequentemente os julgamentos também. Assim, o juiz aprende com o tempo. Entretanto, não seria absurdo aventar a hipótese de que os juízes, especialmente aqueles fora do topo da carreira (entrância final ou especial), focam em resultados quantitativos, frequentemente utilizados como critério de qualificação para promoção por merecimento.[70,71]

As estimativas sugerem que a porcentagem de N&R privatizados no município está associada a um nível menor de *ineficiência*. O efeito é estatisticamente significativo em todas as equações, embora sua magnitude seja reduzida. Este resultado sugere que a qualidade das instituições de administração judiciária é importante fator para a eficiência da prestação jurisdicional. Quando a administração judiciária é excessivamente politizada, ou dominada por interesses especiais ou de grupos (este fenômeno se reflete na proporção de serviços de N&R oficializados), falhas institucionais tendem a se refletir em práticas e condutas judiciais deletérias à prestação jurisdicional eficiente. Alguns dos relatórios de inspeção do CNJ, citados na conclusão da segunda seção, sugerem que, dentro de uma determinada UF, a incidência de falhas e irregularidades observadas na gestão do sistema judicial ocorrem *pari passu* com aquelas associadas à gestão e regulação do sistema extrajudicial (N&R).

69. Matematicamente, este padrão poderia resultar da soma de efeitos decrescentes não lineares dos incentivos de carreira, e de outros efeitos lineares.

70. Neste ambiente, diferenças de experiência entre juízes se refletiriam mais em diferenças na *qualidade* do que na *quantidade* das sentenças.

71. Uma explicação alternativa para a inexistência de efeitos da experiência do magistrado sobre a produção seria que os juízes mais jovens seriam mais qualificados e motivados que os juízes mais antigos, de modo que a diferença de tempo de magistratura seria compensada por melhorias ao longo do tempo nos métodos de seleção de juízes, não afetando, portanto, a produtividade.

Testes de hipótese

A seguir, discutem-se as hipóteses ou fatos estilizados estabelecidos na segunda seção, que dizem respeito aos principais problemas associados à prestação jurisdicional, com base na resenha da literatura apresentada na subseção 2.7.1.

No tocante ao Fato 1, os resultados sugerem que o produto por juiz é positivamente correlacionado com o estoque de casos pendentes por juiz, indicando que a pressão da carga de processos pendentes induz o juiz a trabalhar mais. Isto é, o sistema possui mecanismos autorreguladores: quando a carga de processos pendentes aumenta, a taxa de atendimento da demanda também cresce, impedindo que o estoque de processos na serventia entre em uma trajetória explosiva.

Em todas as equações, não se pode rejeitar a hipótese de retornos decrescentes de escala na função de produção de serviços jurisdicionais: este resultado se traduz em uma estimativa negativa e estatisticamente significativa do coeficiente associado ao número de juízes. Em outras palavras, o produto por juiz, na serventia, diminui quando o número de juízes aumenta. Este resultado é compatível com o encontrado por Schwengber e Sousa (2006), para a primeira instância da Justiça do Trabalho, porém inconsistente com os resultados encontrados em Schwengber e Sousa (2005) para 175 jurisdições (comarcas) estaduais de primeiro grau do Rio Grande do Sul.[72]

A descrição do funcionamento de um ofício de justiça apresentada pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2007) elucida questões de ordem *tecnológica* relacionadas à serventia judicial. O estudo sugere (p. 41) que a realização de etapas do processo requer dezenas de pequenas operações realizadas por diversos funcionários, requerendo-se que os autos do processo sejam deslocados constantemente por todo o escritório. Muitas destas operações são registradas em diferentes sistemas de informação, nem sempre interconectados. Este desenho operacional, ou *linha de montagem*, é responsável por uma grande parcela do *tempo de espera* de um processo, que consome enorme proporção do seu tempo total de duração. Assim, neste contexto, é intuitivo que, à medida que cresce o tamanho ou a escala do cartório judicial, cresce também o *tempo de espera* para cada processo. A razão é que quanto

72. A autora utiliza a participação percentual da comarca no estoque total de processos do estado como uma medida de escala da jurisdição.

mais casos aguardando julgamento, maior a probabilidade, para um dado processo, de descasamento no *timing* de cada uma destas operações sequenciais. Em suma, o excesso de formalismo do regime processual brasileiro potencializa as dificuldades operacionais dentro do ofício de justiça, à medida que a carga de trabalho aumenta.

A próxima hipótese importante é do efeito da classificação administrativa – ou o nível da entrância da comarca – sobre a ineficiência. A hipótese sugere que a ineficiência decai linearmente à medida que melhora a infraestrutura judicial, cuja *proxy* é exatamente o nível da entrância. Dito de outra forma, comparando-se serventias idênticas sob todos os aspectos exceto a classificação da entrância, verifica-se que quanto maior o nível da entrância, menor a ineficiência. Os resultados sugerem, contudo, que o efeito da entrância sobre a ineficiência é não linear: serventias em entrâncias iniciais são menos ineficientes se comparadas ao grupo de controle (entrância especial). Depois, as entrâncias intermediárias não são estatisticamente diferentes do grupo de controle. Finalmente, as entrâncias finais são significativamente menos eficientes. Uma conjectura para este tipo de comportamento é que há dois efeitos concorrentes: um positivo, relativo aos incentivos de carreira, mais fortes para os juízes de entrância inicial, e outro negativo, associado à influência política sobre a alocação de recursos na jurisdição. A combinação destes dois efeitos poderia gerar este tipo de padrão não linear.

A maioria das variáveis socioeconômicas do vetor S_i tem um efeito estimado consistente com o previsto pela discussão teórica, com algumas exceções importantes. As seguintes variáveis *reduzem* a ineficiência jurisdicional: tamanho do eleitorado, percentual de população urbana, anos de estudo de adultos, taxa de analfabetismo, percentual do eleitorado contrário ao desarmamento (estatisticamente não significativo) e existência de Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Apenas a taxa de analfabetismo se apresenta como um efeito pouco intuitivo, no sentido de diminuir a ineficiência. As seguintes variáveis *aumentam* a ineficiência: renda *per capita*, índice de Gini, receita tributária gerada localmente como porcentagem da receita municipal (não reportada), número de vagas na câmara de vereadores (não reportada), receita municipal *per capita* (não reportada) e existência de Conselho Municipal de Transporte. Diferentemente do esperado, a ineficiência judicial aumenta com a renda *per capita*.

3.5 MEDINDO A INEFICIÊNCIA TÉCNICA

A estimação econométrica dos parâmetros do modelo de fronteira estocástica em média condicional, apresentado na subseção 3.2.2, possibilita a mensuração do nível da ineficiência técnica não observada de cada serventia judicial.

No contexto do referido modelo, definido pelas equações (13), (14) e (15), estima-se a ineficiência técnica como:

$$\mathrm{T}E_{\mathrm{it}} = E_{it}\{\exp(-u_{it}) \mid v_{it}\} \tag{17}$$

Este método foi proposto originalmente por Jondrow *et al*. (1982).

A figura 7 apresenta a distribuição da ineficiência técnica por UF. Trata-se de um retrato eloquente das disparidades intra e interestaduais no tocante à eficiência técnica não observada das serventias judiciais brasileiras.

É claramente visível que algumas UFs apresentam uma proporção elevada de serventias distantes da fronteira da eficiência. Visualmente, correspondem aos gráficos distorcidos para a direita (*left-skewed*). Estas UFs são: Amazonas, Bahia, Goiás, Pernambuco, Pará e Tocantins. Em situação oposta, observam-se gráficos distorcidos para a direita (*right-skewed*), que descrevem UFs com uma proporção elevada de serventias próximas à fronteira da eficiência: Minas Gerais, Rondônia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Todos estes estados apresentam uma elevada concentração de serventias próximas da fronteira da eficiência e relativamente poucas unidades muito distantes. No campo intermediário, há diversos estados onde a distribuição da ineficiência técnica não tende nem para um lado nem para o outro. Isto é, nestes casos, há relativamente poucas serventias muito distantes ou muito próximas da fronteira da eficiência. Casos deste tipo incluem os estados do Mato Grosso do Sul, Sergipe e São Paulo.

As tabelas 16, 17 e 18 possibilitam uma discussão mais detalhada acerca dos padrões de eficiência, tanto por UF quanto por tipo de serventia.

De acordo com a tabela 16, a média da eficiência técnica, incluindo todas as serventias da amostra, é de quase 42%. Observa-se também que o desvio padrão entre unidades (*between*) é o dobro daquele medido dentro de uma mesma unidade (*within*).

Este padrão é esperado, e sugestivo de que a eficiência de uma dada unidade varia pouco ao longo do tempo.

As tabelas 17 e 18 apresentam estatísticas-sumário da eficiência, calculadas para cada UF. Na primeira, as médias são simples, enquanto na última apresentam-se médias ponderadas, nas quais os pesos de cada serventia são dados pela sua participação na carga total de processos da UF. O objetivo desta correção é evitar distorções quando da agregação dos estimadores da eficiência. Por exemplo, se em uma determinada UF há poucas serventias de grande porte com eficiência elevada, então o uso da média simples induz uma subestimação da eficiência média da UF, pois se atribui o mesmo peso às serventias pequenas e às serventias grandes, tipicamente responsáveis por uma proporção expressiva do acervo de processos da UF. Por isso, para uma avaliação da UF como um todo, recomenda-se adotar o critério de eficiência média ponderada.

A tabela 19 apresenta as estimativas de eficiência por tipo de serventia. No campo positivo, sobressaem-se as varas cíveis em geral, com destaque para as varas de família. Os juizados também têm desempenho acima da média, à exceção dos juizados exclusivamente criminais. No campo negativo, destacam-se as varas de fazenda pública e as varas criminais (sem execuções).

Visando complementar a discussão baseada nos histogramas, apresenta-se na tabela 20 a distribuição dos decis de ineficiência entre as UFs. Para se gerar esta tabela, primeiro ordenam-se todas as serventias, segundo sua ineficiência. Depois, divide-se o número de serventias de cada UF pelo total de serventias, em cada decil. Por exemplo, a primeira coluna lista a participação percentual de cada UF no total de serventias do primeiro decil, e assim sucessivamente para os demais decis. A soma das linhas, dada uma coluna, é igual a 100. Observando-se a tabela ao longo de uma linha, verifica-se a participação relativa de uma dada UF nos grupos ordenados por nível de eficiência. Observando-se a tabela ao longo de uma linha, deduz-se o quanto cada UF contribui percentualmente para um determinado grupo (decil) de eficiência técnica.

A tabela mostra que as UFs com desempenho pior contribuem para uma grande proporção das serventias localizadas nos decis inferiores. É preciso ter cuidado na leitura destes números, pois existe um efeito de tamanho. Por exemplo, o fato de São Paulo ter um número muito elevado de serventias em relação ao resto do país eleva sua participação em todos os decis.

A importância de se conhecerem estas distribuições, em vez de apenas indicadores agregados de desempenho na UF, é que elas revelam quanto espaço há para melhorias sem a necessidade de recursos orçamentários adicionais significativos.

3.6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este estudo compara a produtividade das serventias judiciais estaduais do primeiro grau, com base em suas características e utilização de insumos, além do ambiente jurisdicional e socioeconômico em que se inserem. A metodologia de comparação pressupõe um modelo de produção no qual a prestação jurisdicional, isto é, a produção de sentenças judiciais em cada serventia, depende da quantidade de juízes e funcionários. Estes se revelam heterogêneos do ponto de vista de suas capacidades e motivação no tocante ao desempenho de suas funções: a conduta, a dedicação e o esforço de um juiz dependem de sua formação, experiência, posição na carreira e responsabilidade (*accountability*) perante os órgãos judiciais e os jurisdicionados. Os funcionários da justiça, insumo importante para a prestação jurisdicional, são responsáveis pela operacionalização de etapas necessárias à tramitação de um processo. Assim como os juízes, também respondem a incentivos de carreira. Neste ambiente, o modelo de produção considera o *status* administrativo e a experiência dos juízes e a classe dos funcionários, no âmbito da serventia em que operam. Estes atributos descrevem, ainda que de forma incompleta, a estrutura de incentivos dentro da serventia e suas consequências sobre o desempenho da prestação jurisdicional.

O modelo estatístico adotado pressupõe que a tecnologia da prestação jurisdicional seja comparável entre todas as UFs. Por tecnologia entende-se o conjunto de procedimentos intermediários que resultam em uma sentença judicial, sujeitos a normas, instituições e cultura que regulam a atividade jurisdicional. Estas compreendem os códigos de processo, Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) e a Constituição Federal. Embora os TJs tenham um grau significativo de autonomia na regulação da prestação jurisdicional, estão sujeitos a este guarda-chuva de instituições comuns. Assim, de acordo com o tipo de processo, a prestação jurisdicional é uma atividade com características tecnológicas e institucionais semelhantes em todas as UFs. Daí decorre a importância de se comparar o desempenho das serventias judiciais entre as UFs.

A Justiça de primeiro grau entrega serviços altamente heterogêneos, isto é, resolve conflitos de natureza altamente diferenciada. Por isso, revela-se inadequada a

comparação do desempenho de serventias ou juízes lidando com classes de processos diferentes. É necessário que se levem em consideração as diferenças de competências entre serventias. Regimes processuais e procedimentos administrativos dependem da composição das pilhas de processos de uma serventia, segundo sua natureza (cível, criminal, fazenda pública etc.)

Uma prestação jurisdicional eficiente depende não somente dos insumos e características das serventias, mas também do ambiente no qual elas se inserem. Este ambiente pode ser caracterizado em duas partes: uma interna e outra externa ao Poder Judiciário.

Descreve-se o ambiente externo ao Poder Judiciário por meio do conjunto de suas características socioeconômicas, políticas, institucionais e até culturais. Não é adequada a comparação do desempenho de duas serventias judiciais idênticas em todos os aspectos, porém inseridas em ambientes socioeconômicos muito diferentes. Por exemplo, considerem-se uma serventia localizada em uma cidade urbanizada, rica, muito educada e com renda bem distribuída, e outra localizada em uma cidade rural, pobre, pouco educada e com renda muito concentrada. Este estudo discute os mecanismos por meio dos quais o desempenho da Justiça pode ser afetado pelo ambiente externo. Argumenta-se, pois, que a omissão destas variáveis ambientais levaria a distorções na avaliação da eficiência jurisdicional.

O ambiente externo à serventia, mas interno ao Poder Judiciário, compreende o conjunto de instituições e normas próprias do Poder Judiciário estadual. Este possui autonomia administrativa e financeira, de modo que detém poderes de regular as carreiras e procedimentos judiciais.[73] Deste marco institucional, específico a cada estado da Federação, resulta um desempenho institucional também específico a cada estado. Assim, o modelo teórico apresentado neste estudo leva em consideração um efeito fixo, específico a cada UF, como parte dos fatores que explicam a ineficiência.

73. O Artigo 96 da CF/1988 confere aos TJs prerrogativa de proposição de leis modificando o seu número de membros, criação e extinção de cargos, criação de serventias e fixação de salários. O Artigo 96 estabelece também que é prerrogativa do TJ escrever seu regimento interno, respeitando-se os princípios constitucionais do direito ao devido processo legal. O Artigo 125 da CF/1988 estabelece que as atribuições do TJ sejam definidas pela Constituição do estado. Além disso, ele garante exclusividade na redação e modificação do CODJE. Os Artigos de 93 a 100 da CF/1988 estabelecem princípios gerais que os estados devem seguir na organização de seus sistemas judiciais.

Visando aprofundar a análise da influência da qualidade institucional sobre a prestação jurisdicional no nível local, este estudo propõe uma medida inovadora: o modelo de provisão de serviços de N&R (oficializados *versus* privatizados). Observa-se, em 2008, que cerca de 35% dos serviços de N&R no Brasil não haviam sido privatizados, contrariando determinação constitucional. Mesmo dentro de uma mesma UF se observa heterogeneidade nesta dimensão. Esta variação é interpretada como uma *proxy* para o grau de ingerência política e de favorecimento de interesses específicos locais sobre a administração judiciária. A evidência empírica sugere que falhas na regulação de serviços de N&R estão diretamente associadas a uma maior ineficiência dos serviços jurisdicionais, em nível municipal.

Levando-se em conta as observações efetuadas, este estudo permite a verificação de diversas hipóteses acerca das características da produção dos serviços jurisdicionais, formuladas a partir do conjunto de estudos empíricos sobre o tema no Brasil. Mais importante, o estudo permitiu uma comparação sofisticada do desempenho das varas de Justiça, com base em condicionantes internos e externos à unidade. Esta avaliação deve contribuir para a formulação de políticas e do desenho institucional que conduzam ao aprimoramento da administração judiciária e, por conseguinte, da prestação jurisdicional – tão necessários para o cumprimento do direito fundamental à celeridade processual.[74]

4 OBSERVAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa dividiu-se em duas etapas fundamentais: primeiro, apresentou-se uma descrição de indicadores de produtividade do Judiciário para cada UF, desprezando-se médias agregadas e explorando-se a riqueza de informações de varas de justiça estaduais individualmente, por meio do sistema *Justiça Aberta*. As informações por serventia revelam substancial heterogeneidade, comparando-se as serventias judiciais dentro de cada estado e entre os estados. A análise sugere que há, para cada UF, um padrão de indícios de "anomalias", ou desvios – revelados pelas distribuições apresentadas – em relação a indicadores de eficiência ideais. Este diagnóstico é consistente com a ideia de que a administração judiciária estadual tem um papel determinante no desempenho

74. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, insere, no Artigo 5º do texto constitucional, o inciso LXXVIII: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

do sistema de Justiça. O que os números *não* revelam, na análise descritiva da segunda seção, são os *mecanismos* por meio dos quais a administração judiciária impacta o desempenho produtivo da vara de justiça. A resenha da literatura fornece pistas acerca destes mecanismos – investigados na terceira seção –, que são de natureza econômica. Eles refletem um ambiente institucional que dita uma estrutura de incentivos para os agentes públicos jurisdicionais, cuja conduta, conforme sugere a evidência empírica, nem sempre se alinha com os interesses dos jurisdicionados como um todo (celeridade e imparcialidade na prestação jurisdicional). Entender a natureza destes incentivos é fundamental para o aprimoramento institucional e, por isso, é um dos objetivos de análise da terceira seção.

Na terceira seção, buscou-se, por meio da definição de um modelo formal de produção, explicar a tecnologia de produção jurisdicional no nível da serventia de justiça, deixando de lado as "fotografias" reveladas pelas distribuições dos tradicionais indicadores de eficiência.

Essa seção apresentou extensa discussão acerca da tecnologia da prestação jurisdicional, e concluiu que, para se compreenderem as razões da ineficiência ou morosidade, é necessário ir além da contabilização de insumos produtivos ou das despesas da vara de justiça. Esta discussão ajuda a entender como as características individuais dos agentes envolvidos na prestação jurisdicional podem ter efeito sobre o desempenho da serventia judicial. Na medida da disponibilidade de dados, o modelo formal incorpora características de ordem administrativa e política na equação de produção de sentenças judiciais.

Os resultados obtidos a partir do modelo de produção confirmam parte significativa dos diagnósticos da literatura recente sobre os problemas na prestação jurisdicional no Brasil.

Especificamente, a conclusão mais importante deste estudo é que parcela significativa da variação do desempenho jurisdicional pode ser explicada pela variação na eficiência técnica, e não pela variação da utilização de insumos produtivos. Além disso, demonstrou-se que um amplo conjunto de fatores institucionais e ambientais é importante para explicar a eficiência produtiva da serventia judicial. Neste contexto, os efeitos destes fatores institucionais e características jurisdicionais devem ser objeto de estudo mais aprofundado, visando subsidiar a formulação de

políticas públicas específicas ao Poder Judiciário. Os dados e as estimativas econométricas parecem corroborar a ideia de que a presença de distorções na alocação de recursos, além de falhas no modelo de supervisão de cartórios e juízes, são fatores preponderantes para explicar um desempenho judicial insatisfatório.

Este conjunto de resultados indica que, em geral, a escassez de recursos não constitui justificativa para a ineficiência jurisdicional. Muitas daquelas serventias que apresentam desempenho ruim trabalham com o mesmo volume de recursos produtivos de outras com desempenho muito superior.

Para reforçar este ponto, a figura 8 apresenta um cruzamento da variável *eficiência técnica média* com alguns indicadores judiciais agregados da UF. A nuvem de pontos do gráfico (A) revela a ausência de correlação entre a eficiência técnica média e a despesa total da justiça estadual (excluindo-se pessoal e encargos) por carga de processos.[75] Ou seja, o nível médio de despesas da Justiça Estadual não tem relação com sua eficiência média: observam-se UFs com níveis médios de eficiência semelhantes, mas com níveis de gasto por processo bastante díspares. Assim, descarta-se a ideia de que o aumento dos recursos (custeio e capital, bens e serviços) possa resolver o problema da ineficiência. Ainda na figura 8, apresenta-se o gráfico de eficiência técnica *versus* área total de instalações da Justiça, por carga de processos. De novo, não há correlação entre esta *proxy* de estoque de capital e eficiência. Os dois gráficos sugerem que, se fosse verdade que o mau desempenho refletisse carência de insumos ou de capital físico, então a eficiência média seria maior nas UFs com mais insumos e com maior áreal total. Em suma, é pouco provável que os resultados deste estudo estejam viesados pela omissão de fatores de produção importantes.

Conforme discutido na segunda seção, indicadores quantitativos estão associados apenas ao volume de decisões judiciais, ignorando a sua qualidade. Críticos dos métodos quantitativos alegam que um volume elevado de sentenças não implica necessariamente em um bom desempenho jurisdicional:[76] um exemplo seria o caso de uma jurisdição altamente eficiente do ponto de vista quantitativo, mas com excesso de decisões

75. Excluem-se as despesas com pessoal, pois os juízes e funcionários foram devidamente incluídos no modelo de produção, de modo que o componente de ineficiência é estimado para um dado volume de recursos humanos utilizados na produção.

76. Tais críticos, em geral, se baseiam na seguinte linha de argumentação: do ponto de vista do direito, são condições suficientes para uma decisão justa (isto é, de boa qualidade) os princípios do direito ao devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Nesta perspectiva, estabelece-se implicitamente dilema entre a eficiência e a qualidade: quando, em nome da celeridade processual, sacrificam-se tais princípios, prejudica-se a qualidade da decisão judicial.

"equivocadas" (reformadas em instâncias superiores). A questão que se coloca, portanto, é se existe um dilema entre a eficiência e a qualidade das decisões judiciais.[77]

A resposta a essa pergunta constitui objeto de pesquisa. Será que unidades de prestação jurisdicionais mais eficientes apresentam taxas de reforma mais elevadas? Para se responder esta pergunta, seriam necessarias estatísticas de taxas de reforma de decisões no nível de serventias, no momento indisponíveis. A despeito de limitações importantes, opta-se por utilizar estatísticas agregadas por UF.

Na parte inferior da figura 8, apresentam-se gráficos contendo o cruzamento do indicador da eficiência média com as taxas de recorribilidade e de reforma das decisões da primeira instância.[78] Observa-se uma correlação positiva entre eficiência judicial e ambas as taxas.[79] À primeira vista, as relações apresentadas no [gráfico (C)] são consistentes com a hipótese do suposto dilema entre eficiência e qualidade: UFs mais eficientes produzem decisões de pior qualidade e por isso tendem a exibir taxas de recurso e reforma de decisões mais elevadas.[80] É preciso cautela na interpretação das correlações apresentadas. Elas envolvem a agregação de dados processuais, podendo gerar vieses, especialmente em um ambiente em que há muita heterogeneidade entre unidades de uma mesma UF. Existem explicações alternativas. Por exemplo, as diferenças de eficiência entre UFs podem estar refletindo disparidades de custo médio de acesso ao sistema. Assim, UFs mais eficientes oferecem uma prestação jurisdicional menos cara, estimulando a demanda por serviços, que incluem os recursos. Portanto, a questão da relação entre a eficiência e da qualidade da decisão judicial precisa ser estudada no nível do processo, e não no nível agregado.[81]

---

77. A defesa do *status quo* do sistema judicial brasileiro, por parte dos magistrados, se baseia com frequência, na ideia de que, embora o sistema seja demorado, decide de forma correta, justa. Com base neste argumento, entre outros, muitos magistrados criticam severamente a utilização de indicadores quantitativos de produção (ou de celeridade) para avaliar o desempenho de magistrados, ou do sistema como um todo.

78. Definidas segundo a Resolução nº 15/2006 do CNJ: (1) Taxa de recorribilidade externa no 1º grau = [(Rsup1º/Pj1º) X 100], onde: Rsup1º = Recursos à Instância Superior no 1º Grau; e Pj1º = Processos Julgados no 1º Grau; (2) Taxa de reforma da decisão de 1º grau = [(Rp1º/ Rj1º) X 100], onde: Rp1º = Recursos das decisões de 1º Grau providos pelo 2º Grau e Rj1º= Todos os recursos das decisões de 1º Grau julgados pelos Tribunais de 2º Grau.

79. No caso da taxa de reforma das decisões, observa-se dois outliers, ou UFs discrepantes do padrão descrito: PI e GO. Ambas apresentam baixa eficiência e elevadas taxas de reforma, em relação às demais.

80. Este suposto dilema contraria não somente o senso comum sobre o Brasil, mas também as evidências empíricas da literatura internacional (ver subseção 2.7.1) e pesquisas empíricas recentes no Brasil (ver nota de rodapé número 11).

81. Em pesquisa em andamento, Castro (2011) refuta a hipótese de que a demora processual melhora a qualidade da sentença (definida como a probabilidade de reforma da decisão), com base em uma amostra de centenas de milhares de apelações cíveis na justiça comum do estado do Paraná.

Há muito tempo, a gestão judiciária tem sido apontada como um ponto central de uma reforma judicial em curso, empreendida pelo CNJ.[82] Por meio de inspeções a serventias do primeiro grau por todo o Brasil, o CNJ vem desempenhando importante papel no sentido de expor problemas, irregularidades e disfunções na esfera da Justiça Estadual. Além disso, o conselho vem estabelecendo termos de ajustamento de conduta e enquadramento, com resultados significativos.

Apesar das múltiplas frentes de atuação do CNJ, os desafios de reforma judicial ainda são grandes. Portanto, estudos como este precisam ser aprimorados, o que somente será possível com a continuidade da disponibilização de informações. O sistema *Justiça Aberta* carece de alguns indicadores importantes, no nível da serventia. Não há informação sobre aspectos de infraestrutura, como área, estoque de computadores e sistemas de TI, tampouco sobre medidas de qualificação e situação de carreira dos funcionários, ou sobre composição da carga de trabalho por competência e por duração. A relativa precariedade das informações constitui importante argumento contra a confiabilidade de estimativas de desempenho baseadas em quantitativos, tais como as oferecidas nesta pesquisa. Portanto, uma maior transparência se faz necessária, para que a avaliação de desempenho possa ser acompanhada de perto pela sociedade. Neste sentido, o CNJ constitui um instrumento essencial. Por meio de instrumentos como o *Justiça Aberta*, o conselho possibilita o controle social do Poder Judiciario.

Uma qualificação acerca das conclusões deste estudo se faz necessária: questão central da administração judiciária, o foco deve ser em desempenho, não em métodos. O conjunto de resultados não implica necessariamente em convergência ou homogeneização de instituições. Uma UF com baixa ineficiência não deve necessariamente adotar o modelo institucional da UF considerada modelo, ou *benchmark* de eficiência. As justiças estaduais têm autonomia e especificidades culturais que precisam e devem ser respeitadas.

Por fim, seria pertinente colocar os resultados deste estudo na perspectiva mais ampla das deficiências do Poder Judiciário como um todo. Parte importante dos problemas, como a morosidade os excessivos recursos protelatórios e a dificuldade de se executar sentenças, reside em instâncias superiores, dentro de um sistema com taxas

82. Recentemente o ministro Gilmar Mendes declarou, com relação ao Plano de Nivelamento do Judiciário: "Em 2010 vamos ter condições de fazer um planejamento estratégico, ou seja: o Judiciário está se reformando, se reestruturando e caminhando para uma grande reforma administrativa, que é o que o Brasil precisa".

de recorribilidade elevadas. Assim, ainda que reformas administrativas e institucionais elevassem a eficiência da Justiça de primeiro grau de forma generalizada, estaria resolvida apenas uma parcela de um grande conjunto de desafios a serem vencidos em outras esferas da Justiça brasileira. Esta perspectiva revela a dimensão colossal dos desafios necessários à consolidação dos ideais democráticos e republicanos. Não há tempo a perder!

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL (AMB). **1ª pesquisa sobre condições de trabalho dos juízes**. Associação de Magistrados do Brasil, MCI Estratégia. Technical report, 2009.

ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (AMEPE). **Pesquisa sobre o perfil dos magistrados - conclusões e recomendações para a gestão**. Síntese, Cadernos da Amepe, Associação de Magistrados do Estado de Pernambuco, 2-Separate, May, 2006.

ARIDA, P. **Inflation targeting, debt, and the Brazilian experience, 1999 to 2003 - Chapter credit, interest, and Jurisdictional Uncertainty**: conjectures on the case of Brazil, pages 225–293. MIT Press, 2005.

BATTESE, G. E.; CORRA, G. **S. Estimation of a production frontier model:** with application to the pastoral zone of eastern Australia. **Australian Journal of Agricultural Economics**, 21 (03), December, 1977. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/ags/ajaeau/22266.html>.

BEENSTOCK, M.; HAITOVSKY, Y. Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? **International Review of Law and Economics**, 24 (3): 351–369, September, 2004. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/eee/irlaec/v24y2004i3p351-369.html>.

BLANK, J. *et al.* **Benchmarking in an international perspective**: an international comparison of the mechanisms and performance of the judiciary system, Netherlands council for the judiciary. Assignment by the Netherlands Council for the Judiciary, Technical report, ECORYS-NEI-Division Labour and Social Policy, Nederland BV, Rotterdam, May, 2004. Disponível em: <http://www.ecorys.nl/dmdocuments/EE10407rap.pdf>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Análise da gestão e do funcionamento dos cartórios judiciais.** Technical report, Ministério da Justiça do Brasil, Secretaria de Reforma do Judiciário/PNUD, Brasília, Brasil, Junho, 2007.

_____. **Diagnóstico do poder judiciário**. Technical report, Ministério da Justiça, Brasil, Brasília, 2004.

BUSCAGLIA, E. **Comparative international study of court performance indicators:** a descriptive and analytical account. SSRN eLibrary, 2006.

Castro, A. S. (2011) "A justica que tarda falha ou nao falha?" mimeo. Pesquisa em andamento. IPEA, Rio de Janeiro.

CAZALS, J. P.; SIMAR, L. Nonparametric frontier estimation: a robust approach. **Journal of Econometrics**, 106 (1): 1–25, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Auto circunstanciado de inspeção preventiva - Justiça Comum Estadual da Bahia**. Portaria n.78/2008, Conselho Nacional de Justiça - Corregedoria, 2008a.

_____. **Auto circunstanciado de inspeção preventiva - Justiça Comum Estadual do Maranhão**. Technical report, Portaria n.83/2008, Conselho Nacional de Justiça - Corregedoria, 2008b.

_____. **Auto circunstanciado de inspeção preventiva - Justiça do Pará**. Relatório final da inspeção nº 04 – Tjpa, portaria n.90/2008, Conselho Nacional de Justiça - CNJ, 2008c. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_insp_n04_tjpa.pdf>.

_____. **Justiça em números, 2007**: variáveis e indicadores do poder judiciário. Technical report, 2008d.

_____. **Justiça em números 2008 - variáveis e indicadores do poder judiciário**. Technical report, Conselho Nacional de Justiça - Departamento de Pesquisas Judiciárias, Brasília, Junho, 2009a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/justica_em_numeros_2008.pdf>.

_____. **Auto circunstanciado de inspeção preventiva - Justiça de Alagoas**. Portaria n. 113/2009, Conselho Nacional de Justiça - Corregedoria, 2009b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatrio_inspeo_alagoas_final.pdf>.

_____. **Auto circunstanciado de inspeção preventiva - Justiça Comum Estadual Do Amazonas** (Ementa). Relatório final da inspeção nº 07 - TJAM, Conselho Nacional de Justiça - Corregedoria, 2009c. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_final_amazonas.pdf>.

_____. **Auto circunstanciado de inspeção preventiva - Justiça Estadual da Paraíba**. Technical report, Conselho Nacional de Justiça, 2009d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorioinspecaoparaibaanexos_.pdf>.

_____. **Auto circunstanciado de inspeção preventiva - Justiça Comum Estadual do Piauí**. Ementa do relatório integrado por 345 páginas, Conselho Nacional de Justiça - Corregedoria, 2009e. Disponível em: **<**http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_insp_n08_piaui2.pdf>.

_____. **Justiça em números 2009:** indicadores do Poder Judiciário - Panorama do Judiciário brasileiro. Brasília, set. 2010.

CASTRO, A. S. **A Justiça que tarda ou não falha?** Rio de Janeiro: Ipea, 2011. Pesquisa em andamento.

COELLI, T. Estimators and hypothesis tests for a stochastic frontier function: a Monte Carlo analysis. **Journal of Productivity Analysis**, 6 (3): 247–268, 1995. DOI: 10.1007/BF01076978. Disponível em: <http://www.springerlink.com/content/m73n8h143442q55p>.

COSTA, A. C. A.; DE MELLO, J. M. P. **Judicial risk and credit market performance**: micro evidence from Brazilian payroll loans. NBER Working Papers 12252, National Bureau of Economic Research, Inc, May, 2006. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/12252.html>.

_____. **Justica em Numeros 2009:** indicadores do poder Judiciário - Panorama do Judiciário brasileiro. Brasilia, Set. 2010.

DAKOLIAS, M. **Court performance around the world**: a comparative perspective. World Bank Techincal Paper 430, The World Bank, Washington, D.C., July, 1999.

DALTON, T.; SINGER, J. **A matter of size**: an analysis of court efficiency using hierarchical linear modeling. Working Paper, 2009. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1133242>.

DANIELS, S. Civil litigation in Illinois Trial Courts. **Law and Policy Quarterly**, 4: 190–214, 1982.

DEPRINS, D. *et al.* **Public goods, environmental externalities and fiscal competition.** Chapter Measuring Labor-Efficiency in Post Offices. Amsterdam: North-Holland, p. 243–268, 1984. Disponível em: <http://www.springerlink.com/content/n336722218104662>.

DJANKOV, S. *et al*. Courts. **Quarterly Journal of Economics**, 118 (2): 453–517, 2003. Disponível em: <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/003355303321675437>.

DUVERGER, M. **Political parties**: their organization and activity in the modern state. J. Wiley, 1954.

FACHADA, P. *et al.* **Sistema judicial e mercado de crédito no Brasil**. Notas Técnicas do BCB 35, Banco Central do Brasil, Brasília, 2003.

FRAISSE, H. *et al.* **Labor court inputs, judicial cases outcomes and labor flows**: Identifying real EPL. Documents de travail, Banque de France, 2009. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/RePEc:bfr:banfra:256>.

FRIED, H. O. *et al.* (Eds.). **The measurement of productive efficiency and productivity change**. Oxford Scholarship Online, 2008.

GALANTER, M. **Proportionality, disproportionality and electoral systems**. Electoral Studies, 10: 33–51, 1991.

_____. Real world torts: an antidote to anecdote. **Maryland Law Review**, 55, 1996.

GORMAN, M.; RUGGIERO, J. Evaluating U.S. judicial district prosecutor performance using DEA: are disadvantaged counties more inefficient? **European Journal of Law and Economics**, 27 (3): 275–283, 2009. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/RePEc:kap:ejlwec:v:27:y:2009:i:3:p:275-283>.

GOULD, D. M.; GRUBEN, W. C. **The role of intellectual property rights in economic growth. Journal of Development Economics**, 48 (2): 323–350, March, 1996. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v48y1996i2p323-350.html>.

GREENE, W. Distinguishing between heterogeneity and inefficiency: stochastic frontier analysis of the world health organization's panel data on national health care systems. **Health Economics**, 13 (10): 959–980, 2004. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/wly/hlthec/v13y2004i10p959-980.html>.

GROSSMAN, J. B.; SARAT, A. Litigation in the Federal Courts: a comparative perspective. **Law and Society Review**, 9 (2): 321–346, 1975. Litigation and Dispute Processing: Part Two, Winter, 1975.

HAGSTEDT, K.; PROOS, J. **Has the recent restructuring of the Swedish district courts improved efficiency?** Department of Economics, Uppsala University, 2008.

HARRINGTON, C. B.; WARD, D. **S. Patterns of appellate litigation, 1945-1990.** *In*: EPSTEIN, L. (Editor). **Contemplating Courts**. Chapter 9, CQ Press, Washington, D.C., 1995.

HENSLER, D. R. **The contribution of judicial reform to the rule of law.** *In*: **Conference on New Approaches for Meeting the Demand for Justice**. Mexico City, Sponsored by Centro de Investigación y Docencia Economicas and The World Bank, May, 2001.

HOLBROOK, T. M.; VAN DUNK, E. Electoral competition in the American States. **The American Political Science Review**, 87 (4): 955–962, December, 1993.

JONDROW, J. *et al.* On the estimation of technical inefficiency in the stochastic frontier production function model. **Journal of Econometrics**, 19 (2-3): 233–238, August, 1982. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/eee/econom/v19y1982i2-3p233-238.html>.

KEY, V.O. **Southern politics in state and nation**. Random House, New York, 1949.

KUMBHAKAR, S.; LOVELL, C. A. **Stochastic frontier analysis**: an econometric approach. Cambridge University Press, Cambridge, ISBN 0521481848, 2000.

LA PORTA, R. *et al.* **Legal determinants of external finance**. NBER Working Papers 5879, National Bureau of Economic Research, Inc, January, 1997. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/5879.html>.

LAMOUNIER, A. S. B. **As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional**: fatores de consenso e dissenso. Technical report, IDESP - Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, Oct., 2002.

MANSFIELD, E. **Intellectual property protection, foreign direct investment, and technology transfer.** IFC Discussion Paper 19, The World Bank / International Finance Corporation, Washington, D.C., 1994.

_____. **Intellectual property protection, direct investment, and technology transfer**: Germany, Japan, and the United States. International Finance (IFC) Corporation Discussion Paper 27, The World Bank / International Finance Corporation, Washington, D.C., 1995.

MCINTOSH, W. Private use of a public forum: A long range view of the dispute processing role of courts. **The American Political Science Review,** 77 (4): 991–1010, December, 1983.

MEEUSEN, J. B. W. Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error**. International Economic Review**, 18 (2): 435–444, 1977.

MERTON, R. K. Social Theory and Social Structure. **Free Press**, New York, 2nd Edition, 1968.

MICEVSKA, M.; HAZRA, A. K. **The problem of court congestion**: evidence from the Indian Lower Courts. Royal Economic Society Annual Conference 2004 2, Royal Economic Society, September 2004. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/ecj/ac2004/2.html>.

MITSOPOULOS, M. S.; PELAGIDIS, T. Does staffing affect the time to dispose cases in greek courts? **International Review of Law and Economics**, 27(2): 219–244, 2007.

NETO, E. F. **Atividade correcional na justiça estadual - Cartórios judiciais**: organização, funcionamento e fiscalização permanente por parte dos juízes. Chapter 11, p. 291–314. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003.

NORTH, D. Economic performance through time. **American Economic Review**, vol. 84(3), p. 359-68, 84(3): 359–68., 1994.

OLIVEIRA, R. N. **A avaliação da produtividade dos juízes federais e as causas limitadoras da prestação jurisdicional**. N. 32, p. 57–65, jan/mar, 2005.

PEDRAJA-CHAPARRO, F.; SALINAS-JIMENEZ, J. An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. **Applied Economics**, 28 (11): 1391–1403, 1996. Disponível em : <http://econpapers.repec.org/RePEc:taf:applec:v:28:y:1996:i:11:p:1391-1403>.

PFENNINGSTORF, W.; GIFFORD, D. G. **A comparative study of liability law and compensation schemes in ten countries and the united states**. 1991.

PINHEIRO, A. C. **Judiciário e economia no Brasil**. Editora Sumaré, São Paulo, Brazil, 2000.

_____. **Judiciário, reforma e economia**: a visão dos magistrados. Rio de Janeiro: Ipea, Julho, 2003. (Texto para Discussão n. 966).

PINHEIRO, A. C.; CABRAL, C. Credit markets in Brazil: the role of judicial enforcement and other institutions. **Ensaios BNDES**, n. 9, 1998.

ROSALES-LÓPEZ, V. Economics of court performance: an empirical analysis. **European Journal of Law and Economics**, 25 (3): 231–251, 2008.

LEWIN, A. Y.; COOK, T. J.; MOREY, R. C. Evaluating the administrative efficiency of courts. **Omega The International Journal of Management Science**, 10 (4): 401–411, 1982.

SADEK, M. T. **Magistrados brasileiros**: caracterização e opiniões. Technical report, Associação dos Magistrados Brasileiros, 2005.

SCHNEIDER, M. Judicial career incentives and court performance: an empirical study of the German Labour Courts of appeal. **European Journal of Law and Economics**, 20 (2): 127–144, September, 2005. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/kap/ejlwec/v20y2005i2p127-144.html>.

SCHMIDT, P. AIGNER D. J.; LOVELL C. A. K. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. **Journal of Econometrics**, 6: 21–37, 1977.

SCHWENGBER, S. B. **Mensurando a eficiência no sistema judiciário**: métodos paramétricos e não-paramétricos. Tese (PhD), Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília, Brasil, 2006.

SCHWENGBER, S. B.; SOUSA, M. C. **Efficiency estimates for judicial services in Brazil: non-parametric FDH (Free Disposal Hull) and the expected order-m efficiency scores for Rio Grande do Sul Courts**. 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A053.pdf>.

_____. **Mensurando o custo-eficiência na justiça do trabalho - ganhos de escala e o *trade-off* entre o primeiro e o segundo grau**: a abordagem de fronteira de custo estocástica. 2006. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/paper/anpen2006/29.htm>.

SIMAR, L.; WILSON, P. W. A general methodology for bootstrapping in non-parametric frontier models. **Journal of Applied Statistics**, 27: 779–802(24), 2000. Disponível em: <http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/cjas/2000/00000027/00000006/art00011>.

SVERRE, F.R. F.; KITTELSEN, A. C. . Efficiency analysis of Norwegian District Courts. **Journal of Productivity Analysis**, 3 (3): 277–306, 1992. Disponível em: <http://www.springerlink.com/content/v080365284v53537>.

TATE, C.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. NYU Press, 1997.

THE WORLD BANK. **Brazil, judicial performance and private sectors impacts**: findings from World Bank sponsored research. World Bank Document, 26261-BR, The World Bank, July, 2003.

_____. **Doing business in 2004**: understanding regulation. Washington: Washington, D.C., Technical report, 2004. A co-publication of the World Bank, the International Finance Corporation, and Oxford University Press.

_____. **Making justice count**: measuring and improving judicial performance in Brazil. Technical Report 32789, The World Bank, Washington, D.C., 2005.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TJRS). **Pesquisa de avaliação do poder judiciário no rio grande do sul**. Technical report, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Outubro 2009.

TULKENS, H. On FDH efficiciency analysis: some methodological issues and applications to retail banking, courts and urban transit. **The Journal of Productivity Analysis**, 4: 183–210, 1993.

VIANNA, L. W. *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. REVAN, 1999.

WOLLSCHLAGER, C. Exploring global landscapes of litigation rates. *In*: BRAND, J. STREMPEL, D. (Editors) **Soziologie des Rechts**: Festchrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburstag. Nomos, Baden Baden, Germany, 1998.

YATES, J.; DAVIS, B.; GLICK, H. R. . The politics of torts: Explaining litigation rates in the american states. **State Politics and Policy Quarterly**, 1 (2), 2001.

YEUNG, L.; AZEVEDO, P. F. Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of Brazilian courts. *In:* **The 31º Meeting of the Brazilian Econometric Society**. December 9, 2009. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/ ocs/index.php/sbe/EBE09/paper/view/923/366>.

ZEMANS, F. K. Legal mobilization: the neglected role of the law in the political system. **The American Political Science Review**, 77 (3): 690–703, September 1983.

ANEXO

TABELA 1
Número de Juízes que apresentaram relatório de produção (atualizado em 4/2/2010)

UF	2008m1	2008m2	2008m3	2008m4	2008m5	2008m6	2008m7	2008m8	2008m9	2008m10	2008m11	2008m12	Juizes identificados (A)	Total de juizes ativos (B)	(A)/(B)
AC (n=881)	6	8	32	30	31	31	30	32	32	33	32	32	34	52	65%
AL (n=1,188)	2	3	84	91	88	109	95	94	90	96	88	85	122	111	110%
AM (n=1,712)	49	58	142	142	145	133	125	133	132	130	128	124	160	149	107%
AP (n=1,963)	57	58	57	55	55	59	51	55	55	57	52	57	59	59	100%
BA (n=7,323)	35	41	452	455	465	471	462	480	467	465	462	447	561	572	98%
CE (n=4,504)	58	63	306	302	305	306	242	302	304	307	306	298	339	372	91%
DF (n=2,854)	7	50	170	205	213	208	216	209	213	212	214	198	245	395	62%
ES (n=3,810)	1	1	290	294	290	290	270	286	280	284	285	276	305	335	91%
GO (n=4,026)	1					283	278	286	277	281	266		291	301	97%
MA (n=2,524)	22	29	188	194	193	197	176	191	191	201	191	191	226	297	76%
MG (n=7,884)	25	113	494	618	651	671	686	676	669	662	644	592	812	874	93%
MS (n=2,461)		1	146	139	142	144	139	149	146	145	145	111	159	168	95%
MT (n=3,638)	3	3	195	190	193	192	186	189	182	182	187	176	210	229	92%
PA (n=3,016)	1	5	199	207	193	184	197	207	221	226	219	195	260	293	89%
PB (n=2,265)	2	2	178	189	186	185	170	182	183	185	178	157	217	219	99%
PE (n=4,062)	2	6	294	294	280	339	300	318	314	317	320	320	412	440	94%
PI (n=907)	4	4	13	71	88	86	81	83	83	86	67	52	120	132	91%
PR (n=5,966)	218	252	302	390	416	426	408	417	400	402	378	348	500	555	90%
RJ (n=22,886)				650	679	661	673	676	662	669	643	668	712	1.113	64%
RN (n=2,828)	6	38	148	150	167	165	166	172	169	173	169	169	202	211	96%
RO (n=1,426)	29	37	95	93	93	93	88	104	107	106	106	85	118	107	110%

(Continua)

(Continuação)

UF	2008m1	2008m2	2008m3	2008m4	2008m5	2008m6	2008m7	2008m8	2008m9	2008m10	2008m11	2008m12	Juizes identifica-dos (A)	Total de juizes ativos (B)	(A)/(B)
RR (n=310)	1	2	24	23	24	26	24	26	26	26	25	23	27	28	96%
RS (n=5,875)	2	4	493	476	454	450	445	466	442	430	423	385	614	621	99%
SC (n=7,614)	11	12	301	349	357	358	359	358	358	356	353	309	375	358	105%
SE (n=1,056)			103	97	96	97	80	100	95	97	100	97	118	115	103%
SP (n=28,939)	6	11	1.638	1.653	1.630	1.636	1.628	1.648	1.680	1.695	1.680	1.659	1.809	1.873	97%
TO (n=1,970)	3	4	77	103	98	105	92	99	99	109	102	93	114	99	115%
Total (n=133,888)	551	805	6.421	7.460	7.532	7.905	7.667	7.938	7.877	7.932	7.763	7.147	9.121	10.078	91%

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

Obs.: 1. O número total de relatórios apresentados na UF está indicado entre parênteses na primeira coluna.

2. O número de juízes ativos, extraído das listas de antiguidade dos TJs, inclui apenas os juízes que estão servindo na primeira instância.

3. Os juízes identificados correspondem ao total dos que apresentaram relatório pelo menos uma vez ao longo da amostra.

TABELA 2
Número médio de juízes, por UF e tipo de serventia

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Execução	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
AC (n=733)	1,0	1,0						1,0	1,0	1,5	1,0			1,0	1,0	1,0		1,0	1,0
AL (n=1,168)	0,9		1,0			1,0		1,0	1,0				1,0	1,0	1,0	1,0		1,0	1,0
AM (n=1,648)	1,0	1,0	1,0				1,0	1,0		1,0		1,0		0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
AP (n=576)	1,1		1,4					1,5	1,2	1,1				1,9	1,3	1,2		0,9	1,3
BA (n=5,697)	1,9	1,3	1,1	2,2			1,1	1,3	1,1	1,1	1,2			1,3	1,2	1,1	1,9	1,0	1,2
CE (n=3,893)	1,0		1,1				1,0	1,0	1,1	1,3	1,0			1,0	1,0	1,2	1,0	1,1	1,1
DF (n=1,632)	1,5	1,1	1,3				1,1	1,3	1,5	1,7	1,0	1,1		3,6	1,4	2,3	1,6	2,2	1,4
ES (n=3,072)	1,1	1,0	1,0				1,0	1,1	1,1	1,2	1,0	0,9			1,3	1,3	1,0	1,0	1,1
GO (n=1,569)	2,0	1,7	2,2				4,1	4,6	3,3	2,0					3,6	3,2	2,4	2,6	2,6
MA (n=2,376)	1,0	1,0	1,0				1,1	1,0	1,0	1,0				1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
MG (n=6,564)	1,3	1,2	1,1			1,0	1,0	1,1	1,1	1,3	1,0		1,0	1,1	1,2	1,2		1,1	1,1
MS (n=2,050)	1,0	1,0	1,0				1,0	1,0	1,2	0,7			1,0	1,0	1,0	1,4	1,0	1,0	1,0
MT (n=2,575)	1,0	1,0	1,0						1,0	0,9					1,0			1,0	1,0
PA (n=2,824)	1,0	1,0	1,0				0,9	1,1	1,0	1,0			1,0	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
PB (n=2,165)	1,0	1,0	1,0					1,0	1,0	1,0					1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
PE (n=3,648)	1,2	1,1	1,0					1,0	1,0	1,2		1,0		1,0	1,1	1,1		1,1	1,1
PI (n=895)	1,0		1,0					1,0	1,0	1,0	1,0				1,0	1,0		1,0	1,0
PR (n=4,782)	1,0	1,1	1,0				2,0	1,2	1,3	1,1				1,2	1,0	1,8		1,0	1,1
RJ (n=5,510)	1,3	1,1					1,3	1,2	1,2	1,1	1,0			3,6	1,1	1,3	1,0	1,5	1,2
RN (n=2,241)	4,1	1,1	1,1				1,2	1,0	1,1	1,0			0,9		1,1	1,0		1,0	1,1
RO (n=1,008)	1,0	1,0	1,1					1,3	1,1	1,0				1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
RR (n=258)	1,2		1,0						1,2	1,1					1,0				1,1
RS (n=4,120)	1,2	1,4	1,2		1,0		1,0	1,1	1,7	1,1		1,0		1,8	1,3	2,5		1,2	1,3

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Execução	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
SC (n=2,962)	2,4	2,7	2,6				4,6	2,7	3,0	2,2				3,2	2,8	2,5	1,7	1,8	2,5
SE (n=1,049)	1,0	1,0	1,0						1,0	1,0			1,0		1,0				1,0
SP (n=17,334)	1,6	1,2	1,3			1,1	1,9	1,5	1,7	1,3	2,1	1,7		1,5	1,6	2,6		1,1	1,5
TO (n=1,563)	1,0	1,0	1,0				1,0	1,0	1,0	1,0				1,4	1,1	1,1	1,0		1,0
Total (n=83,912)	1,4	1,2	1,2	2,2	1,0	1,0	1,3	1,3	1,4	1,2	1,3	1,2	1,0	1,3	1,3	1,9	1,2	1,1	1,3

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

TABELA 3
Distribuição da carga de trabalho dos magistrados

	Número médio de varas atendidas	Número médio efetivo de varas atendidas	Número médio de dias reportados
AC (n=34)	4,2	2,7	67,6
AL (n=122)	1,7	1,4	37,3
AM (n=160)	1,7	1,3	33,9
AP (n=59)	9,4	3	32,5
BA (n=560)	2,2	1,7	44,3
CE (n=339)	2,6	1,8	41
DF (n=247)	3,3	2,1	32,6
ES (n=305)	2,6	1,7	35,8
GO (n=291)	4,3	3,2	73,3
MA (n=226)	2,3	1,6	36,6
MG (n=812)	1,8	1,4	33,3
MS (n=159)	3,3	2	45,4
MT (n=210)	3,2	1,8	42
PA (n=259)	3	2,1	40,6
PB (n=216)	2,1	1,5	33,6
PE (n=412)	2,1	1,5	36,5
PI (n=120)	1,8	1,6	36,8
PR (n=500)	2,4	1,8	36,5
RJ (n=712)	6,2	2,2	36,5
RN (n=202)	3,1	2	41,8
RO (n=118)	3	1,9	30,8
RR (n=27)	2	1,3	32,8
RS (n=613)	2	1,5	35,9
SC (n=375)	5,6	3,8	64,3
SE (n=118)	2,4	2	32,4
SP (n=1,808)	3,3	2,3	45,9
TO (n=114)	4,1	2,4	49,4
Total (n=9,118)	3,1	2	41,3

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.
Cálculos do autor.

TABELA 4
Índice de distorção alocativa, por UF

UF	IDA
MS (n=551)	23,9
PE (n=1,369)	23,5
AL (n=441)	19,5
AC (n=164)	19,4
AM (n=566)	18,8
PI (n=561)	16,3
PR (n=1,605)	13,1
CE (n=1,471)	12,7
AP (n=133)	11,9
RN (n=661)	10,4
BA (n=2,648)	10,1
MA (n=1,069)	9,6
PA (n=1,056)	9,4
TO (n=458)	9,1
PB (n=804)	9
RJ (n=604)	7,9
RO (n=249)	7,4
GO (n=709)	6,6
SC (n=1,119)	6,4
ES (n=714)	5,9
SE (n=367)	5,8
SP (n=3,047)	5,7
MT (n=783)	5,6
RR (n=75)	5,6
MG (n=2,517)	4,2
RS (n=1,494)	3,3
Total (n=25,253)	9,7

Nota: Ver definição do índice na seção 1.3.2.

Obs.: A definição do índice está na subseção 2.3.2.

TABELA 5
Número médio de processos pendentes por juiz, por UF e por tipo de serventia (outubro de 2008)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara Única	Total
AC (n=70)	1.521	836					2.148	1.296	613	555			1.389	1.014	1.645	965	1.231
AL (n=108)	1.446		1.929				3.084	1.663				1.200		934	1.964	1.182	1.525
AM (n=145)	7.268	1.100	1.475			1.144	1.819		1.014		2.268		1.089	2.920	17.113	1.554	3.050
AP (n=48)	1.867		1.044				878	708	939				1.716	2.202	2.330	841	1.262
BA (n=540)	4.435	1.722	2.421	8.748		2.684	5.665	5.569	3.586	6.125			5.375	3.397	17.880	2.731	4.066
CE (n=374)	1.700		1.631			174	1.737	6.240	1.035	901			13.140	1.167	6.546	1.435	2.158
DF (n=152)	5.612	1.235	1.733			2.805	2.824	3.519	1.091	2.098	2.004		5.821	1.754	8.724	559	3.059
ES (n=297)	1.757	580	1.662			846	1.548	2.574	1.643	2.679	2.084			1.063	4.262	1.889	1.854
GO (n=261)	1.716	1.005	1.043			6	2.172	3.086	1.705					1.961	10.606	2.904	2.923
MA (n=227)	2.298	1.007	1.921			9.632	1.514	3.595	984				3.627	944	4.391	1.401	2.008
MG (n=650)	2.884	3.421	2.901			4.114	2.975	3.873	4.657			5.506	2.673	3.714	14.412	4.877	4.373
MS (n=199)	4.447	942	883			1.684	1.540	2.769				1.678	6.627	2.045	31.353	1.690	2.734
MT (n=245)	8.919	238	1.990					2.623	2.053					2.510		2.321	3.564
PA (n=279)	2.224	1.099	2.284			0	4.195	3.712	2.027			3.179	4.950	2.111	16.402	1.938	2.641
PB (n=203)	1.991	1.520	1.888				896	1.625	1.577					1.068	8.567	1.576	1.955
PE (n=360)	6.633	2.015	3.116				4.586	3.170	1.265		7.023		8.292	1.129	50.718	2.659	6.081
PI (n=105)	716		2.626				1.173	2.882	1.497	1.705				467	18.081	972	1.750
PR (n=373)	5.085	1.864	2.936			0	4.041	9.548	14.838				6.923	3.152	48.420	4.327	6.204
RJ (n=612)	16.109	3.258				3.273	3.835	13.681	8.296	1.737			0	1.187	67.790	17.919	10.898
RN (n=224)	725	1.355	918			0	987	1.880						845	17.443	1.063	2.108
RO (n=92)	1.923	877	1.242				1.322	2.262	537				9.606	1.030	10.540	2.602	2.195
RR (n=24)	1.538		2.114					2.552	1.704					4.166			2.488
RS (n=387)	4.317	2.581	3.278			117 12.558	2.338	6.739	4.267		3.236		3.986	1.637	14.194	4.672	4.377

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara Única	Total
SC (n=296)	2.752	1.452	1.802			2.179	1.698	2.649	2.168				2.682	728	12.632	1.863	2.667
SE (n=104)	682	985	844					1.659	1.849			1.065		1.131			1.483
SP (n=1,640)	4.038	3.203	3.031			3.297	3.314	4.217	8.234	2.783	3.206		5.103	2.178	36.189	7.147	6.736
TO (n=151)	1.265	918	1.145			66	1.658	1.927	1.012				2.083	788	6.677		1.499
Total (n=8,166)	5.240	2.086	2.072	8.748	117	2.970	2.974	5.298	3.702	2.227	2.683	1.855	5.290	1.921	24.584	3.141	4.587

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

TABELA 6
Tempo de carreira (anos) dos magistrados (31/12/2008)

UF	Mean	Sd	Max	Min
AC (n=34)	6,3	3,9	16	2
AM (n=161)	11,1	7,1	33,3	1
BA (n=574)	12,8	7,8	37,5	1,2
CE (n=355)	7,8	4,8	23,1	1,1
ES (n=311)	10,7	5,7	35,9	2
GO (n=296)	12,9	7,2	39,8	1
MA (n=307)	6,1	2,5	11,9	2,7
MG (n=821)	11,5	6,2	36,3	1,8
MS (n=162)	11,6	6,8	27,7	2,4
MT (n=212)	9,7	6,2	27,1	1,6
PA (n=266)	10,9	7,6	41	2
PB (n=218)	12,4	6,2	33,8	3,1
PE (n=423)	10	5,8	24,3	1,2
PI (n=121)	15,9	6,6	28,5	6,6
PR (n=509)	10,6	6,2	32,1	1,2
RN (n=209)	11,3	6,7	30,6	2,4
RO (n=121)	11	5,5	21,1	3,7
RS (n=628)	11,9	6,4	29,4	1,3
SC (n=378)	11,2	6,6	28	1,8
SE (n=120)	11,2	6,3	28,3	2
SP (n=1,841)	11,9	7	33,3	1,4
TO (n=119)	14	5,1	28,1	5,5
Total (n=8,186)	11,3	6,7	41	1

Fonte: Cálculos do autor, a partir das listas de antiguidade dos Tribunais de Justiça.

TABELA 7
Número mediano de funcionários por mil processos, por UF e por tipo de serventia

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
AC (n=733)	10	14			5,3	7,4	18	17			13	9	4,5		14	9,9
AL (n=1,168)	5,7		6,6		2,7	3,2				5,5	3,3	7,8	2,8		7,9	6,1
AM (n=1,648)	5,7	4,8	5,4	6	4,5		11		2,7		6,2	1,5	2,9	12	5,3	4,7
AP (n=576)	2,5		6		5,7	5	12				7,5	5,4	4,5		16	6,4
BA (n=5,697)	2,9	5,6	2,2	2,3	1,5	2	3,4	1,4			3,9	2,3	0,9	19	2,9	2,5
CE (n=3,893)	8,5		6,5	24	3,8	1,7	7,1	6,7			0,7	5	1,3	12	7,6	5,9
DF (n=1,632)	3,7	9,6	4,3	3,5	6,2	2,8	10	6,5	7		1,6	5,6	0,7	7,9	14	4,9
ES (n=3,072)	5,7	9,5	3,3	4,6	4,1	2,2	2,1	1,4	1,4			5	1,7	12	8,3	4,5
GO (n=1,569)	2,4	8,5	3,5		1,6	1,6	2,8					2,7	1,7	6,3	1	2,3
MA (n=2,376)	5,8	12	6,1	1,6	4,6	2,8	9				6,8	7,8	1,5	36	8,3	6,4
MG (n=6,564)	3,5	2,7	3,7	6,1	3,3	2,1	2,3	6,4		3,1	2,4	2,4	0,9		3,6	2,6
MS (n=2,050)	4,5	5	4,8	7,1	5,6	3,2	1,2			3,8	1,6	4,4	4,4	23	4,3	4,2
MT (n=2,575)	2,6	7,4	2,8			2,7	2,7					5,1			2,9	2,9
PA (n=2,824)	3,1	6,3	3,7	12	1,5	1,4	3,5			1,3	1,6	2,3	0,5	7,7	4,2	2,8
PB (n=2,165)	3	5,1	4,1		6,5	2,8	3,8					4,2	1,2	20	4	3,4
PE (n=3,648)	3,8	3,7	4,3		2	2,3	5,3		1,1		1,5	5,9	1,1		4,6	3,3
PI (n=895)	16		11		31	3,3	5,9	0				8,5	0,7		9,2	8,8
PR (n=4,782)	1,6	3,4	2,6	4	2,3	1,3	1,6				1,2	2,2	0,3		2,1	1,8
RJ (n=5,510)	2,5	4,1		2,7	4,6	2,8	2,8	2,7				8,6	1,9	9,7	1,6	3,4
RN (n=2,241)	7,1	8,2	5,7	15	8,1	4,1	2,5					8,6	2,9		6,7	6,1
RO (n=1,008)	4,9	7,3	7,2		7,9	3,8	15				2,7	7	2,9	12	5,7	5,1
RR (n=258)	4,7		4,9			4,2	7,9					3,1				4,7
RS (n=4,120)	2,1	2,8	2,1	0,8	3,5	1,3	3,2		2,1		3,9	5,2	0,5		2	2,3

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
SC (n=2,962)																
SE (n=1,049)	16	7,3	8,8			7	7			8		9				8,2
SP (n= 17,334)	3,5	6,1	4,3	19	5,5	3,9	2,8	1,7	2,5		4,2	7,8	0,5		3,2	3,8
Total (n=83,912)	3,1	4,9	4,3	4,6	4,1	2,7	3,6	3,7	2,5	3,9	2,8	4,9	0,8	12	4,2	2,7

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

TABELA 8
Número de funcionários reportados no sistema Justiça Aberta

UF	Funcionarios - total no poder judiciario do estado[1]	Funcionarios - reportados no "*Justiça Aberta*[2]	%
Acre	1.635	614	37,6
Alagoas	2.345	806	34,4
Amazonas	1.814	963	53,1
Amapá	913	595	65,2
Bahia	12.768	5.218	40,9
Ceará	4.983	3.231	64,8
Distrito Federal	7.027	2.091	29,8
Espírito Santo	4.194	2.161	51,5
Goiás	4.808	2.470	51,4
Maranhão	3.955	2.267	57,3
Minas Gerais	20.192	7.294	36,1
Mato Grosso do Sul	3.785	1.338	35,4
Mato Grosso	5.585	1.556	27,9
Pará	3.322	1.643	49,5
Paraíba	3.845	1.465	38,1
Pernambuco	7.967	2.799	35,1
Piauí	762	841	110,4
Paraná	3.715	3.182	85,7
Rio de Janeiro	24.168	8.290	34,3
Rio Grande do Norte	3.572	1.943	54,4
Rondônia	2.179	880	40,4
Roraima	752	283	37,6
Rio Grande do Sul	12.904	3.969	30,8
Santa Catarina	7.532	1.762	23,4
Sergipe	3.251	972	29,9
São Paulo	56.210	31.485	56,0
Tocantins	1.112	554	49,8
Total	205.295	90.672	44,2

Notas: [1] CNJ (2008d , p. 216). Total de pessoal auxiliar – número total de servidores ativos do quadro permanente, mais os requisitados, os sem vínculo efetivo (ocupantes exclusivamente de cargos em comissão e funções gratificadas), os conciliadores, os juízes leigos, os terceirizados e os estagiários, bem como os vinculados à contratação temporária de mão de obra no final do período-base (ano ou semestre).

[2] Consiste na soma dos funcionários concursados, terceirizados, requisitados e outros.

TABELA 9
Processos pendentes por serventia – mediana (outubro de 2008)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Execução	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
AC (n=70)	1.078	385				2.101	1.509	634	573			1.210	671	2.208		613	870
AL (n=108)	1.494		1.770	1.392		1.242	1.564				1.152		1.119	2.030		985	1.239
AM (n=145)	1.153	1.235	1.340		1.182	1.871		617		2.196		1.126	2.859	1.659	940	1.513	1.421
AP (n=48)	2.047		744			1.784	1.979	1.126				5.376	2.282	2.576		967	1.134
BA (n=540)	3.960	1.435	2.525			7.702	4.149	3.761	9.595			2.573	2.996	14.831	1.441	1.625	2.826
CE (n=374)	906		1.506		171	1.888	4.044	729	931			15.777	1.328	7.149	683	1.033	1.421
DF (n=152)	2.339	1.063	2.196		4.127	1.737	4.469	817	2.168	1.737		30.075	1.974	18.525	1.258	1.156	2.236
ES (n=297)	1.349	589	1.388		874	1.212	2.271	1.698	2.768	2.153			1.016	2.936	843	1.408	1.334
GO (n=261)	2.878	1.201	1.377		12	5.790	8.997	2.440					5.391	7.123	2.059	5.050	3.461
MA (n=227)	1.597	881	1.771		9.954	1.562	3.004	1.043				3.748	1.055	4.611	413	1.062	1.445
MG (n=650)	3.238	3.959	2.929	5.356	2.250	2.880	4.054	3.970			5.690	3.083	3.803	12.780		3.590	3.700
MS (n=199)	1.663	733	645		1.740	1.684	2.214				1.603	6.848	1.596	2.940	263	1.542	1.466
MT (n=245)	3.125	246	1.474				2.220	1.858					1.000			2.169	2.105
PA (n=279)	2.064	862	2.030		0	3.610	3.884	976			3.423	8.757	1.817	9.956	1.035	1.240	1.888
PB (n=203)	1.921	1.571	1.271			694	1.814	1.400					950	3.736	488	1.519	1.492
PE (n=360)	3.145	2.282	3.107			3.079	2.767	1.276		7.257		6.480	1.098	4.794		1.439	2.093
PI (n=105)	318		479			1.212	2.979	1.523	1.762				470	18.684		633	646
PR (n=373)	4.024	1.310	2.807		0	3.546	8.429	4.253				5.521	3.062	77.471		3.405	3.954
RJ (n=612)	6.663	2.624			4.129	3.008	4.494	8.849	1.795			0	1.035	6.947	1.400	8.999	3.945
RN (n=224)	1.402	1.411	527		0	961	1.972						843	2.632		987	1.007
RO (n=92)	2.093	763	1.342			1.366	2.368	536				9.926	1.187	7.705	467	2.367	1.688
RR (n=24)	1.851		1.951				2.405	1.985					4.789				2.089

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Execução	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
RS (n=387)	4.107	3.044	4.841		12.977	2.358	7.973	3.865		3.344		8.237	1.610	33.393		5.056	4.193
SC (n=296)	5.110	2.359	4.255		11.260	3.289	4.956	4.655				16.630	2.020	10.427	549	2.922	3.823
SE (n=104)	587	1.018	861				1.165	1.365			1.100		823				1.085
SP (n=1,640)	3.595	3.063	2.478	2.734	818	3.941	5.723	7.045	8.349	4.798		5.771	2.671	30.861		5.732	4.738
TO (n=151)	1.189	724	1.070		82	1.494	1.917	1.001				1.979	854	3.798	397		1.201
Total (n=8,166)	3.121	1.808	1.769	1.755	1.182	2.602	4.271	2.477	1.779	3.108	1.629	5.203	1.599	12.081	763	2.093	2.680

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

TABELA 10
Número (anualizado) de processos distribuídos, por UF e por tipo de serventia

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Execução	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
AC (n=733)	2.602	547				1.941	1.055	135	919			811	477	833		1.051	1.221
AL (n=1,168)	328		1.444	688		935	833				401	403	223	481		590	712
AM (n=1,648)	1.711	3.356	504		2.124	2.499		1.303		1.089		957	715	454	2	645	1.401
AP (n=576)	1.546		1.829			2.031	905	657				1.563	1.023	918		724	1.317
BA (n=5,697)	1.854	873	719		1.659	1.783	1.187	733	3.133			1.677	1.229	2.161	439	548	1.120
CE (n=3,893)	1.093		1.041		40	1.026	944	484	689			4.522	142	904	217	577	783
DF (n=1,632)	3.334	1.845	3.497		5.652	2.142	7.703	543	4.720	605		9.887	1.109	17.326	186	1.450	4.204
ES (n=3,072)	1.298	286	994		386	942	900	264	1.742	479			544	1.472	103	960	937
GO (n=1,569)	1.351	177	984		12	3.566	2.120	843					1.046	6.354	547	1.361	1.818
MA (n=2,376)	1.003	239	1.720		619	1.125	1.582	307				912	102	731	70	548	829
MG (n=6,564)	3.237	3.393	2.414	3.190	2.274	2.228	1.882	1.908	14.913		1.866	1.724	1.707	4.211		1.903	2.186
MS (n=2,050)	3.900	319	940		648	2.744	2.081	27.116			1.097	2.561	1.229	8.582	405	941	1.672
MT (n=2,575)	1.488	386	1.741				857	2.690					408			1.052	1.185
PA (n=2,824)	813	295	982		475	1.024	1.111	583			1.015	1.523	453	2.771	276	604	756
PB (n=2,165)	1.690	1.319	1.402			923	652	761					380	934	221	927	965
PE (n=3,648)	2.190	401	1.551			1.458	850	342		8.544		1.625	239	3.529		388	994
PI (n=895)	712		864			985	717	562	596				505	3.030		380	621
PR (n=4,782)	2.152	772	1.541		5.463	3.782	2.258	2.674				2.707	782	11.074		1.514	1.845
RJ (n=5,510)	5.343	142			675	1.293	5.160	1.081	1.188			0	222	7.261	396	3.368	3.359
RN (n=2,241)	3.378	572	679		457	828	915	16.890			2.964		401	723		518	724
RO (n=1,008)	2.942	1.266	1.910			2.509	1.894	134				2.587	746	4.121	115	2.196	1.856
RR (n=258)	2.990		2.036				965	1.099					1.062				1.469

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Execução	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
RS (n=4,120)	4.015	4.651	5.415		8.530	3.053	5.052	3.986		1.059		6.761	2.096	11.747		2.585	4.138
SC (n=2,962)	2.080	1.292	5.363		5.152	2.128	2.497	2.253				9.533	1.283	3.748	174	1.488	2.334
SE (n=1,049)	2.615	1.353	2.002				1.104	1.284			1.228		827				1.307
SP (n=17,334)	2.350	389	2.117	1.900	256	2.772	2.368	1.972	8.398	1.269		4.011	890	15.652		2.327	3.118
TO (n=1,563)	687	161	604		119	648	636	297				925	240	595	86		490
Total (n=83,912)	2.461	1.032	1.773	1.456	1.835	1.913	2.405	1.872	3.739	1.345	1.043	2.946	815	7.926	220	1.111	2.018

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

TABELA 11
Número médio mensal de processos resolvidos por juiz, por UF e por tipo de serventia

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - consumidor	Vara cível - direção	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara Única	Total
AC (n=733)	244	65					420	68	9	69			11	24	64	79	115
AL (n=1,168)	14		95				45	30				26	4	9	61	25	36
AM (n=1,648)	68	58	53			167	150		52		40		39	25	24	51	58
AP (n=576)	112		92				82	112	28				64	23	59	40	68
BA (n=5,697)	96	44	39	87		51	100	51	49	139			57	32	203	36	56
CE (n=3,893)	51		114			5	92	57	39	64			235	41	62	46	66
DF (n=1,632)	411	213	320			9	134	92	30	334	33		1.588	47	116	28	159
ES (n=3,072)	105	60	56			25	55	43	27	50	35			24	60	62	60
GO (n=1,569)	71	122	55			3	38	38	37					25	88	35	52
MA (n=2,376)	85	46	86			77	76	63	11				26	13	60	47	60
MG (n=6,564)	249	281	224			70	177	138	106	1.321		152	82	81	253	160	164
MS (n=2,050)	529	46	87			5	132	116	138			60	110	58	227	66	109
MT (n=2,575)	145	227	104					51	68					30		59	78
PA (n=2,824)	68	81	50			0	81	71	31			30	171	29	128	33	52
PB (n=2,165)	127	82	128				72	45	43					31	91	45	64
PE (n=3,648)	201	72	120				61	47	27		15		106	21	117	33	61
PI (n=895)	55		71				73	44	30	44				18	42	25	39
PR (n=4,782)	166	68	130			479	138	121	89				91	52	178	111	108
RJ (n=5,510)	384	266				39	156	119	90	126			0	28	176	112	184
RN (n=2,241)	60	57	61			0	69	63	11			0		19	78	34	50
RO (n=1,008)	206	137	169				140	121	23				224	44	289	166	130
RR (n=258)	194		128					63	78					51			93
RS (n=4,120)	345	332	258		21	199	189	209	265		37		0	161	372	171	247
SC (n=2,962)	84	58	75			27	65	66	122				31	26	159	97	78
SE (n=1,049)	212	69	301					94	95			116		55			114

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - consumidor	Vara cível - direção	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara Única	Total
SP (n=17,334)	185	119	194			60	187	163	167	263	56		306	76	216	152	168
TO (n=1,563)	39	30	73			2	86	30	27				14	19	118		43
Total (n=83,912)	188	118	138	87	21	57	133	112	116	193	43	59	172	48	164	76	115

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

TABELA 12
Taxa de congestionamento – mediana, por UF e por tipo de serventia

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - consumidor	Vara cível - direção	Vara Cível - Execuções	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
AC (n=733)	50,5	71						68,5	65,2	83,8	45,4			93,7	81,8	75,9		61	65,9
AL (n=1,168)	81,4		78,2			84		83,6	88,2				84,5	100	94,1	92,9		83	85,8
AM (n=1,648)	70,1	78,2	76,7				45,7	72,6		77,4		89,3		87,6	92,7	88,7	90,8	91,3	80,9
AP (n=576)	55,6		51,2					64,2	75,7	82,4				78,4	86,3	76,7		80,7	68,9
BA (n=5,697)	86,4	82,8	86,7	94,5			87,7	90,7	92,4	80,9	80,4			88,5	91,7	94,9	74,6	87,8	89,3
CE (n=3,893)	69,1		61,5				75,9	66,6	88,6	64,3	45,2			85	65,6	91,7	51,3	75,7	74,3
DF (n=1,632)	36,1	16,3	40,1				98,8	63,8	76	79,5	43,6	81,4		-73,4	78	88,9	73,5	44,4	71
ES (n=3,072)	68,4	31,5	76,4				78,8	77,3	84,6	83,4	84,8	89,1			81,2	88,9	74,4	78	78,2
GO (n=1,569)	81,7	-46,9	65				-811	91	91,8	83,9					84,1	91,4	94,5	89,2	85,5
MA (n=2,376)	76,2	73,3	76,3				65,4	73,9	85,3	92,9				92,9	84,7	87,3	85,7	77,2	77,9
MG (n=6,564)	69,7	66,5	63,9			80,7	84,1	72,6	78,4	85,1	10,8		87,8	83,6	85,3	83,2		76	77,2
MS (n=2,050)	73,5	28,1	68,4				97,3	74,8	77,2	91,1			78,1	93,7	73	70,6	61,5	78,3	76,2
MT (n=2,575)	70,1	47,3	61,9						83,8	82					83,5			81,5	79,7
PA (n=2,824)	79,3	55,2	84,3				100	81,2	83,4	86,3			89,7	74,1	87,5	90,4	72	84,5	84,1
PB (n=2,165)	77,7	66,1	76,6					64,8	81,6	87,2					85,7	90,7	93,6	81,1	81,2
PE (n=3,648)	80,7	65,1	71,5					87,8	86,7	84,3		98,6		88,3	82,8	94,7		83,6	84,2
PI (n=895)	60		69,4					67,5	80,7	90	77,9				85,4	96		77,8	76,9
PR (n=4,782)	78,2	67,6	69,7				93,3	80,4	86,5	78,4				89,5	82,6	95,7		82,2	81,7
RJ (n=5,510)	66,9	46,8					91,4	74	83,5	78,6	49,3				77,6	83,1	80	95,6	78,1
RN (n=2,241)	84,4	77,2	63				100	63,8	78	98,2					81,6	90,3		79,5	77
RO (n=1,008)	58,2	29,5	47					64,8	72,9	35,3				77,2	66,8	63,9	65,5	69,1	66,6
RR (n=258)	52,9		58,9						80,1	70,9					93,9				76,2
RS (n=4,120)	60	29,6	66,2		41,1		74,2	60	74,5	60,5		91,4		100	40,7	83,5		69,9	62,1
SC (n=2,962)	76,4	57	75,5				92,9	71,5	78,2	82,9				96,3	79,2	80,1	68	66,4	74,3
SE (n=1,049)	50,1	70,7	53,6						65,4	66,1			43,2		65,7				63,9

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - consumidor	Vara cível - direção	Vara Cível - Execuções	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
SP (n=17,334)	69,2	61,7	56,6			83,4	25,4	68,3	73,8	82,6	55	81		54,7	67,2	90,4		80,7	73
TO (n=1,563)	87,1	79,2	69,8				82,9	84,5	86,4	84				95,5	82,2	90,8	80,2		83,1
Total (n=83,912)	71,7	61,8	63,4	94,5	41,1	82,9	83,7	72,2	80,1	77,1	55	85,8	82,4	81,4	80,4	89,2	74,4	80,2	77,4

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

Cálculos do autor.

TABELA 13
Taxa de atendimento da demanda (*clearance rate*) – mediana, por UF e tipo de serventia

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Execuções	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
AC (n=733)	108	122						105	83,2	100	94,1			16,9	77	118		110	99,1
AL (n=1,168)	62,6		104			68,6		68,5	65,8				80	7,5	64	82,1		98,1	80
AM (n=1,648)	70,7	82,7	170				93,6	63		172		64,3		35,1	66,4	94	800	128	93,6
AP (n=576)	104		113					86	79,2	58,9				99,5	41,6	77,6		52,7	77,6
BA (n=5,697)	93	116	89,3	576			69,2	79,8	68,8	141	55,5			61,4	73,6	53,5	114	102	88,7
CE (n=3,893)	116		146				183	112	61,9	284	105			66,4	292	93,7	443	114	120
DF (n=1,632)	130	129	134				0,8	94,4	71,7	135	82,1	69,2		560	113	64,1	217	438	95,1
ES (n=3,072)	107	148	86,6				97,2	95	67,7	158	67,3	62,1			109	65,5	520	98,1	95,7
GO (n=1,569)	96	3955	149				756	59,5	62,2	95,7					91,8	66,7	30,9	67,2	86,3
MA (n=2,376)	113	397	116				158	107	75,8	104				59,7	158	105	109	109	108
MG (n=6,564)	110	155	126			97,3	108	94,8	95,5	75	107		187	81,2	55,6	157		98,6	98,6
MS (n=2,050)	263	549	177				118	55,4	82,2	110			74,5	55,4	78,1	120	80,8	72,2	90,2
MT (n=2,575)	125	418	154						78,2	106					93,2			87,1	97,8
PA (n=2,824)	118	129	118				0	105	81,7	92,8			48,4	232	101	76,8	148	89,8	96,3
PB (n=2,165)	117	88,9	130					108	80,8	89,8					75,6	59,6	22,4	107	102
PE (n=3,648)	99	468	101					82,5	78,7	181		14,7		60,6	211	119		130	113
PI (n=895)	91		110					114	72,5	65,4	102				51,6	34,4		90	93,7
PR (n=4,782)	101	152	138				86,2	96,6	90,1	113				37	134	59,9		99,6	107
RJ (n=5,510)	129	2990					109	137	80,7	127	139				138	79,4	103	73,3	115
RN (n=2,241)	155	127	163				0	120	80	13,1			0		92,2	49,1		102	108
RO (n=1,008)	108	288	121					93,6	79,9	224				166	100	153	236	95,9	97,8
RR (n=258)	113		73,9						90,5	104					49,3				92,8
RS (n=4,120)	98,1	158	101		83,6		104	99,9	94	106		42,9		0	182	63,1		100	103
SC (n=2,962)	95,4	205	82,4				36,4	89,5	80,3	132				9,8	65,2	98,2	145	113	92,2
SE (n=1,049)	98,3	61,9	96,4						110	97,7			124		73,4				97,7

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Execuções	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
SP (n=17,334)	122	1354	160			69,5	302	111	107	117	90,2	80,5		130	198	257		105	120
TO (n=1,563)	95,2	194	184				154	98,9	80,1	107				19	114	130	127		105
Total (n=83,912)	111	255	138	576	83,6	71,3	108	105	88,2	112	90,2	69,7	79,5	74,3	114	106	145	104	105

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

Cálculos do autor.

TABELA 14
Índice de atraso (*backlog index*) – mediana, por UF e por tipo de serventia

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Execuções	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
AC (n=733)	0,5	1,3						1	2,1	6,6	0,7			31,4	6,9	5,1		1	1,7
AL (n=1,168)	23,6		2,1			4,4		2,9	8				6,2		11,3	12,7		4,7	5,3
AM (n=1,648)	1,2	4,8	3,7				1,6	1,9		2,8		8		62,9	20,2	15,2	21,3	5,7	4,4
AP (n=576)	1,5		0,9					1,5	1,7	4,1				3,9	5,1	3,4		2,9	2
BA (n=5,697)	4,4	7,4	6,2	7,4			4,1	8,8	12,8	4,9	5			9,7	20,5	37,8	3,8	7,6	9,1
CE (n=3,893)	1,9		1,9				3,1	2,1	9,4	3,2	0,9			5,1	3,1	18,6	2,8	3,9	3,6
DF (n=1,632)	0,7	0,5	0,6				56	1,2	2,9	4	0,6	4,3		0,5	3,8	8	7,4	1,7	2,2
ES (n=3,072)	1,8	1	2,7				3,7	2,5	5,8	11,6	5,5	7,6			5,4	14,4	4	2,6	3,2
GO (n=1,569)	3,7	0,8	1,6				0,1	4,7	8,6	4,3					6,2	9,8	15,5	7,6	5
MA (n=2,376)	3	2,6	2,8				9,9	2,1	6,1	11,9				16,6	10,9	17,1	10,3	3,7	3,9
MG (n=6,564)	1,4	2,2	1,3			1,7	1,7	2	2,9	4,9	0,2		6,6	6,2	5,7	5,8		2,6	2,7
MS (n=2,050)	2	5,7	1,3				57,2	1	2,8	6,5			4	16,2	5,6	2,4	1,1	7	2,8
MT (n=2,575)	4,5	3,7	2,7						9,2	7					6,4			6,7	6
PA (n=2,824)	3,3	2,2	6,3					4,6	6,5	6,7			13,2	6,4	9,1	14,3	2,4	8	7,2
PB (n=2,165)	2,5	10,4	1,5					1,2	4,5	6,6					5,9	23,8	16,3	4,6	4,3
PE (n=3,648)	2,6	5,1	2,7					8	7,3	5,6		116		40,3	7,7	32,3		5,7	6,7
PI (n=895)	0,5		0,9					2,3	3,3	6,9	5,1				3,5	48,4		3,4	3,2
PR (n=4,782)	3,7	2,6	2,1				0,1	2,7	7,5	4,3				4,3	6,5	20,3		3,9	4,6
RJ (n=5,510)	1,8	2					11,3	2,5	4,7	9,6	1,4				4,3	4,8	4,2	25,2	3,6
RN (n=2,241)	14,5	5	1,8					1,7	3,4	24,9					8,9	15,6		4,8	3,5
RO (n=1,008)	0,9	0,9	1,1					0,8	1,9	2,5				4,9	2,6	3,7	3	1,5	1,6
RR (n=258)	1,2		1						13	1,9					17,4				4
RS (n=4,120)	1,3	0,9	1,8		0,6		1,4	1,3	2,7	1,6		11,1			1,2	5,8		2,4	1,6
SC (n=2,962)	3,4	2,1	2,6				15,3	2,1	3,9	6,2				23,9	5,1	6,8	2,8	2,4	3,1
SE (n=1,049)	0,3	2,9	0,5						2	1,8			1		3				1,5

(Continua)

(Continuação)

UF	Juizado Cível	Juizado Criminal	Juizado Cível e Criminal	Vara Cível - Consumidor	Vara cível - Direção	Vara Cível - Execuções	Vara Cível - Falências	Vara Cível - Família	Vara Cível - Geral	Vara Cível - Não classificada	Vara Cível - Registros Públicos	Vara Cível - Acidentes do trabalho	Vara Cível e Criminal	Vara de Execuções Criminais	Vara Criminal	Vara de Fazenda Pública	Vara da Justiça Militar	Vara Única	Total
SP (n=17,334)	1,8	2,5	1,3			3,7	0,9	1,7	2,5	4,7	1,4	4,7		1,7	2,9	25,2		3,8	2,6
TO (n=1,563)	8,8	9	3,6				7	7,1	12,8	6,8				20,1	6,8	19,5	12,6		8,8
Total (n=83,912)	2,3	2,3	1,6	7,4	0,6	3,6	5,1	2,1	3,7	3,4	1,4	7,1	4,3	5,1	5,1	13,2	4	4,2	3,4

Fonte: Sistema Justiça Aberta, do CNJ.

Cálculos do autor.

TABELA 15
Fronteira estocástica de produção com média condicional da ineficiência. Variável dependente: número de sentenças com mérito e homologações de acordos, por juiz/mês

	(A)	(B)	(C)
Variável explicativa	Sem variáveis ambientais	Com variáveis ambientais/ Poder Judiciário (PJ)	Com variáveis ambientais/PJ e externas
Função de produção			
Casos pendentes por juiz/mês, em *log*	0,338	0,305	0,303
	(81.33)**	(71.09)**	(69.08)**
Funcionários por juiz, em *log*	0,485	0,31	0,298
	(76.68)**	(45.13)**	(42.52)**
Experiência média dos juízes, em *log*	0,029	0,003	0,001
	(11.49)**	-1,11	-0,44
Juízes/mês, em *log*	0	-0,191	-0,213
	-0,04	(17.45)**	(19.20)**
Constante	0,658	1,682	1,746
	(21.33)**	(47.18)**	(47.18)**
Modelo de ineficiência			
Ambiente: Poder Judiciário			
Juiz Titular (%)		-0,203	-0,23
		(4.75)**	(5.52)**
Juiz Respondendo pelo Juízo (%)		0,538	0,491
		(12.23)**	(11.44)**
Funcionários concursados (%)		-0,067	-0,02
		-1,3	-0,4
Funcionários requisitados (%)		0,295	0,235
		(4.84)**	(3.86)**
Funcionários - outros (%)		0,031	0,025
		-0,58	-0,48
Sede de comarca		-0,356	-0,169
		(9.57)**	(4.55)**
Entrância inicial		0,195	-0,267
		(5.37)**	(5.56)**

Entrância intermediaria		0,132 (4.21)**	-0,147 (3.70)**
Entrância final		-0,135 (4.61)**	-0,243 (7.61)**
Cartórios privatizados (%)		-0,177 (6.12)**	-0,089 (3.09)**
Ambiente: externo			
Capital do estado			0,086 (2.07)*
Distância à capital (km)			0,001 (3.21)**
Quadrado da distância à capital (km)			-0,033 (6.18)**

(Continua)

(Continuação)

Variável explicativa	(A) Sem variáveis ambientais	(B) Com variáveis ambientais/ Poder Judiciário (PJ)	(C) Com variáveis ambientais/PJ e externas
Eleitorado, em *log*			-0,179 (14.64)**
População urbana do total (%)			-0,233 (3.62)**
Anos de estudo de adultos - média			-0,178 (9.16)**
Taxa de analfabetismo - adultos			-0,019 (10.38)**
Renda *per capita* domiciliar, em *log*			0,128 (2.73)**
Índice de Gini			0,457 (2.53)*
Eleitores contrários a proibição de armas (%)			-0,085 -0,75
Conselhos municipais			
Criança e adolescência			-0,139 (4.99)**
Transporte			0,102 (4.91)**
Constante	-197,13 -1,02	2,722 (15.39)**	6,072 (19.25)**
$\gamma^{-1} = (\sigma_u^2+\sigma_v^2)/\sigma_u^2$	5,897 (6.10)**	1,281 (50.57)**	1,251 (48.91)**
	5,089 (5.26)**	0,268 (18.76)**	0,23 (16.54)**
Observações	65.757	65.062	63.947

Obs.: 1. O valor absoluto das estatísticas z está entre parênteses.

2. Variáveis *dummy* para a UF e para o tipo de serventia, incluídas apenas na equação (C), não são relatadas.

3. Os seguintes tipos de serventia foram excluídos da amostra: direção de foro, Justiça Militar e Sistema de Automação da Justiça (SAJ).

4. Efeitos fixos de tempo (*dummies* para cada mês do ano) estão incluídos na função de produção, porém não são registrados.

5. Significância estatística a 5% é denotada por *; significância estatística a 1% é denotada por **.

TABELA 16
Estatísticas-sumário da eficiência técnica estimada

	Média	Desv. Padrão	Minimo	Máximo	Observações
Eficiência técnica	0,4173	0,2273	0,0045	0,9169	N = 64,215
Between		0,2064	0,0059	0,8985	n = 8,341
Within		0,1021	-0,2095	1,1457	T-bar = 7.698

Elaboração do autor.

TABELA 17
Eficiência técnica estimada (%), por UF

UF	Mean	Median	Sd	Min	Max
MG (n=7,121)	62,01	66,23	16,92	2,01	90,53
RO (n=1,027)	56,24	61,07	20,05	1,4	86,43
DF (n=1,638)	54,3	55,8	22,7	1,4	90,8
RS (n=4,318)	51,4	54,4	19,9	1,5	90,2
SP (n=17,655)	50,4	52,9	19,0	0,5	89,7
SC (n=3,129)	50,2	54,9	19,1	0,5	91,0
SE (n=1,086)	49,7	51,9	21,3	2,5	90,9
RJ (n=5,524)	48,2	49,0	22,1	0,6	89,9
AC (n=740)	46,6	44,7	26,0	1,7	87,6
AP (n=580)	45,2	42,2	20,5	8,0	86,1
MS (n=2,074)	44,4	44,1	22,5	1,7	90,7
Total (n=86,183)	41,7	41,5	22,7	0,5	91,7
RR (n=258)	41,1	39,2	25,1	1,7	88,0
MT (n=2,617)	37,2	34,9	20,8	1,5	89,3
PB (n=2,307)	36,9	34,1	20,3	1,6	87,0
PR (n=4,976)	36,0	33,7	19,9	1,1	91,0
ES (n=3,081)	35,9	33,2	19,7	1,5	88,3
CE (n=3,895)	33,8	31,5	19,9	1,0	89,2
RN (n=2,325)	32,5	29,8	20,1	0,8	83,7
MA (n=2,416)	32,1	29,1	19,2	1,1	86,7
AM (n=1,650)	29,7	23,8	21,8	0,7	86,6
PI (n=920)	29,6	26,7	18,8	1,0	86,3
PA (n=2,839)	26,7	22,9	17,9	1,1	85,8
TO (n=1,671)	25,9	20,2	19,8	1,1	88,5
GO (n=1,672)	24,3	20,1	16,5	0,5	82,4
BA (n=5,763)	23,9	20,2	17,2	0,9	91,7
PE (n=3,686)	23,7	20,0	16,3	0,7	82,4
AL (n=1,214)	23,1	18,2	17,5	1,0	83,8

Elaboração do autor.

TABELA 18
Eficiência técnica estimada ponderada pelo tamanho da serventia (%), por UF

UF	Mean	Median	Sd	Min	Max
MG (n=7,121)	55,8	61,7	18,6	0,0	64,4
RO (n=1,027)	52,7	56,6	15,7	0,0	65,7
DF (n=1,638)	49,5	52,2	12,2	0,0	57,5
MS (n=2,074)	49,3	52,5	12,2	0,0	57,2
AP (n=580)	46,6	49,5	14,9	0,0	55,3
SC (n=3,129)	45,2	50,7	14,5	0,0	56,4
RS (n=4,318)	44,8	53,8	20,3	0,0	56,0
SE (n=1,086)	42,5	48,7	17,5	0,0	54,2
MT (n=2,617)	42,4	40,2	14,1	0,0	78,0
Total (n=86,183)	36,1	36,5	15,5	0,0	78,0
RJ (n=5,524)	36,0	40,1	13,3	0,0	44,9
CE (n=3,895)	35,8	35,9	7,6	0,0	43,8
PB (n=2,307)	35,3	38,4	14,4	0,0	63,0
SP (n=17,655)	35,3	37,4	10,4	0,0	47,7
RR (n=258)	34,1	33,5	8,6	0,0	62,7
ES (n=3,081)	34,0	34,5	7,0	0,0	43,2
RN (n=2,325)	32,4	34,8	9,0	0,0	38,9
PR (n=4,976)	32,0	35,3	11,5	0,0	40,3
MA (n=2,416)	32,0	32,8	7,3	0,0	46,2
PA (n=2,839)	28,7	28,2	6,5	0,0	38,8
BA (n=5,763)	25,6	25,4	5,9	0,0	32,9
PE (n=3,686)	24,7	25,5	8,0	0,0	35,9
PI (n=920)	23,8	22,6	6,5	0,0	40,4
TO (n=1,671)	23,5	24,9	8,3	0,0	32,7
AL (n=1,214)	20,6	24,4	9,1	0,0	33,5
AM (n=1,650)	16,5	16,4	5,0	0,0	23,5
GO (n=1,672)	14,2	17,8	7,8	0,0	20,8

Elaboração do autor.

Obs.: Média ponderada pela participação do acervo da serventia no acervo total da UF.

TABELA 19
Eficiência técnica estimada (%), por tipo de serventia

Tipo de serventia	média	mediana	d.p.	mínimo	máximo
Vara Cível - Registros Públicos (n=103)	74,0	74,1	11,7	32,8	89,7
Vara Cível - Família (n=7,099)	56,9	61,8	19,6	0,6	89,2
Juizado Cível (n=11,860)	55,4	59,6	21,6	1,5	91,0
Juizado Cível e Criminal (n=7,409)	54,6	59,1	21,0	1,6	89,0
Vara Cível - Consumidor (n=20)	46,9	56,2	24,9	10,5	78,4
Turma Recursal (n=46)	45,0	38,5	22,5	13,5	84,2
Vara criminal- Execuções (n=882)	45,0	50,4	27,3	1,0	90,8
Vara cível - Nao especializada (n=17,196)	43,7	46,5	19,9	0,8	88,4
Total (n=83,931)	41,7	41,5	22,7	0,5	91,7
Vara cível - Nao classificada (n=4,066)	37,9	38,3	19,4	1,4	87,1
Vara cível - Execuções (n=80)	34,1	27,4	22,5	1,6	74,1
Vara Única (n=16,494)	33,7	31,7	18,8	0,7	87,2
Vara Cível e Criminal (n=512)	33,4	33,3	18,0	1,7	78,5
Juizado Criminal (n=4,931)	32,8	30,0	20,6	1,1	88,2
Vara de Fazenda Pública (n=3,648)	28,6	22,4	22,6	0,5	91,7
Vara cível - Falências/Empresarial (n=364)	27,1	21,2	19,9	1,4	85,6
Vara cível - Acidentes de Trabalho (n=338)	25,2	22,0	15,3	1,2	68,6
Vara cível - Direção de Foro (n=65)	23,9	24,4	11,7	2,7	42,7
Vara criminal- exceto Execuções (n=8,682)	23,8	20,9	15,6	0,6	88,7
Vara da Justiça Militar (n=136)	15,3	12,5	10,1	1,4	38,9

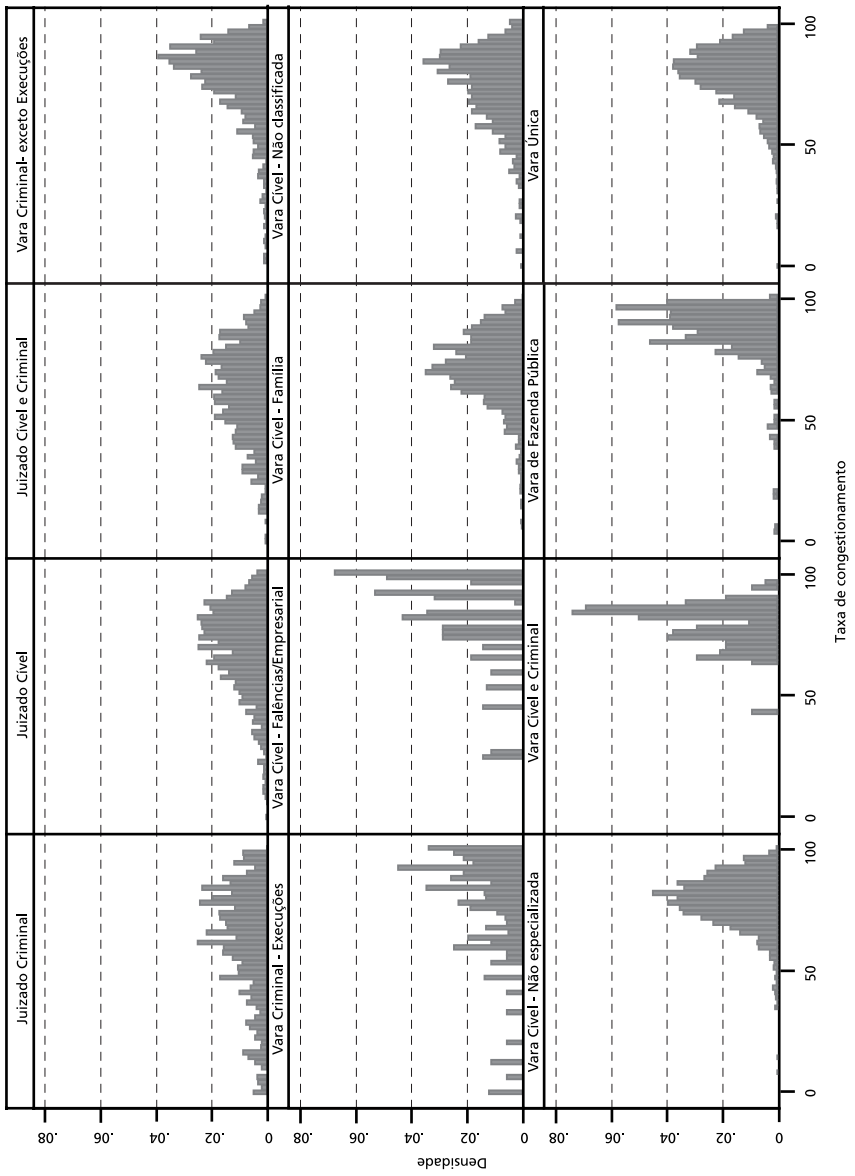
Elaboração do autor.

TABELA 20
Número de serventias na UF como porcentagem do total de serventias, por decil da distribuição da eficiência técnica estimada

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
AC (n=581)	0,9	1,0	0,7	0,7	8,3	0,8	0,6	0,5	0,7	2,4
AL (n=842)	3,5	3,2	2,4	1,3	6,4	0,7	0,7	0,3	0,3	1,9
AM (n=1,251)	4,3	3,7	2,4	2,1	16,2	1,0	1,1	1,3	1,3	6,5
AP (n=493)	0,1	0,5	1,2	1,1	8,7	0,7	0,7	0,6	0,9	10,3
BA (n=4,017)	17,0	12,0	10,0	7,8	0,6	3,8	2,5	1,6	1,3	6,2
CE (n=3,180)	6,5	6,6	6,5	0,7	63,7	5,1	3,7	3,2	2,8	1,7
DF (n=1,341)	0,5	0,9	1,6	1,6	19,3	2,3	1,9	1,8	2,2	6,2
ES (n=2,535)	4,0	4,8	5,3	5,9	4,6	0,4	3,8	3,0	2,6	14,0
GO (n=1,116)	3,7	4,0	3,5	2,0	14,2	1,2	0,7	0,5	0,3	1,4
MA (n=1,925)	4,0	4,5	4,8	4,1	31,9	0,3	2,5	1,6	1,3	7,6
MG (n=5,265)	1,1	1,2	1,5	2,5	3,7	0,6	8,4	12,5	2,1	23,7
MS (n=1,620)	1,9	2,4	2,0	2,2	30,7	2,9	0,3	2,1	0,2	3,5
MT (n=2,022)	3,2	3,5	4,1	4,1	4,4	0,3	0,2	0,2	2,3	1,9
PA (n=2,126)	6,8	6,6	5,6	3,9	3,3	2,5	1,7	1,5	0,9	2,8
PB (n=1,749)	2,3	3,4	3,9	3,9	3,5	0,3	2,2	1,9	1,7	15,4
PE (n=2,562)	9,1	9,1	7,3	0,5	3,6	2,3	1,1	1,1	0,7	4,5
PI (n=580)	1,6	1,7	1,2	1,2	9,3	0,9	0,7	0,4	0,3	1,7
PR (n=3,792)	6,0	7,1	8,0	8,4	75,2	0,6	5,3	4,3	3,6	2,4
RJ (n=4,707)	2,9	5,2	5,9	0,7	7,5	8,4	8,5	8,0	7,1	12,4
RN (n=1,670)	4,4	3,6	3,6	3,0	28,0	2,4	2,2	2,0	1,5	5,1
RO (n=809)	0,3	0,5	0,6	0,6	9,0	0,9	1,4	2,1	2,3	3,0
RR (n=192)	0,5	0,3	0,2	0,2	3,6	0,3	0,3	0,1	0,3	4,5
RS (n=3,086)	1,5	2,2	2,9	3,1	4,2	5,7	7,0	7,6	0,7	6,6
SC (n=814)	0,7	0,5	0,6	0,7	12,1	1,3	2,0	2,8	0,2	8,1
SE (n=896)	0,6	0,8	0,9	1,3	12,0	1,5	1,6	0,0	1,9	2,1
SP (n=13,873)	7,5	7,4	11,0	1,7	22,7	28,2	33,3	34,4	30,2	24,9
TO (n=1,171)	5,1	3,2	2,3	2,1	17,3	0,9	1,0	0,8	0,7	3,9

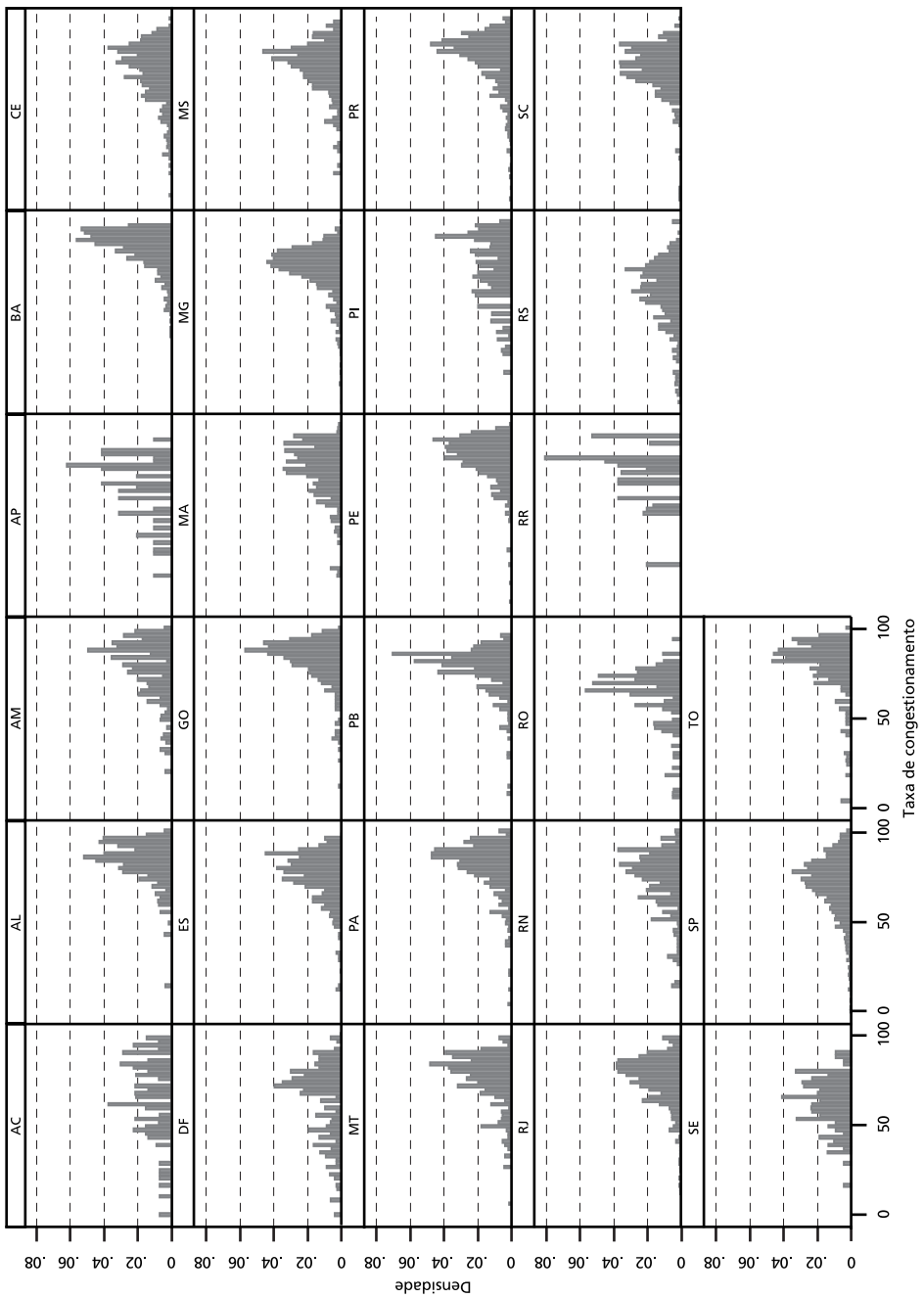
Elaboração do autor.

FIGURA 1
Taxa de congestionamento (%), por tipo de serventia estadual de primeiro grau (abril a novembro de 2008)



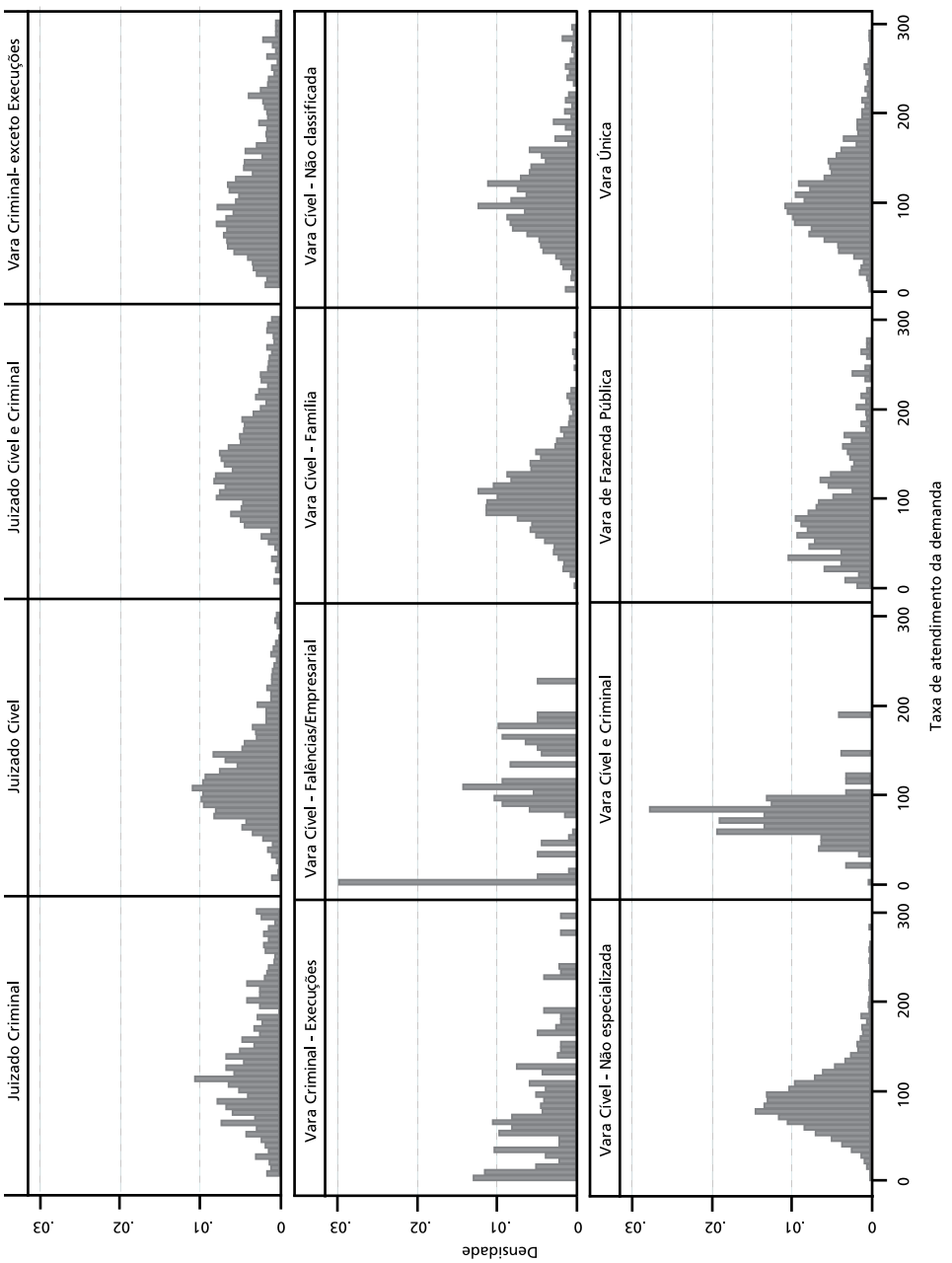
Elaboração do autor.

FIGURA 2
Taxa de congestionamento (%), por UF – serventias judiciais estaduais de primeiro grau (abril a novembro de 2008)



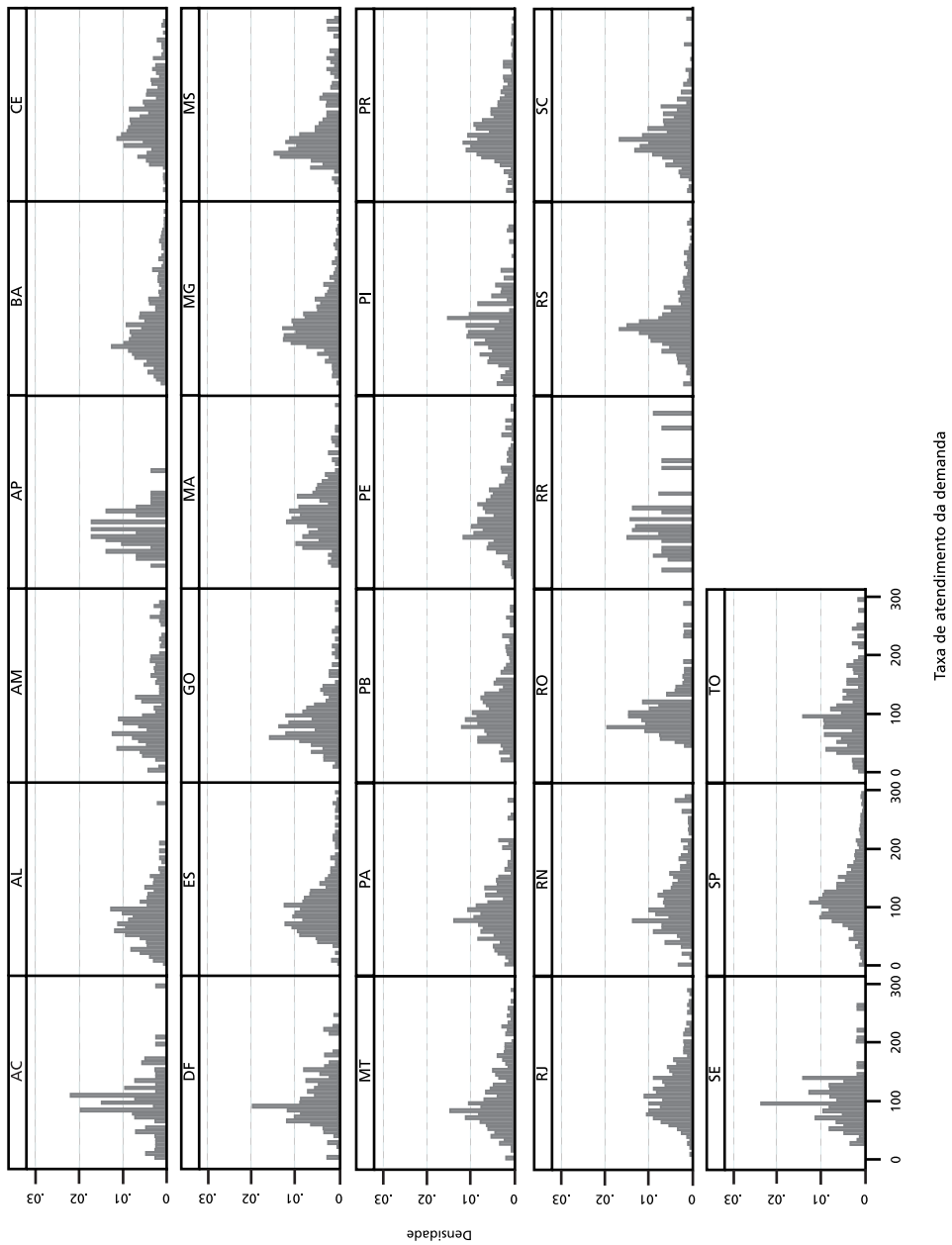
Elaboração do autor.

FIGURA 3
Taxa de atendimento da demanda (*clearance rate*), em %, por tipo de serventia estadual do primeiro grau (abril a novembro de 2008)



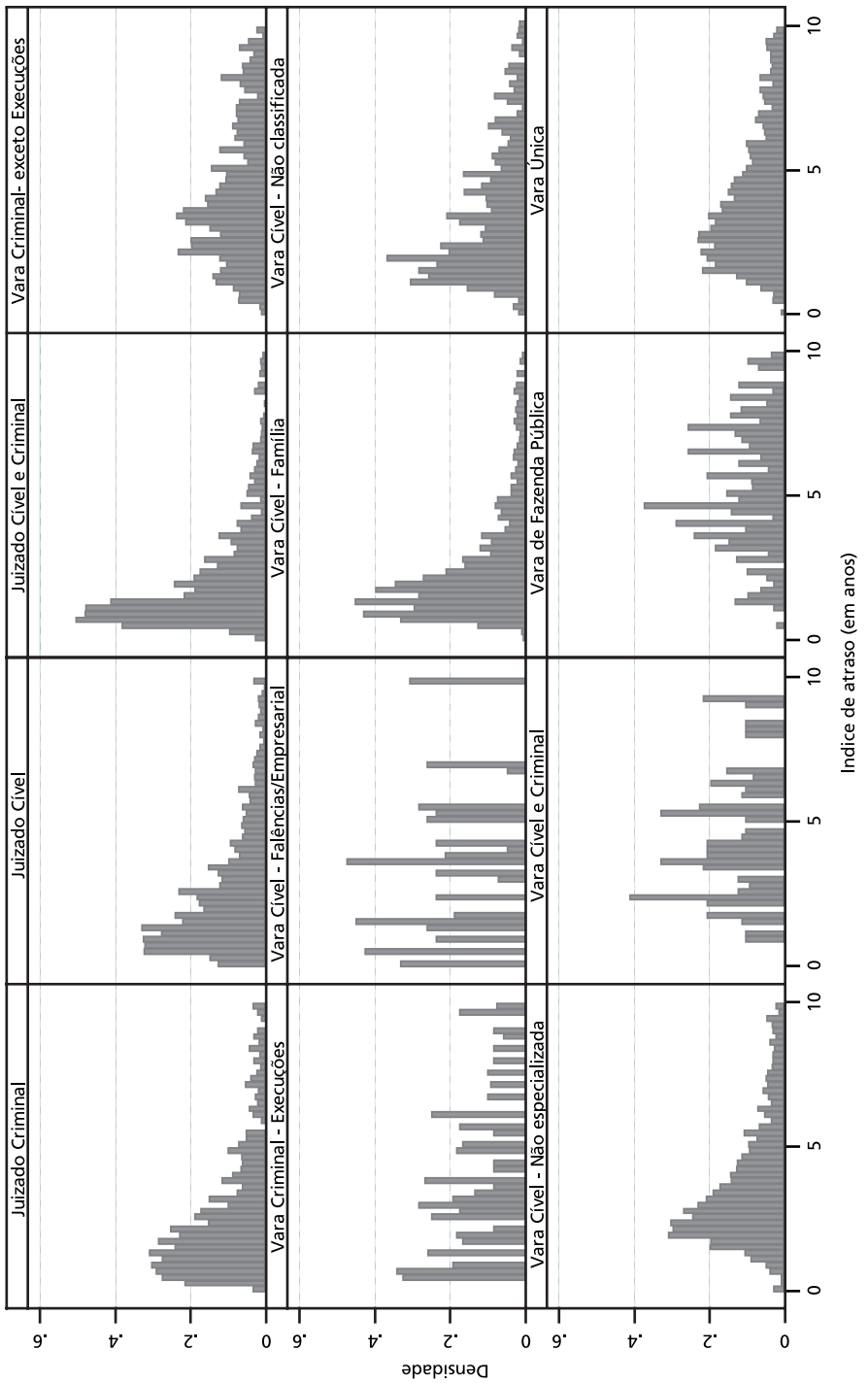
Elaboração do autor.

FIGURA 4
Taxa de atendimento da demanda (*clearance rate*), em %, por UF – serventias judiciais estaduais do primeiro grau (abril a novembro de 2008)



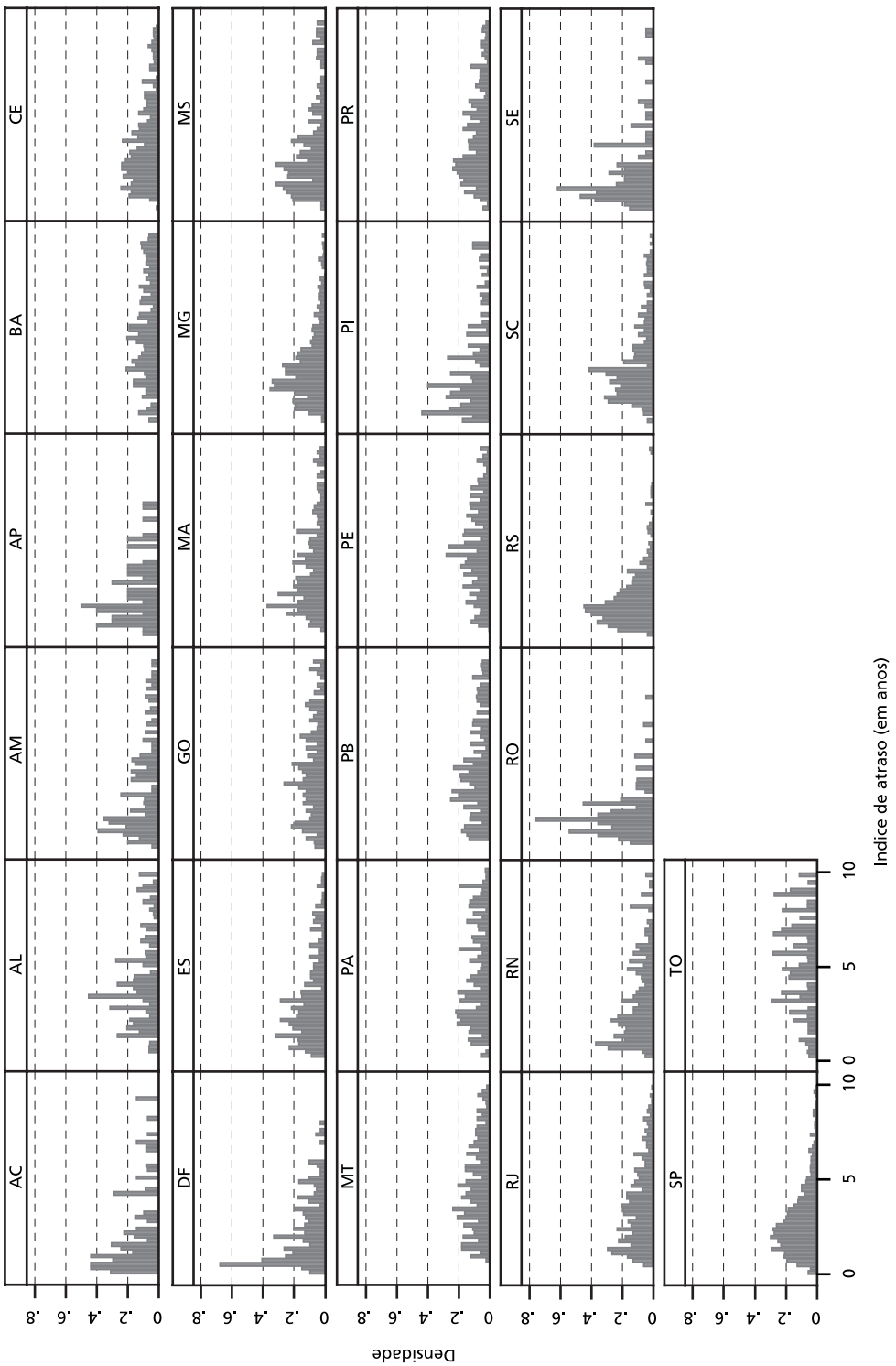
Elaboração do autor.

FIGURA 5
Índice de atraso (*backlog index*), em anos, por tipo de serventia (abril a novembro de 2008)



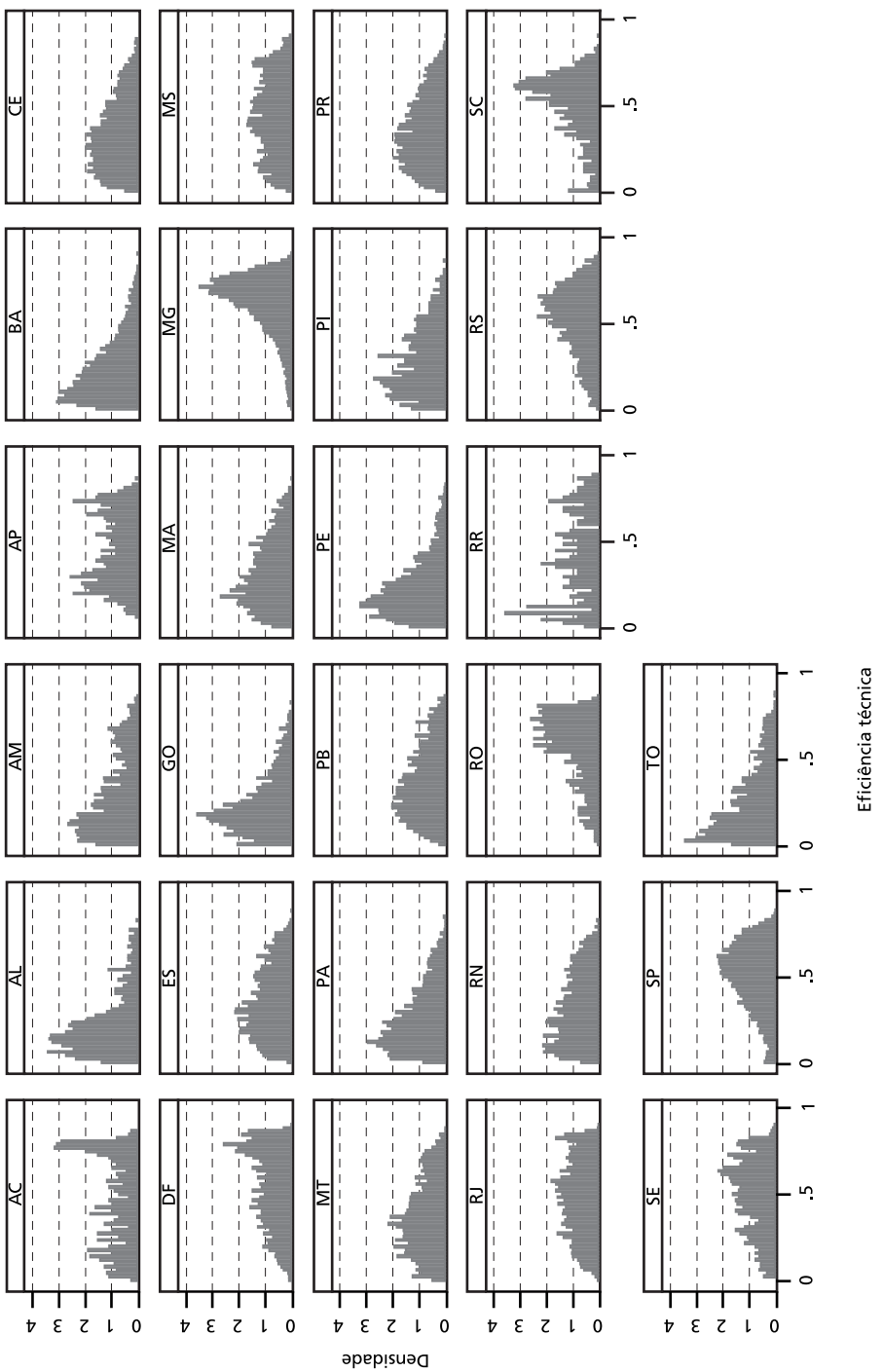
Elaboração do autor.

FIGURA 6
Índice de atraso (*backlog index*), em anos, por UF – serventias judiciais estaduais de primeiro grau (abril a novembro de 2008)



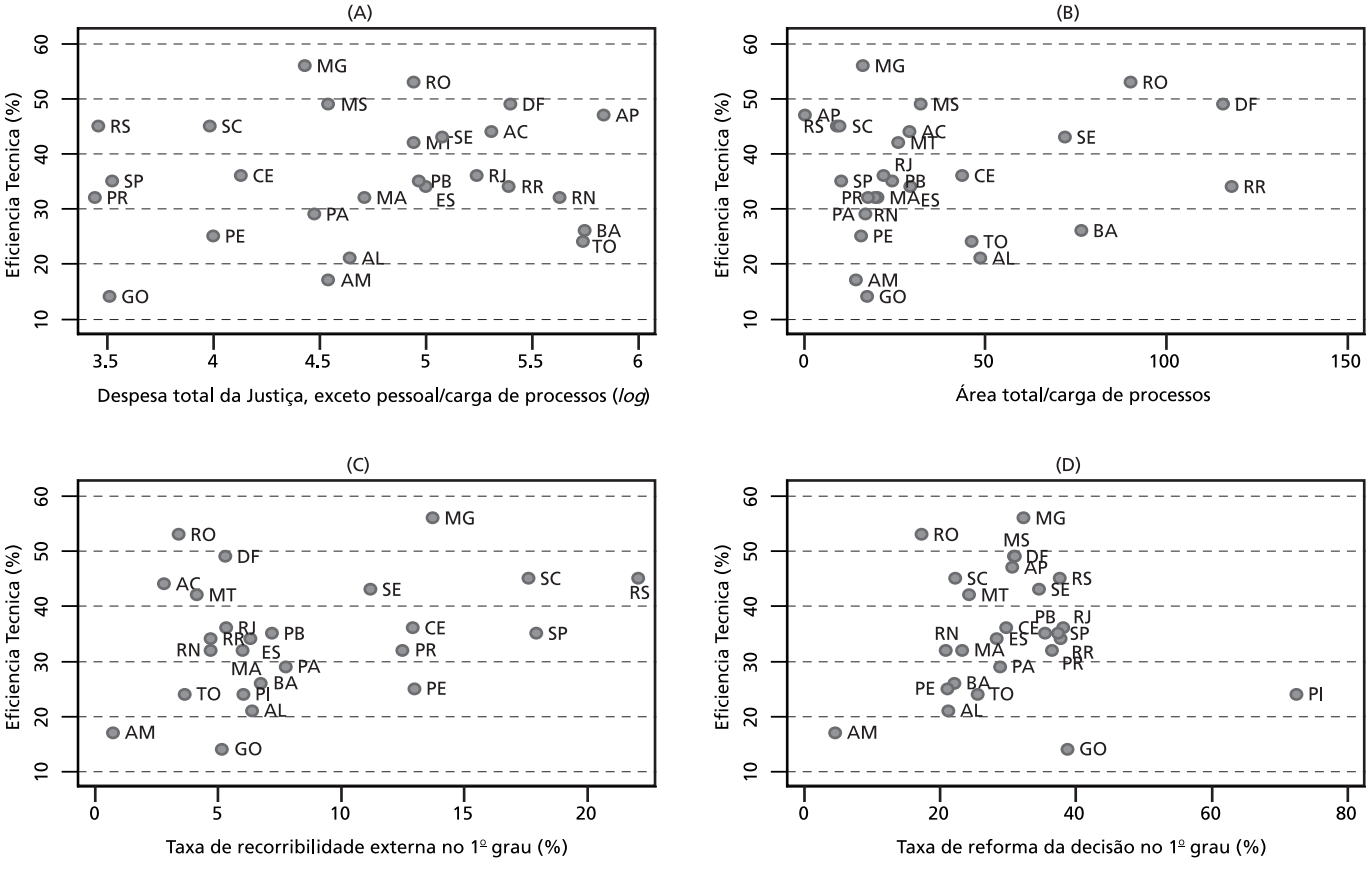
Elaboração do autor.

FIGURA 7
Eficiência técnica: decisões com mérito, por juiz – serventias judiciais estaduais de primeiro grau (abril a novembro de 2008)



Elaboração do autor.

FIGURA 8
Eficiência técnica (%) *versus* indicadores da Justiça Estadual



Notas: Eficiencia técnica calculada pelo autor. Demais informações: Justiça em Números (CNJ), ano 2008.

Fonte: CNJ (2009a)

Eficiência técnica calculada pelo autor.

QUADRO 1
Literatura sobre a avaliação do desempenho da Justiça

Publicação	Unidade de análise – amostra	Medida de insumo	Medida de desempenho	Método	Conclusão
Lewin (1982)	Israel: dados anuais de 25 tribunais.	Casos distribuídos; casos pendentes; número de juízes.	Casos resolvidos.	Regressão linear.	Dada a carga de trabalho, juízes resolvem mais casos sob pressão, e menos quando novos juízes são empossados.
Blank *et al.* (2004)	Onze países: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Grã-Bretanha, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Polônia e Suécia.	Gasto do poder judiciário; número de juízes.	Casos resolvidos.	Comparação de medidas de desempenho, por exemplo, casos resolvidos por funcionário.	Medidas de desempenho não permitem conclusões. É preciso investigar dados desagregados, por exemplo, no nível da comarca ou tribunal.
Tulkens (1993)	Bélgica.			*Free disposal hull* (FDH) – Deprins *et al.* (1984)	
Pedraja-Chaparro e Salinas-Jimenez (1996)	Espanha: 21 tribunais .	Juízes; funcionários.	Casos resolvidos.	Data envelopment analysis – DEA.	Eficiência média do sistema é de 77%, sugerindo que há espaço para ganhos de eficiência.
Beenstock e Haitovsky (2004)	Israel: 25 tribunais em três esferas distintas. Dados anuais de 1964 a 1995.	Casos distribuídos; casos pendentes; número de juízes.	Casos resolvidos.	Regressão linear.	Dada a carga de processos, juízes resolvem mais casos sob pressão e resolvem menos casos quando novos juízes são nomeados.
Micevska e Hazra (2004)	Índia: Justiça de primeiro grau de 27 estados. Dados anuais de 1995 a 1999.	Juízes; vacâncias.	Taxa de atendimento da demanda; taxa de congestionamento.	Regressão em painel com efeitos fixos. Método *feasible generalized least squares* (FGLS)	Encontra heterogeneidade entre estados. Vacâncias aumentam o congestionamento.
Schneider (2005)	Alemanha: Tribunal de Apelações Trabalhistas.	Juízes; carga de processos.	Casos resolvidos; porcentagem de decisões confirmadas (não revertidas).	DEA (dois estágios).	A qualificação dos juízes e seus incentivos de carreira influenciam a produtividade e a taxa de confirmação dos tribunais. Sugestão: estudar regras de promoção dos juízes, pois o uso estratégico das regras pode afetar julgamentos e desempenho.

(Continua)

(Continuação)

Publicação	Unidade de análise – amostra	Medida de insumo	Medida de desempenho	Método	Conclusão
Schwengber (2006)	Brasil: 24 TRTs, de 1995 a 2003.	Despesa pessoal/juiz; despesas correntes/julgados; casos julgados; densidade populacional; PIB per capita; número de varas.	Custo médio do tribunal.	Fronteira estocástica de custo.	Deseconomias de escala na primeira instância e retornos constantes de escala na segunda instância.
	Rio Grande do Sul: 175 comarcas da Justiça Estadual de primeiro grau.	Juízes; funcionários.	Casos julgados.	Primeiro estágio: método não paramétrico – fronteira de ordem-M (Cazals e Simar ,2002). Segundo estágio: modelo de regressão que explica ineficiência pelas características da vara de justiça, além de características socioeconômicas e demográficas locais.	Os resultados sugerem: economias de escala; economias de especialização (varas não especializadas, de entrância inicial, tendem a ser mais ineficientes). O modelo inclui deslocadores da demanda jurisdicional, com efeitos negativos (IDH/educação[1], participação do ISS na receita tributaria) e positivos (% de homens na população, % de idosos na população) sobre o nível de ineficiência. O estudo conclui que o acúmulo de processos aumenta a ineficiência.
Mitsopoulos e Pelagidis (2007)	Grécia: painel de dados de 1970 a 2002, por região. Cortes cíveis de primeiro e segundo grau.	Razão de funcionários por processo.	Duração média dos casos (proxy= razão entre casos pendentes e casos distribuidos)	*Generalized least squares* (GLS) e *seemingly unrelated regressions* (SURE).	Razão de funcionários por processo afeta duração em cortes superiores e de apelação, mas não em juízos de primeiro grau.
Rosales-López (2008)	Espanha, região da Andaluzia: 61 varas de Justiça de primeiro grau, 2002.	Carga de processos; funcionários e juízes; rotatividade de juízes; gestão.	Sentenças; decisões liminares.	Regressão por *ordinary least squares* (OLS) *e analysis of variance* (Anova).	Tamanho da serventia, carga processual e gestão ativa aumentam produção; rotatividade diminui produção; taxa de reversibilidade de decisões independe do grau de eficiência da vara judicial.
Hagstedt e Proos (2008)	Suécia: *district courts*, agregadas em 21 condados (primeiro grau, cível e criminal), 1998/1999 e 2006/2007.	Custo a preços constantes; custo per capita a preços constantes.	Casos resolvidos; casos resolvidos *per capita*.	DEA (*cost-oriented*). Comparação entre a situação antes e depois de reforma que fundiu diversas cortes.	A fusão de tribunais em unidades maiores reduziu custos e aumentou a eficiência.
Dalton e Singer (2009)	Estados Unidos: varas da Justiça Federal (*district courts*)	Tamanho da serventia (dado pelo número de juízes autorizados, por tribunal); número de advogados que participam do caso.	Duração média dos casos.	Modelo linear hierárquico.	Duas variáveis são importantes para prever-se a duração dos casos: o número de advogados que participam do caso e o número de judicaturas autorizadas no distrito (jurisdição).

(Continua)

(Continuação)

Publicação	Unidade de análise – amostra	Medida de insumo	Medida de desempenho	Método	Conclusão
Gorman e Ruggiero (2009)	Estados Unidos: 151 promotorias criminais, 2001.	Promotores; funcionários.	Casos resolvidos.	DEA; OLS; modelo deTobit.	Retornos decrescentes de escala nas promotorias. Eficiência menor em áreas com elevada participação de minorias étnicas ou renda menor.
Yeung e de Azevedo (2009)	Brasil: Justica Estadual de primeiro e segundo grau. Dados do Justica em Números (CNJ), 2006 a 2008.	Razão entre juízes e carga de trabalho; razão entre funcionários e carga de trabalho.	Razão entre casos resolvidos e carga de trabalho, calculada para o primeiro e para o segundo grau.	DEA (*output-oriented*).	Falta de recursos não explica ineficiência. Fatores importantes são: clima organizacional, motivação de funcionários e gestão da qualidade.

Elaboração do autor.

Nota: [1] Definido como um subíndice do IDH relativo à educação, calculado a partir da taxa de alfabetização e da taxa bruta de frequência escolar.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Marco Aurélio Dias Pires
Everson da Silva Moura

Revisão
Luciana Dias Jabbour
Reginaldo da Silva Domingos
Andressa Vieira Bueno (estagiária)
Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Luís Cláudio Cardoso da Silva
Aline Rodrigues Lima (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

ISSN 1415-4765

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA