

Nota Técnica

**Custo e eficiência dos novos Tribunais
Regionais Federais: uma avaliação da
Emenda Constitucional 73**

Alexandre Samy de Castro
Bernardo Abreu de Medeiros
Alexandre dos Santos Cunha

Nº 6

Brasília, junho de 2013

Custo e eficiência dos novos Tribunais Regionais Federais: uma avaliação da Emenda Constitucional 73¹

Alexandre Samy de Castro
Bernardo Abreu de Medeiros
Alexandre dos Santos Cunha

1. Introdução

O objetivo desta nota é discutir possíveis impactos, em termos de litigiosidade e eficiência, da reorganização da Justiça Federal prevista na Emenda Constitucional 73/2013 (doravante EC 73), que determina a criação de quatro novos Tribunais Regionais Federais, a partir da realocação de seções judiciárias de tribunais pré-existentes para novas jurisdições.

O estudo se concentra nas duas questões que motivaram a proposição da EC 73. A primeira se refere à mensuração do impacto das mudanças de jurisdição sobre os casos novos, casos pendentes e carga de trabalho dos tribunais pré-existentes e novos; em suma, os efeitos da PEC sobre a demanda jurisdicional. A segunda questão consiste em quantificar o impacto das mudanças sobre o “lado da oferta” dos serviços jurisdicionais, caracterizado por indicadores de produtividade dos tribunais: taxa de congestionamento² e taxa de atendimento da demanda³.

O método de pesquisa parte de um conjunto de hipóteses básicas acerca da estrutura dos novos tribunais e dos padrões de eficiência “herdados” dos “velhos” tribunais. A partir destas hipóteses, o estudo apresenta cenários contrafactuais, descrevendo como seriam as condições de demanda e oferta caso a Justiça Federal se organizasse: 1 - de acordo com a EC 73; 2 - de acordo com uma organização judiciária alternativa. Estes cenários possibilitam a comparação de organizações hipotéticas da segunda instância da JF, do ponto de vista de custos e celeridade.

Conforme salientado, os principais motivos alegados para justificar a criação de novos tribunais foram dois: 1 - desafogar alguns tribunais e conferir maior celeridade à prestação jurisdicional; 2 - garantir maior acesso à justiça, pela aproximação dos tribunais e jurisdicionados. Neste contexto, a presente nota visa discutir se, de fato, o desenho dos novos tribunais atende os objetivos precípuos da PEC.

Em princípio, a EC 73 afeta diretamente apenas a segunda instância da JF. Portanto, toda a análise de custos e demanda contida nesta nota de pesquisa se refere à segunda instância apenas. Assume-se que a demanda e os custos da primeira instância mantêm-se inalterados.

2. Demanda e carga de trabalho.

Esta seção apresenta um cenário contrafactual para a Justiça Federal no ano de 2011⁴, caso a JF se organizasse segundo a EC 73. Isto é, quais seriam a demanda (casos novos no segundo grau) e o estoque de casos pendentes em 2011 em cada tribunal, caso estivessem organizados de acordo com a EC 73?

O método de construção do contrafactual consiste na determinação da composição da carga de trabalho dos atuais tribunais segundo a Seção de origem do processo. A partir desta decomposição segundo a Seção de origem, pode-se calcular diretamente a carga de trabalho da segunda instância das novas Regiões, somando-se a carga (fluxos e estoques) dos componentes (seções) designados a cada uma delas.

¹ Agradecemos a Thais de Jesus Custódio pela assistência de pesquisa.

² A taxa de congestionamento de um tribunal é uma medida da porcentagem de processos em andamento que não são solucionados à cada período de tempo (na presente análise, o ano-calendário).

³ A taxa de atendimento da demanda é igual ao total de decisões terminativas como proporção dos casos novos. Quando este número é superior (inferior) a 100%, o fluxo de saída de processos é maior (menor) que o fluxo de entrada a cada ano, de modo que o estoque de casos pendentes diminui (aumenta). Ver fórmula no apêndice.

⁴ Escolhe-se 2011 porque é o último ano para o qual estão disponíveis informações sobre a JF, fornecidas pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça.

A composição da carga segundo a seção de origem é calculada em duas etapas: 1 - com base nas informações do CJF, calcula-se a proporção de “Remetidos ao TRF” de cada seção, sobre o total da Região⁵. Os casos novos dos tribunais (2ª instância) compõem-se não só de processos advindos do primeiro grau, mas também de uma parcela substancial de recursos originários do próprio tribunal (tipicamente incidentes recursais, como agravos e embargos, além de outras ações de sua competência originária, como revisões criminais e ações rescisórias). Esta parcela não é residual, podendo atingir valor expressivos (mais de 50% do total de recursos). Assim, para se calcular o fluxo de casos novos na 2ª instância, assume-se que os “Remetidos” são uma proporção fixa dos casos novos, calculada a partir das séries históricas, de modo que, a partir dos primeiros, determinam-se os últimos⁶. Os casos originários do tribunal são determinados implicitamente nesta fórmula.

A Tabela 1 apresenta os resultados do cenário contrafactual da carga de trabalho dos tribunais pré-existentes, para o ano de 2011⁷. De forma sucinta, as principais implicações da EC 73 sobre a carga de trabalho seriam: 1 - Os TRFs 1 e 4 apresentariam uma drástica redução da carga de trabalho, da ordem de 60%; 2 - A carga de trabalho dos TRFs 3 e 5 apresentariam modesta redução da carga, da ordem de 5%; 3 - os custos totais e unitários dos tribunais pré-existentes se manteriam inalterados, sob a hipótese implícita de que não removeriam recursos humanos e nem cortariam despesas de custeio.

A Tabela 2 apresenta o cenário para a carga de trabalho dos novos tribunais. Chama a atenção as grandes disparidades na carga de trabalho prevista para os novos tribunais. Nos extremos, enquanto o TRF 7 possuiria uma carga de cerca de 200 mil casos, o TRF 9 contaria apenas com 27,5 mil casos.

⁵ Os dados podem ser obtidos na tabela:

<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/MovimProcessual/FINTERNETTABELAS.htm>, acesso em 15 de Abril de 2013.

⁶ Esta hipótese é corroborada pela série histórica de três anos, que demonstra que a razão remetidos/casos novos é relativamente estável para cada tribunal. Os dados de Casos Novos são do CNJ (Justiça em Números), enquanto que os dados dos Remetidos são do CJF (ver N.R. acima).

⁷ A rigor, alterações na carga de trabalho de um tribunal, que resultem em redução de congestionamento, podem vir a ter consequências sobre a demanda (casos novos): um dos fatores de custo que influenciam a decisão de se ajuizar recurso é a duração esperada do processo. O impacto deste tipo de mecanismo não é conhecido, nem pode ser facilmente estimado. Dessa forma, o exercício aqui apresentado ignora este canal, sob a premissa que seus impactos são limitados.

Tabela 1: Indicadores de litigiosidade, eficiência e custos. 2a instância, por Região da Justiça Federal. Antes e depois da PEC 544 de 2013*.

Região	TRF1			TRF2			TRF3			TRF4			TRF5		
	AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR, TO	AP, DF, GO, MA, MT, PA, PI, TO		ES, RJ	ES, RJ		MS, SP	SP		PR, RS, SC	RS		AL, CE, PB, PE, RN, SE	AL, CE, PB, PE, RN	
Seções	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%
Casos pendentes	390.782	155.959	-60%	54.021	54.021	0%	407.150	392.461	-4%	80.276	37.532	-53%	101.543	95.928	-6%
Casos Novos	137.058	57.911	-58%	52.278	52.278	0%	173.440	164.957	-5%	125.690	56.208	-55%	36.699	33.684	-8%
Carga de Trabalho	527.840	213.870	-59%	106.299	106.299	0%	580.590	557.418	-4%	205.966	93.740	-54%	138.242	129.612	-6%
Número de magistrados	27	27	0%	27	27	0%	40	40	0%	25	25	0%	15	15	0%
Carga de Trabalho, por magistrado	19.550	7.921	-59%	3.937	3.937	0%	14.515	13.935	-4%	8.239	3.750	-54%	9.216	8.641	-6%
Decisões terminativas	58.462	58.462	0%	63.554	63.554	0%	269.171	269.171	0%	146.777	146.777	0%	44.980	44.980	0%
Decisões terminativas, por magistrado	2.165	2.165	0%	2.354	2.354	0%	6.729	6.729	0%	5.871	5.871	0%	2.999	2.999	0%
Taxa de atendimento da demanda	43%	101%	137%	122%	122%	0%	155%	163%	5%	117%	261%	124%	123%	134%	9%
Taxa de congestionamento	89%	73%	-18%	40%	40%	0%	54%	52%	-4%	29%	-57%	-297%	67%	65%	-3%
Custo total, em mil Reais de 2011	R\$ 318.988	R\$ 318.988	0%	279.818	279.818	0%	R\$ 451.217	R\$ 451.217	0%	R\$ 262.847	R\$ 262.847	0%	R\$ 179.023	R\$ 179.023	0%
Custo unitário, em mil Reais de 2011	R\$ 5,691	R\$ 5,691	0%	R\$ 4,775	R\$ 4,775	0%	R\$ 2,097	R\$ 2,097	0%	R\$ 2,078	R\$ 2,078	0%	R\$ 3,810	R\$ 3,810	0%

* Elaborado pelos autores à partir de dados do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal.

Tabela 2: Indicadores de litigiosidade, eficiência e custo. 2ª instância - Novas Regiões da Justiça Federal (PEC 544 de 2013)*

	TRF6	TRF7	TRF8	TRF9	Resumo - Novos Tribunais	
	MS, PR, SC	MG	BA, SE	AC, AM, RO, RR	Média	Total
Casos pendentes	57.433	159.362	62.345	18.731	74.468	297.871
Casos Novos	78.206	41.546	30.283	8.832	39.717	158.868
Carga de Trabalho	135.639	200.908	92.628	27.564	114.185	456.739
Número de magistrados	14	20	14	7	14	55
Carga de Trabalho, por magistrado	9.688	10.045	6.616	3.938	7.572	
Decisões terminativas	82.195	43.305	30.314	15.157	42.743	170.971
Decisões terminativas, por magistrado	5.871	2.165	2.165	2.165	3.092	
Taxa de atendimento da demanda	105%	104%	100%	172%	120%	34%
Taxa de congestionamento	39%	78%	67%	45%	58%	18%
Custo total, em mil Reais de 2011	R\$ 286.395	R\$ 272.510	R\$ 206.399	R\$ 112.324	R\$ 219.407	R\$ 877.629
Custo unitário, em mil Reais de 2011	R\$ 3,484	R\$ 6,293	R\$ 6,809	R\$ 7,411	R\$ 5,631	R\$ 1,738

* Estimativas dos autores, baseadas em dados do CNJ e do CJF.

3. Custos e produtividade

A presente discussão dos custos e da produtividade dos tribunais, a partir da criação dos novos tribunais, se baseia em um arcabouço teórico de fundamentos microeconômicos, que é discutido com detalhes no apêndice. Nesta seção discutem-se as principais hipóteses subjacentes ao modelo de produção dos tribunais.

Assumem-se as seguintes hipóteses:

- 1- Produtividade média do magistrado constante, isto é, a produtividade média do novo tribunal (2ª instância) é igual àquela observada no tribunal de origem;
- 2- Retornos crescentes de escala. Devido a custos fixos não desprezíveis, o custo por processo diminui com a “escala de produção”, isto é, com o número de decisões terminativas (ver Figura 1)

Com base nestas hipóteses, deriva-se o custo total da 2ª instância dos novos tribunais através dos seguintes passos:

- 1- Calcula-se o número de decisões terminativas por desembargador, nos tribunais originários, ou produtividade média.
- 2- Fixa-se o número de desembargadores dos novos tribunais de forma que, dadas a produtividade (herdada) e a demanda, a taxa de atendimento da demanda fosse maior do que 100%. Este critério resultaria, no caso do TRF 9, em um número de desembargadores inferior ao mínimo estabelecido pelo Artigo 107 da Constituição Federal, igual a sete⁸. Para as Regiões 6, 7 e 8, segundo o critério proposto, o número de desembargadores resultante seria de 14, 20 e 14, respectivamente.
- 3- A partir do número de decisões por desembargador e do número de desembargadores nos novos tribunais – determinados conforme 1 e 2 acima, calcula-se a produção total de decisões terminativas nos novos tribunais.
- 4- De posse da demanda (casos novos, pendentes) e do número de magistrados (e sua produtividade) nos novos tribunais, podem-se calcular diversos indicadores de eficiência jurisdicional, definidos no apêndice, e apresentados na Tabela 2.
- 5- Calcula-se o custo total do tribunal pela fórmula:

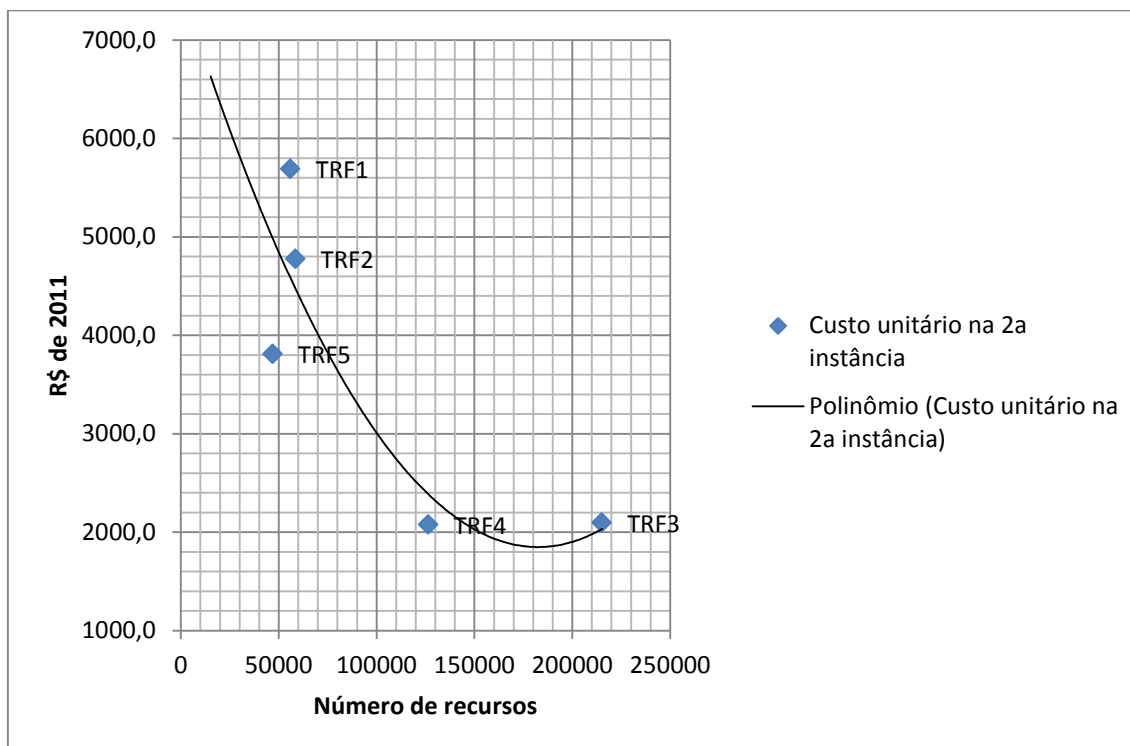
$$\text{custo total} = \text{custo unitário} \times \text{quantidade decisões terminativas}$$

O custo unitário é estimado a partir de uma estimativa do custo unitário com base nos custos unitários observados para os tribunais pré-existent⁹. A Figura 1 apresenta uma caracterização de uma curva de custos, onde se percebe a diminuição de custos unitários quando a escala aumenta. Neste contexto, a diluição da carga de trabalho eleva os custos unitários, o que corrobora a hipótese de retornos crescentes de escala. A partir da inclinação da curva de custo unitário, calcula-se de quanto varia o custo unitário quando varia a quantidade produzida (sentenças terminativas), isto é, $\frac{\Delta \text{custo unitário}}{\Delta \text{decisões}}$. Com base neste parâmetro, e a escala de produção dos novos tribunais, podemos estimar os custos unitários dos novos tribunais.

⁸ Constituição Federal, Artigo 107: “Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juizes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, (...)”

⁹ Os custos dos tribunais excluem a “Alínea d” (Resolução 102/CNJ), que se refere ao pagamento de precatórios aos funcionários do Tribunal. Esta rubrica é desprezível para todos os tribunais, exceto para o TRF 1. Para evitar distorções, optamos por excluir esta rubrica da despesa orçamentária.

Figura 1: Curva de custo unitário. Justiça Federal, 2ª instância. 2011.



As Tabelas 1 e 2 apresentam os indicadores de eficiência de todos os tribunais caso a JF se organizasse segundo a EC 73.

Com relação aos tribunais pré-existentes (Tabela 1): 1 - Grosso modo, o TRF 3 e o TRF 5 pouco alterariam seus indicadores de produtividade, salvo por pequeno aumento no atendimento da demanda e modesta redução na taxa de congestionamento; 2 - Nos demais tribunais, a taxa de atendimento da demanda se elevaria substancialmente, sendo este um efeito trivial, visto que a EC 73 constitui um choque no sentido de redução da demanda dos tribunais pré-existentes; 3 - Para o TRF 1, a melhora deste indicador é dramática, o que levaria o tribunal a uma trajetória de redução gradual dos casos pendentes. A redução da carga de trabalho se reflete também em uma redução expressiva da taxa de congestionamento, da ordem de 15 pontos de porcentagem; 4 - no caso do TRF 4, ocorre uma situação inusitada: devido à alta produtividade, a redução acentuada da demanda leva a uma taxa de atendimento da demanda excessivamente elevada, de 261%. Observa-se ainda uma taxa “teórica” de congestionamento negativa. Diz-se “teórica” porque na prática o mínimo de congestionamento seria zero. A implicação é que, em apenas um ano, com a redução da demanda, o TRF 4 resolveria não somente a totalidade dos casos novos como também todo o estoque de casos pendentes, de modo que não haveria serviço para os desembargadores; 5 - os custos totais e unitários dos tribunais pré-existentes não se alteram, por construção: a estrutura dos tribunais permanece a mesma, em termos de recursos humanos, outros *inputs* e, sobretudo, em termos do número de desembargadores.

Com relação aos tribunais novos (Tabela 2): 1 - A carga de trabalho por magistrado variaria bastante entre os tribunais oriundos do TRF1 (TRF 7, 8 e 9). Em particular, o TRF 9 trabalharia com uma carga extremamente reduzida, dada a obrigação constitucional de um mínimo de sete desembargadores; caso contrário o tribunal deveria ter somente dois desembargadores. O TRF 6 acabaria tendo um perfil de carga mais saudável, com grande volume de casos novos relativamente a pendentes; 2 - o número de decisões terminativas por magistrado seria, por construção, igual aquele dos tribunais originários, conforme as hipóteses discutidas anteriormente; 4 - o número de desembargadores alocados para os tribunais teria garantido, em 2011, o alcance da Meta 3 de

planejamento estratégico do CNJ, relativa à celeridade, fixada para 2011¹⁰; 5 - os custos unitários médios dos tribunais *descendentes* da 1ª Região, estimados em R\$ 6,837, superariam em 20% os custos unitários do tribunal originário, pré-PEC, da ordem de R\$5,691 – resultado este atribuível à deseconomias de escala; 5 - apesar de apresentar elevados índices de produtividade, o TRF 6, oriundo do TRF 4, apresentaria custos unitários exorbitantes, comparativamente ao tribunal de origem: R\$3,484 contra R\$2,078, isto é, uma elevação de 68%. Este efeito é resultante de uma queda acentuada na escala de produção, que se reduz em cerca de 50%;

Discussão das hipóteses

H1: Herança institucional

Assume-se que o custo unitário nos novos tribunais, na 2ª instância, é igual ao custo do tribunal “originário”, definido como o tribunal que, anteriormente à EC 73, detinha a maioria ou a totalidade das seções do novo tribunal. A justificativa para esta hipótese é que a composição do novo tribunal deverá ser definida a partir da promoção e/ou remoção de magistrados do tribunal originário, que são vetores de disseminação de uma cultura organizacional e produtividade pré-existentes. Dito de outra forma: tribunais notadamente ineficientes, uma vez desmembrados, deverão dar origem a novos tribunais igualmente ineficientes.

Um dos argumentos contrários a esta hipótese é de que a reorganização dos tribunais busca justamente conferir ganhos de produtividade. Os dados, contudo, demonstram que os tribunais mais ineficientes, isto é, com menor taxa de atendimento da demanda são aqueles que operam com taxas de congestionamento maior (por exemplo, o TRF 1). Portanto, os dados sugerem que o acúmulo de processos pendentes e os consequentes atrasos são decorrentes de choques de oferta no passado (isto é, ineficiências passadas que se perpetuam) e não de choques de demanda, que haveriam feito a carga de trabalho aumentar rapidamente. Dito de outra forma, a série estatística do TRF 1 sugere que a pressão da carga de trabalho não seria suficiente para motivar magistrados a aumentar a resolução de casos e, com isso, estancar o crescimento dos casos pendentes.

H2: Retornos crescentes de escala

Outro aspecto da “tecnologia” dos tribunais, que se reflete no custeio do sistema de justiça, diz respeito à presença de *economias de escala*. Este fenômeno traduz a capacidade do tribunal em diluir custos fixos entre um maior número de processos, resultando em custos unitários menores. Se for verdade (de fato os dados sugerem que sim) que a produção dos tribunais (segundo grau) está sujeita a economias de escala, então o desmembramento de jurisdições fragmenta a produção (de serviços jurisdicionais) em tribunais de escala reduzida, elevando o custo por processo. Esta hipótese é corroborada pelo formato da curva de custo unitário, apresentada na Figura 1.

Resumo dos resultados

Do ponto de vista da eficiência: o TRF 6 nasce saudável, com baixo congestionamento e atendimento da demanda superior a 100%. Deixa, contudo, um “pai” doente: o TRF que o originou – o TRF 4 – passa a apresentar taxas de atendimento da demanda e congestionamento totalmente fora do padrão usual, porque a estrutura do tribunal fica incompatível com a carga de trabalho reduzida após a PEC. Os TRFs 7, 8 apresentam atendimento da demanda ligeiramente superior a 100%, enquanto que o TRF 9 apresenta um atendimento excessivamente elevado – reflexo não da eficiência, mas sim a da reduzida carga de trabalho. O tribunal “pai” (TRF 1) apresenta melhoras substanciais em seus indicadores, passando a atender a Meta 3 do CNJ.

Do ponto de vista dos custos: todos os tribunais sofrem expressiva elevação do custo unitário, decorrente da redução na escala de produção. O custo total dos novos tribunais atinge a cifra de R\$ 878 milhões.

¹⁰ Meta 3 de 2011, do CNJ: “Julgar quantidade igual a de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.” As demais metas se encontram em: http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp/2011#meta_1_2011, acesso em 25 de Abril de 2013.

4. Acesso à justiça

Embora o foco desta nota seja nos custos e na celeridade dos tribunais, é importante contextualizar a questão do acesso à justiça, um dos pressupostos centrais da EC 73. Para tal, referimo-nos à nota técnica do CNJ (2013)¹¹, que apresenta os seguintes argumentos para falsear a hipótese de que a distância geográfica que separa os jurisdicionados da sede do tribunal resulta em elevação excessiva do custo de acesso à segunda instância: 1 - processo judicial eletrônico e protocolo integrado¹²: possibilitam peticionamento a distância, intimações e citações eletrônicas além do acesso integral às informações processuais independentemente da localização física; 2 - sustentação oral à distância/videoconferência em audiências de ações penais: a bem-sucedida experiência do TRF 4 no uso de recursos tecnológicos demonstra o potencial destes instrumentos na promoção do acesso e melhoria da eficiência judicial; 3 - outras experiências, de escopo limitado, evidenciam os benefícios da tecnologia: o TRF 2 adotou videoconferência em reuniões administrativas; o CJF realiza reuniões e audiências públicas através de videoconferência; diferentes Regiões da JF, tem realizado videoconferências entre si, agilizando a troca de informações e garantindo celeridade aos processos.

Um aspecto relevante é que 52% dos casos novos da Justiça Federal são de Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais. Como suas decisões não podem ser objeto de recurso aos TRFs, a Emenda não trará qualquer impacto sobre a maioria dos casos novos da JF.

Outra parcela considerável de processos na JF é a referente às execuções fiscais, representando 42% dos casos novos de primeira instância. Estudo do Ipea¹³ apontou o baixo índice de recursos nas execuções fiscais: apenas 13% dos feitos sofrem apelação ou reexame necessário e 3% apresentam agravos. O grande gargalo está na primeira instância, na dificuldade de localização dos devedores e seus bens. Assim, o impacto da criação de novos TRFs para as execuções fiscais tende a ser baixo, e, conseqüentemente, também a mitigação dos custos da ampliação da segunda instância com um aumento de arrecadação com as execuções fiscais.

Desta forma, ao se centrar apenas na segunda instância e não abranger questões fundamentalmente ligadas ao acesso à justiça como juizados especiais, turmas recursais, justiça itinerante e assistência jurídica gratuita, seu impacto sobre o atendimento à população e à efetivação de direitos é de alcance bastante limitado.

5. Cenários de reorganização judiciária alternativa à EC 73

As seções anteriores demonstraram a fragilidade da EC 73 como instrumento para elevar produtividades e proporcionar maior acesso à justiça. Se os argumentos relativos ao acesso à justiça são insustentáveis, então a análise se reduz as questões de custo e eficiência dos tribunais.

Esta seção apresenta três cenários de reorganização da Justiça Federal, alternativos a EC 73. No primeiro (Cenário A), mantém-se a atual estrutura dos tribunais federais; apenas realoca-se a carga de trabalho da 2ª instância, na direção dos tribunais menos eficientes para os mais eficientes. O objetivo deste cenário é demonstrar a possibilidade de se atingir um resultado semelhante – do ponto de vista de eficiência – ao da EC 73, *mas a custo zero*. Como visto anteriormente, os novos tribunais geram custos fixos elevados e deseconomias de escala. Neste cenário, o redirecionamento da carga de trabalho reduziria as discrepâncias de eficiência entre Regiões, observadas no contexto da EC 73.

¹¹ O estudo se encontra em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/estudo_trfs.pdf. Acesso em 21 de Maio de 2013.

¹² Tais avanços foram proporcionados a partir das Leis 11.419 de 2006 e 10.352 de 2001, respectivamente.

¹³ “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal”, disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf

No segundo cenário (Cenário B), a EC 73 seria regulamentada sem a criação de cargos de desembargador, mas apenas com base na remoção de magistrados dos tribunais pré-existentes para os tribunais novos. Novamente, demonstra-se que resultado semelhante ao da EC 73 poderia ser alcançado *a custos reduzidos*. Os custos não seriam nulos devido à capilarização da segunda instância, que resulta em deseconomias de escala, sem contrapartida evidente de melhorias no acesso a justiça. Portanto, o cenário demonstra que a EC 73 resultaria em custos não desprezíveis, mesmo sem a criação de cargos de magistrado.

No terceiro cenário (Cenário C), apresenta-se uma alternativa à EC 73, isto é, mantendo a estrutura atual da JF, baseada na equiparação da produtividade dos magistrados, através de algum tipo de reforma ou aprimoramento da gestão dos tribunais. Conforme a Tabela 1, as disparidades de produtividade são muito grandes, de modo que, em princípio, há espaço para uma redução destas diferenças.

5.1 Cenário A

O primeiro cenário alternativo se baseia na ideia de que os Tribunais Federais são incapazes, no curto prazo, de adotar melhores práticas que os levem à fronteira da eficiência. Neste contexto, uma forma de se elevar a eficiência agregada da Justiça seria através da transferência de carga de trabalho de tribunais com baixa eficiência para tribunais com alta eficiência. Esta estratégia reduziria a carga de trabalho dos tribunais ineficientes e aumentaria a dos mais eficientes, sem alteração nos custos totais.

É importante ressaltar que este cenário não constitui uma proposta positiva de reforma da JF; é apenas um exercício analítico visando demonstrar que a atual configuração da JF é claramente preferível, do ponto de vista da sociedade, à nova configuração proposta pela EC 73.

A Tabela 3 apresenta uma nova composição hipotética da JF, sem a criação de nenhuma nova região. A proposta implicaria no remanejamento de seções importantes da primeira região – que é a menos eficiente de todas – para outras regiões, respeitando a contiguidade territorial. Assim, a Bahia passaria para o TRF 2, Goiás e Minas Gerais passariam para o TRF 3 e o Mato Grosso do Sul passaria para o TRF 4.

Com base nos mesmos procedimentos metodológicos utilizados na avaliação da EC 73, calculam-se quais seriam a demanda, os custos e a produtividade da JF sob este cenário alternativo.

Os principais resultados deste exercício são: 1 - nos tribunais receptores de carga adicional (2 a 4), a taxa de atendimento diminuiria, devido à maior demanda e condições de oferta inalteradas. Eles continuariam, contudo, a ter taxas de atendimento superiores a 100%; 2 - o TRF 1, que perde parcela expressiva de sua carga de trabalho, sofreria impacto contrário, elevando o atendimento e reduzindo o congestionamento; 3 - dispensaria os custos associados à instalação das novas estruturas dos tribunais; 4 - não comprometeria o acesso à justiça; 5- possibilitaria o TRF 1, com carga de trabalho reduzida e baixa eficiência, dedicar parte do tempo investindo em melhorias de produtividade que pudessem equiparar-lo, a médio prazo, aos demais tribunais.

5.2 Cenário B

Nesta seção apresentamos um segundo cenário alternativo, Cenário B, no qual a EC 73 seria regulamentada sem a criação de vagas de magistrado. Isto é, a provisão de magistrados nestes novos tribunais se daria única e exclusivamente a partir da remoção de magistrados dos tribunais pré-existentes. Devido à relativa inamovibilidade dos magistrados, garantida pela Constituição Federal¹⁴, esta proposição poderia apresentar um vício de constitucionalidade. Contudo, em princípio, haveria formas de incentivar a remoção, ou então estabelecer uma extinção gradativa de cargos nos tribunais pré-existentes. Alternativamente, pode-se pensar o Cenário B como um cenário de *longo-*

¹⁴ Artigos 93 e 95.

prazo, no qual a estrutura da JF, em termos de distribuição de magistrados, se ajustaria gradualmente, dentro dos princípios legais e da ordem constitucional.

Assim como no cenário básico, adota-se um critério objetivo para a distribuição de magistrados. Propõe-se uma distribuição de magistrados que resultasse em taxas de atendimento da demanda iguais, entre todos os tribunais. Este critério resultaria em uma taxa de atendimento de cerca de 90%. Dadas as produtividades atuais (diferente entre tribunais), somente recursos adicionais permitiriam uma elevação substancial desta taxa.

De acordo com as Tabelas 4 e 5, dadas a demanda e a produtividade, os novos tribunais precisariam de 47 desembargadores para atingir níveis de atendimento da demanda em torno de 90%. Portanto, os TRFs 1 a 5 precisariam, no *longo-prazo*, remover 47 magistrados.

A redução do número de desembargadores nos tribunais pré-existentes reduz os custos totais (em cerca de R\$ 244 milhões), mas eleva os custos unitários. Os novos tribunais, tal como no cenário-base, operam com escala reduzida e custos unitários relativamente elevados: gerariam despesas orçamentárias de cerca de R\$ 787 milhões. Assim, em termos líquidos, a instalação de novos tribunais, ainda que baseada somente na remoção de magistrados, sem a criação de novas vagas, resultaria em gastos adicionais anuais de cerca de R\$ 542 milhões.

5.3 Cenário C

Em todos os cenários anteriores, a produtividade dos magistrados manteve-se inalterada. Neste cenário, apresentamos um exercício contrafactual no qual a produtividade média dos magistrados se altera, de forma que, em todos os tribunais, os magistrados passam a decidir o mesmo número de casos que os magistrados do tribunal mais produtivo, que é o TRF3: 6.729 casos por magistrado, por ano. Esta mudança de produtividade poderia ser interpretada como o resultado de uma reforma gerencial nos tribunais, que levasse todos os tribunais ao nível de produtividade do TRF3, que é o tribunal de referência, do ponto de vista do indicador em discussão. Neste exercício contrafactual, a EC 73 não se aplicaria, ou seja, mantém-se a estrutura atual da JF.

Este cenário indica que, caso a produtividade dos tribunais relativamente menos eficientes se elevasse, atingindo os níveis do tribunal mais produtivo, a JF atingiria taxas de atendimento da demanda, significativamente superiores a 100%, reduzindo drasticamente a taxa de congestionamento dos tribunais. Conforme a Tabela 6, a taxa de atendimento da demanda atingiria 172% e a taxa de congestionamento cairia para 44%. Este cenário ilustra o potencial para melhorias na qualidade da prestação jurisdicional sem a necessidade de recursos adicionais, apenas focando na redução das disparidades de produtividade observadas¹⁵.

¹⁵ Ainda que os tribunais não atingissem a elevada produtividade do TRF3 (6.729 casos por magistrado), uma redução parcial nas diferenças de produtividade resultaria em impactos significativos sobre a eficiência da JF.

**Tabela 3: Indicadores de litigiosidade, eficiência e custos. 2a instância. Por Região da Justiça Federal. Reorganização judiciária alternativa*.
Cenário A**

	TRF1			TRF2			TRF3			TRF4			TRF5		
	AC, AM, AP, DF, MA, MT, PA, PI, RO, RR, TO			ES, RJ, BA			SP, GO, MG			PR, RS, SC, MS			AL, CE, PB, PE, RN, SE		
	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%
Casos pendentes	390.782	150.127	-62%	54.021	121.634	125%	407.150	576.385	42%	80.276	94.965	18%	101.543	101.543	0%
Casos Novos	137.058	58.966	-57%	52.278	60.761	16%	173.440	216.497	25%	125.690	134.173	7%	36.699	36.699	0%
Carga de Trabalho	527.840	209.093	-60%	106.299	182.396	72%	580.590	792.882	37%	205.966	229.138	11%	138.242	138.242	0%
Carga de Trabalho, por magistrado	19.550	7.744	-60%	3.937	6.755	72%	14.515	19.822	37%	8.239	9.166	11%	9.216	9.216	0%
Decisões terminativas, por magistrado	2.165	2.165	0%	2.354	2.354	0%	6.729	6.729	0%	5.871	5.871	0%	2.999	2.999	0%
Taxa de atendimento da demanda	43%	99%	132%	122%	105%	-14%	155%	124%	-20%	117%	109%	-6%	123%	123%	0%
Taxa de congestionamento	89%	72%	-19%	40%	65%	62%	54%	66%	23%	29%	36%	25%	67%	67%	0%
Duração média	9,0	3,6	-60%	1,7	2,9	72%	2,2	2,9	37%	1,4	1,6	11%	3,1	3,1	0%
Custo total, em mil Reais de 2011	R\$ 318.988	R\$ 318.988	0%	279.818	279.818	0%	R\$ 451.217	R\$ 451.217	0%	R\$ 262.847	R\$ 262.847	0%	R\$ 179.023	R\$ 179.023	0%
Custo unitário, em mil Reais de 2011	R\$ 5,691	R\$ 5,691	0%	4,775	4,775	0%	R\$ 2,097	R\$ 2,097	0%	R\$ 2,078	R\$ 2,078	0%	R\$ 3,810	R\$ 3,810	0%

* Elaborado pelos autores à partir de dados do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal. As seções em negrito são aquelas que foram transferidas de outra Região da Justiça Federal.

**Tabela 4: Indicadores de litigiosidade, eficiência e custos. 2a instância, por Região da Justiça Federal
Cenário B.**

	TRF1			TRF2			TRF3			TRF4			TRF5		
	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%	Antes	Depois	%
Casos pendentes	390.782	155.959	-60%	54.021	54.021	0%	407.150	392.461	-4%	80.276	37.532	-53%	101.543	95.928	-6%
Casos Novos	137.058	57.911	-58%	52.278	52.278	0%	173.440	164.957	-5%	125.690	56.208	-55%	36.699	33.684	-8%
Carga de Trabalho	527.840	213.870	-59%	106.299	106.299	0%	580.590	557.418	-4%	205.966	93.740	-54%	138.242	129.612	-6%
Magistrados	27	25	-7%	27	20	-26%	40	23	-43%	25	9	-64%	15	10	-33%
Carga de Trabalho, por magistrado	19.550	8.555	-56%	3.937	5.315	35%	14.515	24.236	67%	8.239	10.416	26%	9.216	12.961	41%
Decisões terminativas	58.462	54.131	-7%	63.554	47.077	-26%	269.171	154.773	-43%	146.777	52.840	-64%	44.980	29.987	-33%
Decisões terminativas, por magistrado	2.165	2.165	0%	2.354	2.354	0%	6.729	6.729	0%	5.871	5.871	0%	2.999	2.999	0%
Taxa de atendimento da demanda	43%	93%	119%	122%	90%	-26%	155%	94%	-40%	117%	94%	-19%	123%	89%	-27%
Taxa de congestionamento	89%	75%	-16%	40%	56%	39%	54%	72%	35%	29%	44%	52%	67%	77%	14%
Custo total, em mil Reais de 2011	R\$ 318.988	R\$ 317.360	-1%	279.818	R\$ 255.623	-9%	R\$ 451.217	R\$ 324.538	-28%	R\$ 262.847	R\$ 217.900	-17%	R\$ 179.023	R\$ 132.107	-26%
Custo unitário, em mil Reais de 2011	R\$ 5,691	R\$ 5,863	3%	R\$ 4,775	R\$ 5,430	14%	R\$ 2,097	R\$ 2,097	0%	R\$ 2,078	R\$ 4,124	98%	R\$ 3,810	R\$ 4,406	16%

* Elaborado pelos autores à partir de dados do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal.

Tabela 5: Indicadores de litigiosidade, eficiência e custo. 2a instância - Novas Regiões da Justiça Federal

Cenário B

	<i>TRF6</i>	<i>TRF7</i>	<i>TRF8</i>	<i>TRF9</i>	<i>Resumo - Novos Tribunais</i>	
	<i>MS, PR, SC</i>	<i>MG</i>	<i>BA, SE</i>	<i>AC, AM, RO, RR</i>	<i>Média</i>	<i>Total</i>
Casos pendentes	57.433	159.362	62.345	18.731	74.468	297.871
Casos Novos	78.206	41.546	30.283	8.832	39.717	158.868
Carga de Trabalho	135.639	200.908	92.628	27.564	114.185	456.739
Número de magistrados	12	16	12	7	12	47
Carga de Trabalho, por magistrado	11.303	12.557	7.719	3.938	8.879	
Decisões terminativas	70.453	34.644	25.983	15.157		146.237
Decisões terminativas, por magistrado	5.871	2.165	2.165	2.165	3.092	
Taxa de atendimento da demanda	90%	83%	86%	172%	108%	
Taxa de congestionamento	48%	83%	72%	45%	62%	
Custo total, em mil Reais de 2011	R\$ 263.502	R\$ 229.926	R\$ 181.383	R\$ 112.324	R\$ 196.784	R\$ 787.135
Custo unitário, em mil Reais de 2011	R\$ 3,740	6,637	R\$ 6,981	R\$ 7,411	R\$ 5,893	

* Estimativas dos autores, baseadas em dados do CNJ e do CJF.

A Tabela 6 apresenta uma comparação sintética de indicadores de desempenho global da Justiça Federal, tanto no cenário da EC 73 quanto nos cenários alternativos. Em termos de custos, os números sugerem que no Cenário A custaria R\$ 878 milhões menos do que a PEC, com desempenho agregado semelhante, e menos heterogêneo do ponto de vista das diferentes Regiões (ver Tabelas 3 a 5). O cenário B também gera resultados mais balanceados entre diferentes Regiões, custando R\$ 335 milhões menos que a EC 73. Este cenário sinaliza um custo de cerca de R\$ 543 milhões, decorrente apenas da fragmentação da 2ª instância, sem a criação de nenhum novo cargo de magistrado. Dados os efeitos questionáveis desta fragmentação sobre o acesso a justiça, tais valores tornam-se ainda mais significativos. A comparação de custos unitários reflete as deseconomias de escala a que estariam sujeitos os tribunais, sob a organização judiciária prevista pela EC 73.

Tabela 6: Eficiência e custos da 2ª instância/Justiça Federal, segundo alternativas de reorganização. Indicadores agregados*

	Observado, 2011	PEC 544	Cenário A	Cenário B	Cenário C
Taxa de congestionamento	63%	52%	62%	67%	44%
Taxa de atendimento da demanda	111%	144%	115%	93%	172%
Custo total da 2a instância, em mil Reais de 2011	R\$ 1.491.893	R\$ 2.369.522	R\$ 1.491.893	R\$ 2.034.664	R\$ 1.491.893
Custo unitário - média ponderada**, em mil Reais de 2011	R\$ 2.877	R\$ 3.501	R\$ 2.877	R\$ 4.195	R\$ 2.301

* Nove Regiões Judiciárias, no caso da PEC 544; Cinco Regiões, no caso de cenário alternativo.

** Custo unitário, média ponderada. Peso=% região no total de decisões terminativas.

***Cenário A: Realocação de carga de trabalho da 2a instância (realocação de seções judiciárias entre Regiões), sem a criação de novas Regiões; e sem qualquer remoção ou criação de cargos de desembargador.

**** Cenário B: Implementação da PEC 544, sem a criação de cargos de desembargador. Propõe-se a remoção de 47 desembargadores dos tribunais pré-existentes para os tribunais novos.

***** Cenário C: Reforma administrativa na Justiça Federal, igualando a produtividade dos magistrados ao nível mais elevado (TRF3), observado em 2011.

6. Considerações finais

A EC 73 prevê uma reorganização da JF focada na segunda instância, o que implica no desmembramento de dois tribunais de tamanho médio, mas com produtividades bastante díspares: os TRFs 1 e 4. A EC 73 reduziria em mais de 50% a carga de trabalho de ambos. Estas mudanças introduzem dois tipos de distorções, cujos impactos são avaliados nesta nota de pesquisa. A primeira é que o tribunal relativamente ineficiente (TRF1) se reproduz em três "filhotes", ou três tribunais com escala reduzida. Nesta "linha de sucessão", apresentam-se dois problemas fundamentais: 1 - reprodução de cultura institucional como um todo, ou da eficiência judicial, do tribunal de origem para os novos. Afinal, se os novos tribunais fossem capazes de adotar melhores práticas e elevar a produtividade, por que os tribunais que lhe deram origem também não o seriam?¹⁶ Em suma, o que a EC 73 faz é reproduzir ou multiplicar a ineficiência através da criação de novos órgãos, embora seus defensores invoquem o princípio teórico, porém pouco atraente, de que um novo tribunal seria mais eficiente que aquele que lhe deu origem. ; 2- dada a produtividade herdada, a escala reduzida dos novos tribunais contribui para uma elevação substancial dos custos unitários, encarecendo sobremaneira a reorganização judiciária prevista na EC 73. A segunda distorção diz respeito ao encolhimento de mais de 50% da carga de trabalho do TRF4, um dos, senão o mais eficiente de todos. A distorção é tamanha que, mantida a produtividade, a redução instantânea da carga de trabalho resultaria em taxas de congestionamento *negativas*, que implicariam em ociosidade absoluta.

Os resultados desta nota indicam um custo operacional para os novos tribunais, da ordem de 878 milhões de reais por ano (reais de 2011), ou 922 milhões atualizados monetariamente¹⁷. Este número deve ser interpretado tendo-se em vista o número de desembargadores de cada novo tribunal, e sua produtividade à época (2011). Portanto, dependendo da estrutura que se pretende garantir para os novos tribunais, os custos totais da EC 73 podem exceder substancialmente a estimativa apresentada. O custo estimado teria representado, em 2011, uma elevação de quase 60% nas despesas orçamentárias globais da segunda instância da Justiça Federal

As estatísticas da Justiça Federal mostram com clareza as disparidades de produtividade na segunda instância, entre diferentes Regiões: enquanto cada magistrado do TRF1 resolvia, em 2011, 2.165 casos, no TRF3 este número atinge 6.729 casos. Uma simples conta revela que, casos todas as Regiões fossem tão produtivas quanto o TRF3, a taxa de atendimento da demanda na segunda instância teria sido de 172%, um índice bem acima do previsto pela Meta 3 de 2011 do CNJ¹⁸. A conclusão é que existe ampla margem para ganhos de produtividade na Justiça Federal.

Dos exercícios contrafactuais apresentados nesta nota derivam as seguintes conclusões:

1. Se o objetivo fosse apenas melhorar a celeridade, dadas as diferenças de produtividade, então a reformulação ideal seria realocar seções do tribunal ineficiente para o mais eficiente, respeitando a contiguidade territorial (por exemplo, MG ou BA poderiam ser transferidos para a Região 2; MS poderia ser incorporado ao TRF4; GO poderia ser incorporado ao TRF3, etc.); o TRF4 não deveria minguar, mas ao contrário, deveria incorporar nova seção (MS), disseminando benefícios da alta produtividade.
2. Como o Cenário B demonstra, a divisão dos tribunais, mesmo sem a criação de cargos de magistrado, implica em novos custos, decorrentes não só do custeio de novas estruturas, mas também de deseconomias de escala resultantes da escala de produção reduzida.

¹⁶ A proposta parte do diagnóstico equivocado de que um aumento exógeno na demanda jurisdicional levou a um congestionamento do Tribunal quando, na verdade, os dados corroboram a ideia de que o acúmulo de processos é decorrente de ineficiências passadas que perduram ao longo do tempo.

¹⁷ Para atualizar estes valores, utilizamos as tabelas de remuneração dos magistrados federais, que garantiram 5% de reajuste em Janeiro de 2013, obtidas em: <http://www.if.jus.br/cjf/gestao-pessoas/administracao-de-rh/tabelas-de-remuneracao/magistrados>.

¹⁸ Neste cenário, em 2011, as taxas de atendimento da demanda dos TRFs 1, 2, 3, 4 e 5 seriam respectivamente de: 133%, 348%, 155%, 134% e 275%. Obviamente as taxas de congestionamento também se reduziram drasticamente.

3. O Cenário C ilustra o potencial de ganhos de produtividade existente na JF. Uma redução significativa da diferença de produtividade dos magistrados entre tribunais resultaria em ganhos expressivos de eficiência, sem a necessidade de reorganização judiciária, nem de criação de novos cargos e, conseqüentemente, sem a o dispêndio de recursos orçamentários adicionais.

Do ponto de vista de custos, dada a rigidez da produtividade pelo menos no curto-prazo, a forma mais racional de se reorganizar a segunda instância da JF visando ganhos de eficiência, seria a de realocar seções judiciárias na direção de tribunais menos eficientes para tribunais mais eficientes, sem prejuízo do acesso a justiça. Esta estratégia resultaria em indicadores de desempenho mais homogêneos entre Regiões, diferentemente da PEC, que poderia resultar em disparidades nos índices de atendimento da demanda.

Portanto, com base no conjunto de resultados apresentados nesta nota, fica evidente que a EC 73 não lograria atingir seus objetivos nem de elevar a eficiência jurisdicional nem de proporcionar a expansão do acesso à JF.

Apêndice: Estruturas de demanda (casos novos) e oferta (produtividade) nos Tribunais Regionais Federais.

Fontes de dados

Os dados relativos aos TRF estão disponíveis apenas entre 2009 e 2011, a fonte é o relatório Justiça em Números 2012 - Justiça Federal, do Conselho Nacional de Justiça¹⁹. Nesta mesma publicação extraem-se as informações relativas ao total de gastos com AJG, por Região da JF.

Os dados relativos à execução orçamentária dos tribunais apenas (segunda instância) utilizados na estimação de custos unitários foram obtidos nos sítios de internet dos próprios TRFs, publicados segundo os padrões da Resolução número 102, de 2009, do CNJ²⁰. Nestes dados incluem-se não só o total de despesas da segunda instância (Incisos I a IV), como também a conta de receitas relativas a repasses da União (Inciso V). Utilizam-se informações referentes a três anos - 2010 a 2012²¹.

Os dados relativos à quantidade de processos remetidos, por seção judiciária, foram extraídos do sítio do Conselho da Justiça Federal. Estes dados são utilizados para estimar a realocação da carga de trabalho resultante da EC 73. Os dados podem ser encontrados no link de estatísticas processuais da Justiça Federal, em tabela denominada "Seções Judiciárias - Estatísticas da Movimentação Processual"²².

Todas as definições apresentadas abaixo são consistentes com o Sistema Estatístico do Poder Judiciário (SIESPJ) regulamentado pelas Resoluções 15 e 76 do Conselho Nacional de Justiça²³.

A.1. Demanda (Casos novos no segundo grau)

A criação dos novos tribunais passa pela realocação de seções dos tribunais pré-existentes. Esta realocação de seções implica em uma realocação dos respectivos estoques, por seção de origem, de casos pendentes e fluxos de demanda (casos novos). Adicionalmente, parte dos casos novos do tribunal é originária e precisam ser computada. O CJF disponibiliza apenas o número de processos remetidos aos TRFs, por seção judiciária. Com esta informação, apresentamos uma estimativa dos fluxos e estoques que seriam observados em 2011 caso a JF se organizasse de acordo com a EC 73.

$$remet_j = \sum_{s=1}^{S \in S_{i(j)}} remet_s, \quad i = 1, \dots, 5, ; j = 6, 7, 8, 9.$$

Assume-se, para cada Região, que os processos originários são proporcionais aos remetidos²⁴:

$$origin_j = \alpha_j \times remet_j, \quad j = 6, 7, 8, 9$$

Logo:

¹⁹ Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_federal.pdf. Acesso em 25 de Abril de 2013.

²⁰ A Resolução se encontra no seguinte endereço: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_102_15122009.pdf. Acesso em 25 de Abril de 2013.

²¹ As tabelas de despesas orçamentárias dos TRF3 foram extraídas dos seguintes endereços, no dia 25 de Abril de 2013: TRF1- <http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/transparencia/relatorios-cnj/trf1/tribunal-regional-federal-da-1-regiao.htm>; TRF2- <http://www10.trf2.jus.br/ai/transparencia-publica-2/>; TRF3- <http://www.trf3.jus.br/trf3r/index.php?id=1463>; TRF4- http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=671; TRF5- http://www.trf5.jus.br/transparencia/documentos/T5/ANEXO_I/T5_01_00_2011_12.pdf.

²² Esta tabela pode ser diretamente acessada no endereço: <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/MovimProcessualJFINTERNETTABELAS.htm>. Acesso em 25 de Abril de 2013.

²³ A lista de variáveis do SIESPJ para a Justiça Federal se encontra no endereço: <http://www.cnj.jus.br/arquivos/file/235-tabela-de-variaveis>. Último acesso em 24 de Abril de 2013.

²⁴ A hipótese assume que os originários são proporcionais aos remetidos.

$$Cn2^o_j = (1 + \alpha_j) \times remet_j, \quad \forall j$$

O estoque de casos pendentes dos novos tribunais é dado por:

$$pendentes_j = Cp2^o_j + RintP2^o_j$$

Onde $Cp2^o_j$ são os casos novos no segundo grau e $RintP2^o_j$ são os recursos internos pendentes no segundo grau (embargos, agravos e outros recursos regimentais).

Define-se a carga de trabalho da segunda instância, $carga_j$, como a soma dos casos novos e pendentes:

$$carga_j = Cn2^o_j + Cp2^o_j$$

A definição acima se difere da definição apresentada pelo CNJ, que inclui também recursos internos:

$$K2^o_j = Cn2^o_j + Cp2^o_j + Rint2^o_j + RintP2^o_j$$

A partir da carga de trabalho, define-se a carga de trabalho por magistrado na segunda instancia:

$$K2^o = (Cn2^o + Cp2^o + Rint2^o + RintP2^o) / Mag2^o$$

Tabela A.1 : Variáveis do Relatório “Justiça em Números” (Conselho Nacional de Justiça)

Variável	Descrição	Finalidade
Cn2°	Casos Novos no 2° Grau	Indicar o número de casos novos que ingressaram ou foram protocolizados no 2° Grau da Justiça Federal no período-base (semestre).
Cp2°	Casos Pendentes no 2° Grau	Indicar o número de casos pendentes no 2° Grau da Justiça Federal no início do período-base (semestre).
Dec2°	Total de Decisões que põem fim à relação processual no 2° Grau	Indicar o número de decisões que põem fim à relação processual no 2°Grau da Justiça Federal no período-base (semestre).
Mag2°	Total de Magistrados no 2° Grau	Indicar o número de magistrados com atuação em cada um dos Tribunais Regionais Federais no final período-base (semestre).
RInt2°	Recursos Internos no 2° Grau	Os recursos interpostos contra decisão no 2° Grau para julgamento no mesmo grau de jurisdição, no período base (semestre), abrangendo os embargos de declaração e infringentes, os agravos regimentais, os agravos do art. 557 do CPC e outros recursos regimentais.
RIntP2°	Recursos Internos Pendentes no 2° Grau	Saldo residual de recursos interpostos até o final do período anterior ao período-base (semestre), contra decisão no 2° Grau, para julgamento no mesmo grau de jurisdição e que não foram

		decididos até o final do período anterior ao período-base (semestre), abrangendo embargos de declaração e infringentes, os agravos regimentais, os agravos do art. 557 do CPC e outros recursos regimentais.
K2°	Carga de Trabalho dos Magistrados no 2° Grau	Indicar a carga de trabalho dos Magistrados da Justiça Federal de 2° Grau no período-base (semestre). Fórmula: $K2° = (Cn2° + Cp2° + Rint2° + RintP2°) / Mag2°$
DTM2° = Dec2° / Mag2°	Decisões Terminativas de Processo por Magistrados no 2° Grau	Indicar a média de decisões terminativas de processo por Magistrado de 2° Grau no período-base (semestre). Fórmula: $DTM2° = Dec2° / Mag2°$

A.2. Oferta (produtividade)

Como se trata de apenas de cinco tribunais, o tamanho reduzido da amostra (15 observações) impossibilita a utilização de métodos rigorosos de *benchmarking*, ou de mensuração de eficiência produtiva, tais como a família de métodos matemáticos do tipo DEA ou métodos estatísticos, como a fronteira estocástica. Cada tribunal pré-existente possui uma produtividade específica, que será transferida para os novos tribunais. Desta forma, a análise da produtividade dos tribunais se baseará apenas nos indicadores do ano de 2011.

Assume-se uma função de produção linear, onde as decisões terminativas são proporcionais ao número de magistrados:

$$Dec2^o_j = \theta_i \times Mag2^o_j, \quad i = 1, \dots, 5$$

Onde dec_i são as decisões terminativas do tribunal i ; mag_i é o número de desembargadores no tribunal i ; θ_i é uma constante, específica a cada tribunal i (denotando que cada tribunal opera sob uma tecnologia e um modelo de gestão específicos); θ_i é a produtividade média do desembargador do tribunal i . Reescrevendo a função, temos:

$$\theta_i = \frac{Dec2^o_j}{Mag2^o_j}, \quad i = 1, \dots, 5$$

Portanto a produtividade média do tribunal nada mais é do que o número de decisões por magistrado.

A partir da função de produção acima, assume-se que a estrutura dos novos tribunais será dotada de quinze desembargadores. Portanto, mantida a produtividade do tribunal de origem, podemos calcular a produção dos novos tribunais:

$$Dec2^o_j = \theta_{i(j)} \times 15, \quad i = 6, 7, 8, 9$$

Onde $i(j)$ é a correspondência entre as seções dos tribunais i , pré-existentes, e os tribunais j , recém-criados.

De posse do fluxo de decisões terminativas, dec_j , e da carga de trabalho dos novos tribunais, $carga_j$, derivada na seção A.1 acima, podem-se calcular diversos indicadores de produtividade dos novos tribunais:

$$tc_j = \left(1 - \frac{Dec2^o_j}{carga_j}\right) \times 100$$

tc_j é a taxa de congestionamento do tribunal j . Esta taxa mede a % dos casos pendentes que não fio resolvida no período (ano).

$$atend_j = \left(\frac{Dec2^o_j}{Cn2^o} \right) \times 100$$

$atend_j$ é a taxa de atendimento da demanda do tribunal j , que mede a % dos casos novos que são resolvidos no mesmo período (ano). Quando esta taxa é superior a um, significa que o estoque de casos pendentes está aumentando.

$$K2^o_j = \frac{Dec2^o_j}{Mag2^o_j}$$

$K2^o_j$ é a carga de trabalho por magistrado, igual a carga total do tribunal, dividida pelo número de magistrados.

Os custos unitários decrescentes são um fenômeno tecnológico comum em estruturas produtivas modernas, incluídas neste grupo a estrutura do tribunal de justiça, seus gabinetes, órgãos e secretarias. Assim, quando a escala de produção de um tribunal aumenta – isto é – quando o volume total de decisões prolatadas aumenta, ocorre uma diluição de custos administrativos, não ligados diretamente à função jurisdicional, tais como a administração de recursos humanos, de materiais, e as funções precípua às corregedorias. A partir do momento em que se fragmenta um tribunal em tribunais de menor escala, a diluição de custos se reduz expressivamente, gerando como resultado, uma deseconomia de escala, ou um aumento do custo unitário associado a cada decisão terminativa do tribunal.

Referências

Conselho Nacional de Justiça (2013) “Levantamento de dados a respeito de Proposta de Emenda à Constituição n° 544-C, de 2002, que visa à criação dos Tribunais Regionais Federais das 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.” Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ/Conselho Nacional de Justiça – CNJ.