

V. 13 N. 2
MAIO-AGO 2017
ISSN 2317-6172

Revista DIREITO GV

Recebido: 28.10.2015
Aprovado: 05.05.2017
DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201722>

- 1 Universidade de Brasília
Brasília – DF – Brasil
- 2 Universidade de Brasília
Brasília – DF – Brasil



Correlação entre demanda, quantidade de juízes e desempenho judicial em varas da Justiça Federal no Brasil

CORRELATION BETWEEN CASELOAD, NUMBER OF JUDGES AND JUDICIAL PERFORMANCE IN BRAZILIAN FEDERAL COURTS

Adalmir Oliveira Gomes¹ e Maria Eduarda Mendonça de Freitas²

Resumo

A demanda por serviços de justiça no Brasil está em constante crescimento e, apesar dos investimentos em força de trabalho e tecnologia, e da criação de novas varas, o Judiciário não tem conseguido reduzir o acervo de processos pendentes. Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo identificar a correlação entre a demanda, a quantidade de juízes e o desempenho judicial em varas da Justiça Federal no Brasil. Dados secundários oficiais foram analisados estatisticamente por meio de análise de correlação linear. Os principais resultados encontrados indicam ausência de correlação entre a demanda das varas e a quantidade de juízes; correlação positiva entre a demanda e o desempenho das varas; e correlação negativa entre a quantidade de juízes e a produtividade das varas. No final do texto, são discutidas as implicações dos resultados encontrados para a teoria e a prática gerencial das varas de justiça.

Palavras-chave

Gestão do Judiciário; justiça federal; demanda; juízes; desempenho judicial.

Abstract

The demand for judicial services in Brazil unceasingly increases, and despite investments made in workforce and technology, and the creation of new judicial units, the Judiciary has not been able to reduce the caseload. In this context, this paper aims to identify the correlation between caseload, number of judges and judicial performance in Brazilian Federal Courts. Secondary official data were analyzed statistically by linear correlation analysis. The main results indicate a lack of correlation between demand and the number of judges in the courts; positive correlation between demand and court performance; and negative correlation between the number of judges and productivity of the courts. At the end of the text, we will be discussing the theoretical and practical implications of the findings.

Keywords

Judicial management; federal justice; caseload; judges; judicial performance.

INTRODUÇÃO

Com a Constituição de 1988, a demanda por serviços de justiça no Brasil cresceu muito, o que afetou significativamente a agilidade do Judiciário. O sistema judicial que já era lento acabou se tornando altamente congestionado, com reflexos negativos para toda a sociedade. Esse fenômeno ficou amplamente conhecido como “crise do Judiciário” (SADEK, 2004). Uma das medidas adotadas para enfrentar essa crise foi a criação, em 2004, de um órgão estratégico voltado para “pensar” a gestão do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

O relatório *Justiça em números*, elaborado anualmente pelo CNJ, mostra que o acervo de processos pendentes no Judiciário brasileiro tem aumentado consideravelmente desde que os dados começaram a ser coletados, em 2003. No final de 2015, o acervo total de processos pendentes em todos os segmentos do Judiciário atingiu a marca de 74 milhões (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016). De cada 100 processos que tramitaram em todo Judiciário em 2013, apenas 37 foram baixados. Considerando apenas a Justiça Federal, a situação é ainda pior, somente 33 foram baixados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

Outro dado revelado pelo relatório *Justiça em números* é que, desde 2011, a quantidade de processos baixados é menor que a quantidade de processos novos, ou seja, a justiça brasileira não consegue julgar nem a quantidade de processos novos que recebe por ano, muito menos os processos que estão parados no acervo (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014). Em consequência disso, a carga de trabalho dos juízes aumenta todos os anos. Em 2015, a quantidade de processos dos juízes cresceu em média 6,5% em relação ao ano anterior (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Para reduzir o congestionamento dos tribunais, o Judiciário brasileiro tem apostado em algumas estratégias. Entre elas, as de maior destaque são: investimento em tecnologias da informação e comunicação, contratação de pessoal – juízes e assistentes administrativos –, incentivo aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos e busca constante para aumentar o desempenho judicial (GOMES; GUIMARAES, 2013; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016). Em relação a essa última estratégia, um dos grandes desafios é compreender quais variáveis influenciam na produtividade de juízes e na eficiência de tribunais.

Este artigo tem como foco o desempenho judicial. O objetivo do trabalho foi identificar a correlação entre a demanda, a quantidade de juízes e o desempenho judicial (produção e produtividade) de varas da Justiça Federal no Brasil. A demanda judicial, representada pelo acervo de processos pendentes nas varas de justiça, e a quantidade de juízes são variáveis fundamentais para o funcionamento do sistema judiciário. A relação entre essas variáveis é complexa e já foi investigada em diversos estudos anteriores (BEENSTOCK; HAITOVKSY, 2004; SCHWENGBER, 2006; ROSALES-LÓPEZ, 2008; DIMITROVA-GRAJZL et al., 2010; EL-BIALY, 2011; CASTRO, 2011; JONSKI; MANKOWSKI, 2014; GOMES; GUIMARAES; SOUZA, 2016; GOMES; GUIMARAES; AKUTSU, 2016), porém os resultados permanecem inconclusivos.

O estudo é importante porque seus resultados podem contribuir para a gestão da demanda por serviços de justiça em unidades judiciais, que envolve, entre outras coisas, a definição de critérios de alocação de juízes nas varas com base no volume de trabalho e a formulação de estratégias para responder aumentos eventuais nos acervos das unidades. Os resultados também são relevantes para compreender quais os mecanismos que afetam o ritmo de trabalho de juízes em diferentes condições de trabalho. Em termos teóricos, o estudo é importante porque aborda questões que ainda permanecem com lacunas, conforme discutido na seção 2, como é o caso do relacionamento entre as variáveis investigadas – demanda, quantidade de juízes e produção judicial.

Nas seções seguintes são apresentados o referencial teórico, o método utilizado na pesquisa empírica e os resultados do estudo. Mas antes é feita uma breve descrição da Justiça Federal no Brasil para que, posteriormente, os resultados da pesquisa empírica possam ser contextualizados.

I BREVE CARACTERIZAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL NO BRASIL

O Judiciário brasileiro pode ser dividido em justiça comum e justiça especial. A justiça comum é dividida em primeiro e segundo grau. No primeiro grau da justiça comum, encontram-se a Justiça Estadual, a Justiça Federal, a Justiça da União e a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. No segundo grau da justiça comum, encontram-se os tribunais estaduais e os tribunais regionais federais. Já na justiça especial, existem os tribunais superiores, como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Superior Tribunal Militar (STM), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), que é a última instância no Judiciário brasileiro, encarregado de resguardar os dispositivos constitucionais.

A Justiça Federal é regulamentada pela Lei n. 5.010/96, e tem competência para julgar e processar questões que envolvem a União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas, assim como questões de interesse da Federação previstas no art. 109 da Constituição Federal de 1988. A Justiça Federal atua em questões de alto valor social, como previdência social, tributação e sistema financeiro. Na esfera criminal, a Justiça Federal possui um papel importante no combate ao tráfico internacional de drogas e ao crime organizado (SILVA, 2006, p. 40). Do ponto de vista administrativo, a Justiça Federal comum é organizada em duas instâncias.

A primeira instância é composta de uma Seção Judiciária em cada Estado da Federação. A segunda instância é composta de cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), um em cada região. Os TRFs atuam em diferentes regiões jurisdicionais e têm sede em Brasília (TRF da 1ª Região), Rio de Janeiro (TRF da 2ª Região), São Paulo (TRF da 3ª Região), Porto Alegre (TRF da 4ª Região) e Recife (TRF da 5ª Região). As Seções Judiciárias são formadas por um conjunto de varas federais, nas quais atuam juízes federais. Essas varas

são localizadas nas capitais dos estados e também nas principais cidades do interior, onde funcionam como varas únicas ou subseções judiciárias. Cada Seção Judiciária está sob a jurisdição de um dos TRFs.

Em termos de força de trabalho, em 2013, o Judiciário em geral (exceto STF e Conselhos) possuía uma força de trabalho de 16.429 magistrados, 217.694 servidores da área judiciária e 412.501 funcionários. Já a Justiça Federal possuía um total de 45.772 servidores, 1.549 magistrados e 22.263 servidores da área judiciária, em que 84% dos magistrados e 81% dos servidores da área judiciária se encontram na primeira instância. Quanto à demanda, em 2015, a Justiça Federal apresentou um acervo total de 9,1 milhões de processos pendentes (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016). A taxa de congestionamento da Justiça Federal de 2009 a 2015 aumentou de 84% para 86% nos processos de execução, e de 56% para 58% nos de conhecimento (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Este trabalho restringe-se à primeira instância da Justiça Federal da 1ª Região, que é composta de 14 Seções Judiciárias: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. Entre todos os Tribunais Regionais Federais, o TRF da 1ª Região possui a maior quantidade de funcionários, com um total de 13.737 servidores, 423 magistrados e 6.773 servidores judiciários (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014). Em 2015, o TRF da 1ª Região apresentou uma taxa de congestionamento de 88% nos processos de execução e de 61% nos processos de conhecimento (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

2 DESEMPENHO JUDICIAL

Desde o período colonial no Brasil, o Judiciário já era apontado como um órgão moroso e pouco eficiente (SADEK, 2004, p. 83). Com a Constituição de 1988, houve um grande aumento dos direitos individuais e sociais, o que acabou liberando uma demanda por justiça reprimida no país ao longo do período militar. Embora o Poder Judiciário represente uma instituição essencial para o cidadão resolver seus litígios e reivindicar seus direitos, os tribunais têm sido vistos pela população como entidades lentas e burocráticas. Silva (2006, p. 46) coloca o aumento da demanda judicial sob outra ótica, pois este aumento mostra que cada vez mais o cidadão tem acesso à justiça, fortalecendo o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário.

A avaliação de desempenho judicial é um fenômeno relativamente recente no cenário internacional (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011), mas seu entendimento tem avançado muito com a realização de estudos em vários países. Apesar disso, ainda não há consenso a respeito do que deve ser avaliado, nem em como isso deve ser feito. Diversas dimensões de desempenho judicial têm sido utilizadas em estudos anteriores (GOMES; GUIMARAES, 2013). Segundo o CNJ (2011, p. 17), a avaliação de desempenho judicial

pode ser definida como um “processo sistemático de mensuração do desempenho de juízes, com objetivos institucionais notadamente voltados para o aprimoramento dos magistrados e do judiciário como um todo”.

Desempenho no judiciário envolve diferentes níveis de análise. No nível mais amplo, o objeto de estudo é o sistema judiciário como um todo; no nível intermediário, os objetos são os tribunais e as demais organizações, inclusive as varas de justiça, que formam o judiciário; já o nível de análise individual é mais restrito e envolve juízes e servidores. O juiz é considerado o ator central no conceito de desempenho judicial, em especial porque praticamente todos os indicadores de desempenho de tribunais são baseados na produção judicial dos juízes. Mas é importante ressaltar que a administração do Judiciário envolve também a participação de inúmeros outros atores, como os advogados, os funcionários administrativos dos tribunais, os representantes do Ministério Público, os usuários, entre outros (SILVA, 2006).

A discussão a respeito de como deve ser medido o desempenho judicial com frequência recai em uma dicotomia entre aspectos qualitativos e quantitativos. Enquanto qualidade envolve o mérito das decisões, quantidade está relacionada com a produção judicial. Segundo o CNJ (2011), o Poder Judiciário não deve ser avaliado unicamente por meio de critérios quantitativos, mas também por meio de critérios qualitativos, no entanto, o conceito de qualidade envolve menos a qualidade das sentenças e mais os serviços jurisdicionais prestados. Abramo (2010) sustenta que, mesmo que não seja o ideal, a avaliação quantitativa do desempenho de juízes e de tribunais é necessária e deve ser feita.

Rosales-López (2008) destaca que existem diversos obstáculos na avaliação do desempenho judicial, como a complexidade da estrutura institucional do sistema judiciário; a escassez de informações da atividade judicial; a existência de preconceitos por parte de atores do judiciário no que diz respeito à avaliação quantitativa; e o fato de o desempenho judicial ser certamente afetado por fatores externos, associados ao contexto mais amplo em que as atividades judiciais são realizadas, além dos fatores internos, associados aos juízes e tribunais.

De acordo com Gulati, Klein e Levi (2010), na avaliação de juízes, primeiramente se deve perguntar o que significa julgar bem, qual o desempenho dos juízes e como as instituições judiciais podem ser organizadas para promover o melhor desempenho possível. Esses mesmos autores afirmam que é importante uma análise de qualidade das decisões dos juízes, embora seja algo muito difícil de ser avaliado. Geralmente, as decisões de juízes são avaliadas somente por outros juízes que atuam em instâncias superiores. Além disso, ainda há outra preocupação que seria até que ponto as preferências políticas e pessoais dos juízes podem afetar decisões imparciais.

De qualquer forma, alguns estudos encontraram relações positivas entre produção judicial e variáveis relacionadas com a qualidade de decisões. Um dos exemplos é o estudo de Rosales-López (2008), que investigou tribunais civis de primeira instância da Espanha.

A autora comparou os tribunais com base na relação entre a quantidade e a qualidade das decisões judiciais, utilizando a taxa eficiência como indicador quantitativo e a taxa de recursos, ou seja, a quantidade de recursos recebidos por uma decisão proferida, como indicador qualitativo. Os resultados indicaram uma correlação negativa entre as variáveis, o que significa dizer que tribunais mais eficientes apresentam menores taxas de recurso.

Já a avaliação do desempenho quantitativo de juízes e de tribunais, ao contrário da avaliação da qualidade judicial, é um procedimento usual em judiciários de diversos países. No Brasil, esse tipo de avaliação tem sido viabilizado pela criação de bases de dados referentes a juízes e tribunais, dos diversos segmentos do Judiciário, como é o caso da base *Justiça em Números*, elaborada pelo CNJ.

O desempenho quantitativo no Judiciário envolve, entre outras coisas, a necessidade de mensurar os produtos e os resultados do trabalho de juízes. Entretanto, muitos dos produtos e dos resultados desse trabalho não podem ser mensurados, uma vez que são subjetivos. Esforços no sentido de quantificar o trabalho judicial têm sido acompanhados por diversas críticas. Esse fenômeno consiste no que Dejours (2008) chama de “quantificação do trabalho”, processo que desconsidera o conteúdo e enfatiza somente a quantidade de trabalho. No caso do Judiciário, “a quantificação acaba por desconsiderar, por exemplo, se um processo exige mais reflexão do que os outros”, uma vez que os processos judiciais são muito diferentes em termos de volume e complexidade (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Outra crítica refere-se à ideia de justiça como “eficiência administrativa” (PRINCE, 2016), passando de um bem público de longo alcance ofertado pelo setor público, para um “pacote” na forma de um “serviço público” (GENN, 2009, p. 47), como qualquer outro tipo de serviço público. Tal crítica enfatiza que a justiça possui uma “ordem de importância” diferente em comparação com outros serviços públicos, e, dessa forma, não deveria ser quantificada, nem tratada como se fosse, por exemplo, um serviço médico (OLIVER, 2014).

Apesar das críticas e da desconfiança em estudos quantitativos no âmbito do Poder Judiciário, tais estudos podem ser uma ferramenta poderosa para aperfeiçoar a gestão do Judiciário. Mesmo com todas as disputas ideológicas e os problemas práticos que envolvem o movimento gerencial que tem influenciado o Judiciário brasileiro, o fato é que existem dados disponíveis que precisam ser analisados, cuja análise pode, por exemplo, indicar problemas e/ou oportunidades relacionados à gestão dos recursos disponíveis. Segundo Prince (2016), são necessárias pesquisas independentes, qualitativas e quantitativas, para aferir se mudanças adotadas no Judiciário são eficientes em termos administrativos e satisfatórias em termos de justiça.

Além disso, é importante mencionar que existem diferentes perfis de juízes no Judiciário brasileiro, e que, embora muitos deles limitem sua atuação profissional à estrita aplicação da lei, muitos outros apresentam um perfil mais voltado às atividades administrativas e, geralmente, se preocupam mais com questões relacionadas à gestão dos tribunais

e das unidades judiciais, do que com questões legais e processuais (GOMES; GUIMARAES; SOUZA, 2016).

2.1 RELAÇÃO ENTRE DEMANDA, QUANTIDADE DE JUÍZES E DESEMPENHO JUDICIAL

Conforme mostram dados do relatório *Justiça em números* do CNJ, apesar do aumento na produtividade de juízes e tribunais entre 2003 e 2012, a quantidade de processos pendentes também tem aumentado constantemente, porém em ritmo superior à produtividade. Segundo alguns autores (SILVA, 2006; VEREECK; MÜHL, 2000), o acúmulo de processos é inevitável, pois mesmo que fossem contratados mais juízes o problema não seria resolvido. Isso porque, com um aumento na capacidade dos tribunais, mais pessoas procurariam a justiça, congestionando novamente os tribunais. Essa lógica perversa parece indicar uma contradição entre o acesso aos serviços de justiça, garantido na Constituição Federal, e o desempenho do Judiciário.

O Banco Mundial já apontava em 1999 o congestionamento de tribunais como um dos problemas mais frequentemente apontados pela população de muitos países (WORLD BANK, 1999). O principal indicador utilizado para mensurar o estoque de processos nos tribunais é a taxa de congestionamento ou *congestion rate* (WORLD BANK, 1999). No Brasil, a taxa de congestionamento é um indicador utilizado pelo CNJ no relatório *Justiça em números*. Segundo a Resolução do CNJ n. 219/2016, a taxa de congestionamento consiste no percentual de processos pendentes em relação ao total de processos que tramitaram em determinado período de tempo, geralmente um ano (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Nesse contexto, diversos estudos têm sido realizados em judiciários de vários países no intuito de descobrir quais fatores afetam o desempenho judicial. Entre eles, dois têm sido investigados com frequência: a demanda e a quantidade de pessoal, principalmente de juízes. No caso da demanda, a questão principal consiste em compreender de que forma o volume do acervo de uma unidade de justiça influencia na produtividade dos juízes dessa unidade. Como exemplos de estudos nesse sentido, podem ser citados: Beenstock e Haitovsky (2004); Rosales-López (2008); Dimitrova-Grajzl et al. (2010); Castro (2011); El-Bialy (2011); Jonski e Mankowski (2014); e Gomes, Guimaraes e Akutsu (2016).

Em estudo com dados referentes a tribunais de Israel, Beenstock e Haitovsky (2004) concluíram que a produtividade dos juízes, tendo como base o número de casos decididos, varia diretamente com a quantidade de casos distribuídos individualmente. Os resultados sugerem que juízes concluem um número maior de casos quando estão sob pressão, e quando o número de casos é menor, eles demoram mais para decidi-los. No mesmo sentido, Rosales-López (2008) estudou os tribunais civis de primeira instância da Espanha com o objetivo de desvendar porque alguns tribunais produzem mais do que outros. A autora concluiu que a carga de trabalho afeta positivamente a produção, ou seja, quanto maior a carga de trabalho, maior a produção. Além disso, Rosales-López constatou que

uma maior produção judicial não necessariamente implica aumento dos gastos por parte dos tribunais.

Outros estudos, como Dimitrova-Grajzl et al. (2010), El-Bialy (2011) e Jonski e Mankowski (2014), também encontraram evidências de que um aumento na demanda judicial tende a aumentar os esforços e a produtividade de juízes. Jonski e Mankowski (2014), no entanto, colocam uma ressalva nesse resultado e sugerem o que denominam de “teoria do bastão”, segundo a qual, apesar de os juízes com um maior número de casos aumentarem sua produtividade, esse aumento tem um limite físico e mental. Ou seja, a partir de um determinado volume de trabalho, os juízes não conseguem mais responder à demanda de trabalho.

No Brasil, Castro (2011) estudou varas da Justiça Estadual e descobriu que quando a carga de processos por juiz nas varas aumenta, a produção individual dos juízes também aumenta. E classifica a demanda judicial como endógena, isto é, se a morosidade de uma determinada vara for considerada alta, por questões financeiras e psicológicas, é reduzida a atratividade para o cidadão ingressar com uma ação, fazendo com que reduza a demanda e, conseqüentemente, aumente o indicador de atendimento. Ou seja, a “morosidade excessiva pode reduzir os casos novos, levando uma melhora no índice” (CASTRO, 2011, p. 24).

Também em estudo no Brasil, Gomes et al. (2016) analisaram a produtividade dos 27 tribunais estaduais com base em dados em painel, cobrindo um período de dez anos (de 2003 a 2012). Os autores descobriram que existe uma relação direta e positiva entre o tamanho do acervo de processos pendentes e a produtividade dos tribunais. Descobriram também que essa relação positiva é mitigada pelo número de assistentes administrativos, ou seja, quanto mais assistentes administrativos existir em um tribunal, mais fraca será a relação positiva entre o aumento do acervo e a produtividade (GOMES et al., 2016).

A relação entre a quantidade de juízes e o desempenho judicial é mais controversa. Alguns estudos (BEENSTOCK; HAITOVKSY, 2004; SCHWENGBER, 2006; CASTRO, 2011; GOMES et al., 2016) indicam que aumentar o número de juízes em uma unidade, por um lado, aumenta a produção total da unidade, por outro, tende a reduzir a produção individual dos juízes e a produtividade da unidade. Como exemplo, Beenstock e Haitovksy (2004) descobriram que quanto mais juízes são contratados, menos os juízes produzem. Embora os novos juízes tendem a julgar mais processos, esse aumento, segundo os autores, não supera a diminuição dos processos julgados pelos juízes já existentes. Ou seja, ao contrário do esperado, contratar mais juízes pode levar a um declínio na produtividade de um tribunal (BEENSTOCK; HAITOVKSY, 2004; SCHWENGBER, 2006; CASTRO, 2011).

Uma explicação para esse fenômeno oferecida pelos autores é que os juízes mais antigos tendem a desacelerar o ritmo de produção quando novos juízes chegam à unidade. A vinda de novos juízes permite que o acervo de processos pendentes seja dividido por um número maior de juízes, o que acaba reduzindo a carga individual de trabalho (BEENSTOCK;

HAITOVKSY, 2004; CASTRO, 2011). Este resultado pode ter um grande impacto no Judiciário, pois geralmente quando se fala em aumentar a produção, implicitamente se entende a necessidade de contratar mais mão de obra, especialmente juízes. E isso, como indicam alguns estudos, não necessariamente implica um aumento de produtividade.

Por sua vez, Dimitrova-Grajzl et al. (2010) examinaram como a força de trabalho influencia na produção de tribunais na Eslovênia. Os autores chegaram à conclusão de que, mantendo as outras variáveis constantes, a força de trabalho não tem influência significativa na taxa de resolução de casos nos tribunais investigados. Da mesma forma, El-Bialy (2011) não encontrou evidências de que um aumento na quantidade de juízes implica menor produção judicial. Os resultados mostram que, diferente daqueles encontrados nos estudos de Beenstock e Haitovsky (2004), Dimitrova-Grajzl et al. (2010) e Castro (2011), aumentar o número de juízes não implica redução de produtividade.

Como pode ser visto em estudos anteriores, ainda existem dúvidas a respeito de como se relacionam a demanda, a quantidade de juízes e o desempenho judicial. Os resultados encontrados, apesar de indicarem alguns padrões, ainda são inconclusivos. Este artigo busca lançar luz nessa questão realizando um estudo empírico no Judiciário brasileiro. O método utilizado é apresentado na seção seguinte.

3 MÉTODO

Este estudo classifica-se como empírico e quantitativo. Para compreender a relação entre demanda, quantidade de juízes e desempenho judicial, foram coletados dados secundários referentes a um conjunto de varas da Justiça Federal no Brasil. Os dados são provenientes de duas fontes oficiais do Judiciário, ambas disponibilizadas para consulta na internet: (a) o Sistema de Relatórios Estatísticos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (disponível em: <http://www.trf1.jus.br/TPNUM_WEB/>; acesso em: 17 maio 2017); e (b) o relatório *Justiça em números*, do CNJ, publicado em 2014, porém com dados referentes ao ano de 2013 (disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>; acesso em: 17 maio 2017).

A população total do estudo consiste nas 385 varas da primeira instância da 1ª Região da Justiça Federal, que é composta de 13 estados (Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins) mais o Distrito Federal, num total de 14 Seções Judiciárias. Do total de 385 varas, foram excluídas 172 pela falta de dados referentes às variáveis investigadas. Assim, a amostra deste estudo é formada por 213 varas, aproximadamente 55% da população total de varas da 1ª Região.

A mensuração da demanda nas varas de justiça foi operacionalizada por meio de duas variáveis: (a) o acervo total de processos e (b) o acervo recente de processos. A diferença entre as duas variáveis é que a primeira consiste na quantidade total de processos pendentes

nas varas, ou seja, processos que estão parados nas varas aguardando julgamento; enquanto a segunda variável consiste apenas nos processos pendentes que foram ajuizados no último ano de referência, ou seja, em 2013. A separação do acervo nessas duas variáveis ajuda a identificar como a ordem cronológica dos processos é considerada nas varas.

Outra variável investigada é (c) a quantidade de juízes nas varas, que consiste na quantidade total de juízes titulares, substitutos e auxiliares, que, na época da coleta dos dados, estavam lotados nas varas de justiça investigadas. Embora os juízes sejam os responsáveis principais pela produção judicial, muitas vezes contam com o auxílio de servidores especializados, tanto no julgamento dos processos quanto na realização de audiências. Infelizmente, dados a respeito desses servidores não estão disponíveis para consulta.

Por fim, para operacionalizar o desempenho judicial, foram selecionadas duas variáveis: (d) quantidade de processos julgados; e (e) quantidade de audiências de julgamento realizadas, ambas representando a produção das varas; e dois indicadores: (f) quantidade de processos julgados por juiz; e (g) quantidade de audiências realizadas por juiz, ambos representando a produtividade das varas. Embora não sejam variáveis ideais para avaliar o desempenho judicial, portanto, sujeitas a críticas, o somatório dos processos julgados e das audiências realizadas em uma unidade judicial são importantes indicadores do volume de trabalho que está sendo realizado nessa unidade. Ademais, o julgamento de processos e a realização de audiências estão entre as principais atividades realizadas por juízes.

Os dados foram analisados por meio das técnicas estatísticas de análise descritiva e análise de correlação linear. A análise de correlação linear foi realizada com base no modelo proposto por Spearman. O coeficiente de correlação de Spearman mede o grau e a direção (positiva ou negativa) de um efeito de correlação entre duas variáveis métricas (FIELD, 2005). Esse modelo foi escolhido em função de a distribuição das variáveis utilizadas não ser normal. Isso ocorre por causa da heterogeneidade das unidades (varas de justiça) da amostra utilizada. Os dados foram analisados com auxílio do *software* SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), e os resultados são apresentados na seção seguinte.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da análise estatística descritiva dos dados com os valores referentes a média, desvio padrão, mínimo e máximo das variáveis investigadas no estudo são apresentados na Tabela 1. Logo de início fica clara a heterogeneidade entre as varas investigadas, com valores altos no desvio padrão e diferenças marcantes nos valores mínimos e máximos das variáveis.

TABELA 1 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS DO ESTUDO

	VARIÁVEIS	MÉDIA	D. PADRÃO	MÍNIMO	MÁXIMO
DEMANDA	ACERVO TOTAL DE PROCESSOS	5540	6545	1148	36333
	ACERVO RECENTE DE PROCESSOS	1383	756	213	3565
PESSOAL	QUANTIDADE DE JUÍZES	3,6	2,3	1	11
PRODUÇÃO	PROCESSOS JULGADOS (ANO)	805	507	106	2630
	AUDIÊNCIAS (ANO)	52	54	1	236
PRODUTIVIDADE	PROCESSOS JULGADOS POR JUIZ (ANO)	290	244	19	1757
	AUDIÊNCIAS POR JUIZ (ANO)	19	20	1	112

Fonte: Dados da pesquisa.

N = 213 varas

Os resultados iniciais mostram que nas varas da Justiça Federal investigadas existe uma grande quantidade de processos pendentes aguardando para serem julgados. A média do acervo total de processos nas varas é de 5.540, sendo que aproximadamente 25% desse acervo (1.383 processos) é formado por processos recentes, ajuizados em 2013. Já a média de juízes por vara é de 3,6, sendo que varas com dois juízes foram as mais frequentes (48), seguida de varas com três (42), com um (32) e com quatro (31) juízes.

Quanto ao desempenho judicial, a média de processos julgados por ano nas varas é de 805, e a produtividade média das varas é de 290 processos julgados por juiz por ano. Esses valores são baixos quando considerada a produtividade média de todos os juízes da Justiça Federal, de 2.435 processos julgados por ano, em 2014 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015). No caso das audiências, ocorreram em média 52 por ano em cada vara, com uma produtividade média de 19 audiências por juiz por ano.

Os resultados seguintes mostram as correlações verificadas entre as variáveis investigadas no estudo. A Tabela 2 apresenta todos os resultados em uma matriz de correlação, na qual podem ser observados a força e o sentido do coeficiente de correlação entre duas variáveis, bem como a indicação de que a correlação verificada é estatisticamente significativa ou não.

TABELA 2 – RESULTADOS DA ANÁLISE DE CORRELAÇÃO LINEAR

	AT	AR	JU	PJ	AU	PJJ	AUJ
ACERVO TOTAL (AT)	-						
ACERVO RECENTE (AR)	0,666**	-					
JUÍZES (JU)	0,019	0,121	-				
PROCESSOS JULGADOS (PJ)	0,460**	0,566**	0,300**	-			
AUDIÊNCIAS (AU)	-0,050	0,164*	0,116	-0,155*	-		
PROCESSOS JULGADOS POR JUIZ (PJJ)	0,375**	0,376**	-0,531**	0,596**	-0,140*	-	
AUDIÊNCIAS POR JUIZ (AUJ)	-0,111	0,030	-0,373**	-0,316**	0,849**	0,114	-

Fonte: Dados da pesquisa.

N = 213 varas

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

O primeiro resultado que chama a atenção é a *ausência de correlação entre a demanda das varas e a quantidade de juizes*. Esse resultado indica que, nas varas investigadas, os juizes não estão sendo alocados de acordo com o volume de trabalho existente. Ou seja, a Justiça Federal não tem levado em consideração o acervo das varas para definir a quantidade de juizes que cada vara deve ter. Esse não é um resultado esperado, pois é razoável imaginar que onde existe mais trabalho acumulado também deve existir uma força de trabalho correspondente. O volume de trabalho nas varas deveria ser um dos critérios adotados pelos gestores para definir a alocação de juizes.

Um segundo resultado é a *correlação positiva entre a demanda e o desempenho das varas* (produção e produtividade), considerando apenas a quantidade de processos julgados. Resultado esse esperado, uma vez que resultados de diversos outros estudos (BEENSTOCK; HAITOVKSY, 2004; ROSALES-LÓPEZ, 2008; DIMITROVA-GRAJZL et al., 2010; CASTRO, 2011; EL-BIALY, 2011; JONSKI; MANKOWSKI, 2014; GOMES; GUIMARAES; AKUTSU, 2016) já apontaram para uma relação positiva entre as variáveis. No entanto, não foi verificada correlação entre a demanda e a realização de audiências, ou seja, a quantidade de audiências realizadas em uma vara parece que não depende do volume de trabalho existente na vara, resultado observado em outros estudos no Judiciário brasileiro, como, por exemplo, em Gomes et al. (2016).

Os resultados são muito semelhantes para as variáveis que representam o acervo total e o acervo recente de processos. A diferença é que *o acervo de processos recentes apresenta uma correlação mais forte com o desempenho judicial (produção e produtividade) do que o acervo total de processos*. Isso significa que um aumento no acervo de processos recentes, em comparação com o acervo total, pode ter uma influência mais forte na disposição individual do juiz, e coletiva do conjunto de juízes de uma vara, em aumentar o ritmo e, consequentemente, o volume de trabalho. O Código de Processo Civil de 2015 já traz em seu art. 12 que o andamento dos julgamentos de sentenças ou acórdãos pelos juízes e tribunais deverá, preferencialmente, obedecer a ordem cronológica, isto é, processos mais antigos devem ter prioridade de julgamento (BRASIL, 2015). Entretanto, como mostram os resultados, nas varas investigadas, o acúmulo de processos mais recentes é que gera uma resposta mais acentuada por parte dos juízes.

Outro resultado interessante diz respeito à *correlação negativa observada entre a quantidade de processos julgados (produção e produtividade) e a quantidade de audiências realizadas (produção e produtividade)*. A correlação mais forte foi verificada entre a quantidade de processos julgados e a quantidade de audiências realizadas por juiz (coeficiente de correlação = -0,316**). Esse resultado indica que os juízes muitas vezes precisam priorizar o trabalho a ser realizado, uma vez que os recursos humanos são escassos, e assim o aumento de esforços no sentido de julgar mais processos implica necessariamente reduzir o tempo gasto com audiências.

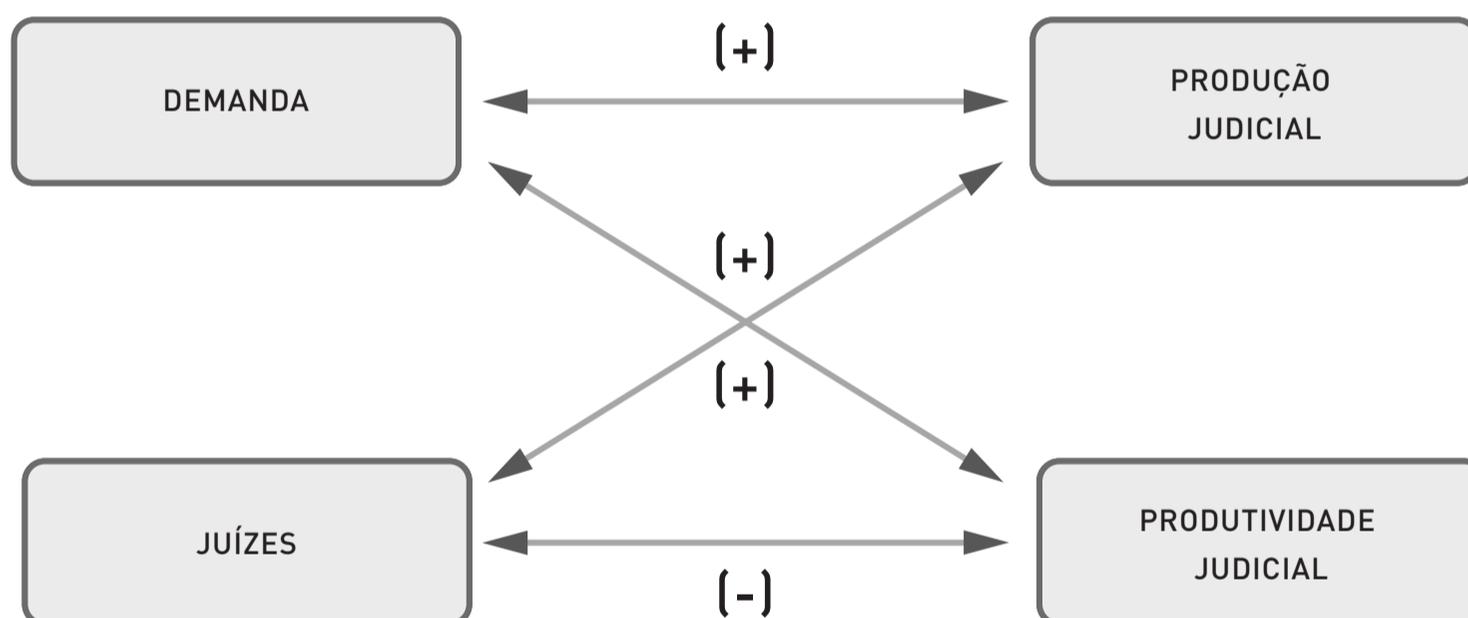
Talvez o resultado mais interessante seja a *correlação negativa observada entre a quantidade de juízes e a produtividade das varas*, considerando os processos julgados (coeficiente de correlação = -0,531**) e as audiências realizadas (coeficiente de correlação = -0,375**). Isso significa que a produtividade individual dos juízes diminui conforme aumenta a quantidade de juízes que atuam na vara. Esse resultado corrobora resultados encontrados em estudos anteriores no Judiciário brasileiros (SCHWENGBER, 2006; CASTRO, 2011; GOMES et al., 2016) e em Judiciário de outros países (BEENSTOCK; HAITOVKSY, 2004).

Uma explicação para esse resultado está na relação entre juízes antigos e juízes novos. Juízes mais antigos tendem a desacelerar o ritmo de produção quando novos juízes chegam

à unidade. A vinda de novos juízes permite que o acervo de processos pendentes seja dividido por um número maior de juízes, o que acaba reduzindo a carga individual de trabalho e a pressão sobre todos os juízes da vara (BEENSTOCK; HAITOVKSY, 2004; CASTRO, 2011). Assim, um crescimento no número de juízes nas varas, mesmo aumentando a produção geral da vara, acaba gerando uma desaceleração na produtividade individual dos juízes.

A Figura 1 apresenta um resumo dos resultados encontrados neste estudo. O modelo apresentado indica correlações positivas (setas duplas) entre a demanda e o desempenho judicial (produção e produtividade das varas); correlação positiva entre a quantidade de juízes e a produção das varas; e correlação negativa entre a quantidade de juízes e a produtividade das varas.

FIGURA 1 – MODELO DE CORRELAÇÃO ENTRE DEMANDA, QUANTIDADE DE JUÍZES E DESEMPENHO JUDICIAL NAS VARAS PESQUISADAS



Fonte: Elaborado pelos autores com base em resultados da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo identificar a correlação entre demanda, quantidade de juízes e desempenho judicial. Para tanto, foram utilizadas como amostra varas da Justiça Federal no Brasil. Os principais resultados encontrados foram os seguintes: (a) ausência de correlação entre a demanda das varas e a quantidade de juízes; (b) correlação positiva entre a demanda e o desempenho das varas, tanto a produção como a produtividade; (c) correlação negativa entre a quantidade de processos julgados (produção e produtividade) e a quantidade de

audiências realizadas (produção e produtividade); e (d) correlação negativa entre a quantidade de juízes e a produtividade das varas.

São apresentadas a seguir algumas importantes implicações dos resultados encontrados para a prática gerencial nas unidades da Justiça Federal e para a teoria a respeito do tema. Em primeiro lugar, os resultados mostram que existem problemas na política de alocação de juízes nas varas da Justiça Federal. Não é possível dizer quais critérios estão sendo adotados pelos gestores para alocação de juízes, mas é certo que a demanda da vara não é um desses critérios. Condições precárias de trabalho, encontradas em varas localizadas em regiões periféricas, podem ajudar a explicar a situação, pois muitas vezes isso reduz o interesse de juízes. Nesses casos, parece necessário desenvolver incentivos que possam atrair os juízes para varas localizadas em regiões menos atrativas, e que contam ainda com elevados acervos de processos.

Outra implicação dos resultados para a gestão das varas diz respeito à diminuição do ritmo de trabalho em varas com muitos juízes. Esse fenômeno tem sido observado em tribunais de outros países e em diferentes instâncias do Judiciário brasileiro. A mensagem é que a contratação de novos juízes deve ser vista com ressalva no que se refere aos resultados esperados em termos de produtividade judicial. Diante disso, gestores deveriam considerar tais efeitos na elaboração de estudos que mostrem o tamanho ideal que devem ter as equipes de trabalho em cada uma das varas, incluindo juízes e demais funcionários.

Além das implicações práticas, os resultados também apresentam implicações teóricas. Os resultados mostram a existência de um mecanismo interno que regula a relação demanda-produção das varas. Várias explicações para a ocorrência desse mecanismo já foram oferecidas na literatura, como, por exemplo, a hipótese da produtividade exógena de juízes (BEENSTOCK; HAITOVKSY, 2004) e a teoria do bastão (JONSKI; MANKOWSKI, 2014). De acordo com Castro (2011, p. 50), esse mecanismo é autorregulador do sistema, de modo que “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”.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber. Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2, p. 423-442, 2010.

ALBERS, Pim. Performance indicators and evaluation for judges and courts. *European Commission for the Efficiency of Justice*, p. 1-14, 2011.

BACKES-GELLNER, Uschi; SCHNEIDER, Martin; VEEN, Stephan. Effect of workforce age on quantitative and qualitative organizational performance: Conceptual framework and case study evidence. *Organization Studies*, v. 32, n. 8, p. 1103-1121, 2011.

BEENSTOCK, Michael. The productivity of judges in the Courts of Israel. *Israel Law Review*, v. 35, n. 2-3, p. 249-265, 2001.

_____; HAITOVSKY, Yoel. Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, v. 24, n. 3, p. 351-369, 2004.

BHATTACHARYA, Mita; SMYTH, Russell. Ageing and productivity among judges: Some empirical evidence from the High Court of Australia. *Australian Economic Papers*, v. 40, p. 199-212, 2001.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Sanciona o novo Código de Processo Civil e ao entrar em vigor revoga Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1045>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CASTRO, Alexandre Samy. *Indicadores básicos e desempenho da Justiça Estadual de primeiro grau no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

CHOI, Stephen; GULATI, Mitu; HOLMAN, Mirya; POSNER, Eric. Judging women. *Journal of Empirical Legal Studies*, v. 8, p. 504-532, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Avaliação do desempenho judicial. Desafios, experiências internacionais e perspectivas. *Série CNJ Acadêmico*, n. 1, p. 1-43, 2011.

_____. *Justiça em números 2014: Ano-base 2013*. Brasília, 2014.

_____. *Justiça em números 2015: Ano-base 2014*. Brasília, 2015.

_____. *Justiça em números 2016: Ano-base 2015*. Brasília, 2016.

_____. *Resolução n. 219, de 26 de abril de 2016*. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao219-26-04-2016-presidencia.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2017.

DEJOURS, Christophe. *A avaliação do trabalho submetida à prova do real*. São Paulo: Blucher, 2008.

DIMITROVA-GRAJZL, Valentina; GRAJZL, Peter; SUSTERSIC, Janez; ZAJC, Katarina. Court Output, Judicial Staffing, and the Demand for Court Services: Evidence from Slovenian Courts of First Instance. *5th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper*, 2010.

EL-BIALY, Nora. Measuring judicial performance. The case of Egypt. *German Working Papers in Law and Economics*, v. 14, p. 1-40, 2011.

FIELD, Andy. *Descobrimos a estatística usando o SPSS*. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2005.

GENN, Hazel. *Judging Civil Justice*. The Hamlyn Lectures, Cambridge: CUP, 2009.

GEY, Steven; ROSSI, Jim. Empirical measures of judicial performance: An introduction to the symposium. *Florida State University Law Review*, v. 32, p. 1001-1014, 2004.

GOMES, Adalmir Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino. Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 388-401, 2013.

GOMES, Adalmir Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. The Relationship between judicial staff and court performance: Evidence from Brazilian State Courts. *International Journal for Court Administration*, v. 8, n. 1, p. 12-19, 2016.

GOMES, Adalmir Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; SOUZA, Eda Castro de. Judicial work and judges' motivation: The perceptions of Brazilian state judges. *Law & Policy*, v. 38, n. 2, p. 162-176, 2016.

GULATI, Mitu; KLEIN, David; LEVI, David. Evaluating judges and judicial institutions: Reorienting the perspectives. *Duke Law Working Papers*, 2010.

JONSKI, Kamil; MANKOWSKI, Daniel. Is sky the limit? Revisiting “Exogenous productivity of judges” Argument. *International Journal of Court Administration*, v. 6, n. 2, 2014.

LIENHARD, Andreas; KETTIGER, Daniel. Research on the caseload management of courts: methodological questions. *Utrecht Law Review*, v. 7, n. 1, 2011.

OLIVER, Dawn. Does treating the system of justice as a public service have implications for the rule of law and judicial independence? *UK Constitutional Law Association*, 2014.

POSNER, Richard. *Aging and old age*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

PRINCE, Susan. Breve análise: Mediação de pequenas causas na Inglaterra e País de Gales. In: FERRAZ, Leslie (Coord.). *Repensando o acesso à Justiça: Estudos internacionais*, v. I, As ondas de Cappelletti no séc. XXI, p. 169-186, 2016.

ROSALES-LÓPEZ, Virginia. Economics of court performance: an empirical analysis. *European Journal of Law and Economics*, v. 25, p. 231-251, 2008.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

SCHNEIDER, Martin. Judicial career incentives and court performance: an empirical study of the German Labor Courts of Appeal. *European Journal of Law and Economics*, v. 20, p. 127144, 2005.

SCHWENGBER, Silvane Battaglin. *Mensurando a eficiência no sistema judiciário: métodos paramétricos e não-paramétricos*. 165 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Marcos Mairton. Produtividade dos juizes federais: em busca de critérios para a definição de um sistema de avaliação. *Revista Justiça e Educação*, n. 32, p. 40-56, 2006.

TEITELBAUM, Joshua. Age and tenure of the justices and productivity of the U.S. Supreme Court: are term limits necessary. *Florida State University Law Review*, v. 34, p. 161-181, 2006.

VERECK, Lode; MÜHL, Manuela. An economic theory of court delay. *European Journal of Law and Economics*, v. 10, n. 3, p. 243-268, 2000.

VIEIRA, Luciano; COSTA, Silvia. Liderança no Judiciário: o reconhecimento de magistrados como líderes. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 927-948, 2013.

WORLD BANK. Court performance around the world – A comparative perspective. *Technical Paper* n. 430, 1999.

Adalmir Oliveira Gomes

PROFESSOR ADJUNTO NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB.

adalmirdeoliveira@gmail.com

Maria Eduarda Mendonça de Freitas

BACHARELA EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE
DE BRASÍLIA – UNB.

mariaeduardamdefreitas@gmail.com