

Eficiência na aplicação dos recursos públicos pelos Tribunais de Justiça do Brasil

Hugo Maracajá Vaz de Lima (UFPB) - hugomvl@hotmail.com

Josedilton Alves Diniz (USP) - josedilton@gmail.com

Resumo:

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar a eficiência dos Tribunais de Justiça na aplicação de recursos para a prestação do serviço jurisdicional. A pesquisa utilizou-se do método de abordagem indutivo, sendo de natureza exploratória, bibliográfica e documental. Os dados analisados foram coletados na base de dados do programa do CNJ denominado "Justiça em Número", os quais foram tratados quantitativamente. A pesquisa caracteriza-se como censitária, uma vez que a análise recaiu sobre todos os Tribunais de Justiça do Brasil. A mensuração da eficiência do gasto público foi realizada através da aplicação do método DEA (Análise Envoltória de Dados), utilizando-se o modelo radial, orientado para os produtos e de retorno variável. Os dados estudados apontaram que a Justiça Comum no Brasil possui uma concentração tanto de insumos quanto de produtos nos estados das regiões Sul e Sudeste e que existe uma forte correlação entre as despesas totais e a quantidade de baixas de processos, apesar da independência entre essas variáveis. Os resultados da aplicação do DEA apontam que apenas oito tribunais atingiram a eficiência, e sete tem o desempenho considerado fraco. Para os tribunais ineficientes atingirem a eficiência deverão ter um aumento de produção entre 18,04% e 281,33%, desde que mantenham o nível de insumo constante.

Palavras-chave: *Eficiência do gasto público. Tribunais de Justiça. Análise envoltória de dados (DEA)*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Eficiência na aplicação dos recursos públicos pelos Tribunais de Justiça do Brasil

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar a eficiência dos Tribunais de Justiça na aplicação de recursos para a prestação do serviço jurisdicional. A pesquisa utilizou-se do método de abordagem indutivo, sendo de natureza exploratória, bibliográfica e documental. Os dados analisados foram coletados na base de dados do programa do CNJ denominado “*Justiça em Número*”, os quais foram tratados quantitativamente. A pesquisa caracteriza-se como censitária, uma vez que a análise recaiu sobre todos os Tribunais de Justiça do Brasil. A mensuração da eficiência do gasto público foi realizada através da aplicação do método DEA (Análise Envoltória de Dados), utilizando-se o modelo radial, orientado para os produtos e de retorno variável. Os dados estudados apontaram que a Justiça Comum no Brasil possui uma concentração tanto de insumos quanto de produtos nos estados das regiões Sul e Sudeste e que existe uma forte correlação entre as despesas totais e a quantidade de baixas de processos, apesar da independência entre essas variáveis. Os resultados da aplicação do DEA apontam que apenas oito tribunais atingiram a eficiência, e sete tem o desempenho considerado fraco. Para os tribunais ineficientes atingirem a eficiência deverão ter um aumento de produção entre 18,04% e 281,33%, desde que mantenham o nível de insumo constante.

Palavras-chave: Eficiência do gasto público. Tribunais de Justiça. Análise envoltória de dados (DEA).

Área Temática: Custos aplicados ao Setor Público

1 Introdução

A partir da crise do modelo *Welfare State*, diversos movimentos buscaram a reforma do Estado. Na primeira fase o principal objetivo era diminuir as dimensões do Estado, com a reestruturação no modelo keynesiano e no modelo burocrático de gestão. A segunda geração de reformas iniciou-se objetivando a reconstrução do Estado para um tamanho adequado, eficiência na gestão dos recursos e um aumento da participação da sociedade na gestão e supervisão dos serviços públicos. Apesar de divergente em alguns pontos as duas fases possuem em comum o objetivo principal: a eficiência das políticas e dos serviços públicos (GOMES, 2009).

No Brasil, a inclusão, através da Emenda Constitucional 18/1998, do princípio da eficiência como um dos princípios constitucionais aos quais a Administração Direta e Indireta devem atender e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exige maior transparência na prestação de contas por parte dos administradores públicos, a melhoria na política fiscal e a aplicação dos recursos públicos de forma mais eficiente e eficaz, foram os principais marcos para o fomento da discussão e fortalecimento destes movimentos voltados para a eficiência na administração pública.

Com o objetivo de evidenciar o desempenho organizacional, atualmente, a administração pública utiliza-se estrategicamente de sistemas de mensuração capazes de avaliar os resultados e medir a eficiência de um órgão público na execução de suas políticas, possibilitando a aplicação de práticas mais otimizadas de controle, orçamento, aprendizagem organizacional e consequente melhoria dos serviços prestados (BEHN, 2003 *apud* OLIVEIRA

et al., 2011, p.1).

A mensuração da eficiência passa inicialmente pelo cálculo dos custos dos serviços na Administração Pública. Segundo Wilson (2005 *apud* Diniz et al., 2012) para uma melhor avaliação dos gastos públicos não basta analisar apenas a magnitude desses, a análise deve-se recair sobre a aplicação dos recursos públicos de forma que atenda aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, e que os anseios da sociedade sejam atendidos.

Para o cálculo da eficiência do gasto público existem dificuldades na determinação dos custos dos serviços públicos, como as classificações orçamentárias deficientes, falta de dados confiáveis e impossibilidade de estabelecer custos fixos (RIBEIRO, 2008). Atualmente as pesquisas acadêmicas aplicadas, que buscam mensurar o desempenho e a eficiência do gasto público, vêm superando essas dificuldades através do uso de uma análise empírica aplicando técnicas não-paramétricas, como o *Free Disposal Hull* (FDH) e a Análise Envoltória de Dados – *Data Envelopment Analysis* (DEA). Esta última permite uma análise técnica de unidades produtivas que utilizam múltiplos insumos para a produção de múltiplos bens ou serviços (PEÑA, 2008).

Inicialmente as reformas da administração pública e a necessidade de mensuração da eficiência do gasto público focavam, principalmente, a gestão do Poder Executivo. Porém, nos últimos anos esses movimentos visando melhores resultados, transparência e eficiência passaram a se instalar nos demais Poderes.

A Constituição Federal de 1988 fez com que houvesse um aumento da demanda pelos serviços da justiça em um ritmo mais acelerado do que o aumento da oferta, o que causou a chamada crise do judiciário, demonstrando que o judiciário, assim como os demais poderes, também necessitava de uma modernização na sua gestão com o intuito de se tornar mais eficiente. Coube ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ser o órgão centralizador e articulador de ações voltadas para a melhoria da gestão administrativa, buscando o aumento da eficiência, da racionalização e a produtividade do sistema Judiciário Nacional.

Desde sua fundação o CNJ vem elaborando programas e projetos que tem como finalidade o aumento da eficiência da Justiça brasileira tanto na atividade-fim, como na atividade-meio. Um exemplo é o programa *Justiça em Números*, criado para recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos diversos identificados como diretamente ligados ao desempenho das organizações judiciais brasileiras (tais quais seus insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à justiça). (OLIVEIRA et al., 2011).

Com o intuito de se adequar a nova realidade da administração pública, o Poder Judiciário passa também a elaborar políticas que busquem responder às pressões sobre ele exercidas por melhorias na prestação de seus serviços e de sua gestão. Sendo assim, este trabalho tem como problema de pesquisa a seguinte questão: Em que medida os recursos aplicados pelos Tribunais de Justiça brasileiros geram eficiência?

Alinhado ao problema de pesquisa, essa investigação tem como objetivo analisar a eficiência dos Tribunais de Justiça na aplicação de recursos para a prestação do serviço jurisdicional. A eficiência para fins dessa pesquisa é a relação dos gastos dos Tribunais de Justiça de cada Estado membro da federação pelo número de processos julgados no período, calculada pela DEA.

Essa pesquisa se justifica pela necessidade de se investigar o Poder Judiciário brasileiro, uma vez que, segundo afirmam Vieira e Pinheiro (2008), este poder apresenta uma imagem negativa diante da população, que considera que a justiça no Brasil não atende bem às necessidades do povo brasileiro, tem problemas de gestão e de planejamento, é lenta e não oferece tratamento igualitário aos seus demandantes, como também é muito onerosa e apresenta baixa produtividade.

2 Fundamentação Teórica

2.1 A Eficiência na Administração Pública

Com a reforma administrativa do Estado surgiu a chamada Administração Pública Gerencial, que significa a introdução de técnicas e da cultura gerencial na gestão pública, com o intuito de se alcançar a eficiência:

A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (PALUDO, 2012, p. 66).

Essas mudanças fizeram surgir, na década de 70, o movimento chamado “*New Public Management*”, ou Nova Gestão Pública, que representa um conjunto de doutrinas administrativas com o objetivo de orientar as reformas na Administração Pública que aconteciam pelo mundo, buscando inserir no meio público princípios gerenciais utilizados no setor privado. O movimento pode ser subdividido em três estágios: o Gerencialismo Puro, *Consumerism* e o *Public Service Orientation* (PALUDO, 2012):

O aumento da utilização de métodos para mensuração da eficiência está ligado diretamente com o aumento das cobranças da sociedade em conhecer melhor os resultados de políticas públicas e a eficiência na prestação de serviços público. Nesta linha, indicadores de desempenho passam a ser cada vez mais usados para o conhecimento, gestão e planejamento de políticas públicas (NOGUEIRA, 2010). Hoje é quase obrigatória referência a indicadores de desempenho quando da discussão de qualquer programa ou atividade pública efetivada, bem como de sua gestão:

o público qualificado e os analistas querem saber, cada vez mais, quais os efeitos da gestão sob múltiplos enfoques e abordagens, mais além da mera comparação com o que foi [ou não foi] feito antes. Assiste-se à emergência da cultura dos indicadores, das avaliações permanentes, sistemáticas e consistentes (KEINERT, 2001, *apud* NOGUEIRA, 2010, p. 33).

A eficiência é a capacidade de minimizar a relação insumos/produtos através da otimização da utilização dos recursos, “a combinação ótima dos insumos e métodos necessários (*inputs*) no processo produtivo de modo que gerem o máximo de produto (*output*) é o que se conceitua como eficiência” (PEÑA, 2008, p. 85).

O conceito de eficiência possui duas dimensões diferentes: a eficiência técnica e a eficiência alocativa (ABEL, 2010; PEÑA, 2008; NOGUEIRA et al., 2012).

A eficiência técnica relaciona-se com a melhor prática adotada para a conversão de insumos em produtos, comparando a quantidade de um produto produzido por uma unidade produtiva com a quantidade máxima que se era possível produzir com um determinado nível de insumos. Será considerada eficiente a unidade que atingir um determinado nível de produção utilizando-se o menor nível de insumos, ou, manter um dado nível de insumos e obter o maior nível de produção possível. Na análise da eficiência técnica avalia-se apenas as práticas gerenciais, de escala ou de tamanho das operações que afetam diretamente a eficiência, nunca os preços e custos dos produtos.

A eficiência alocativa ou econômica estende a eficiência técnica ao analisar tantos os aspectos físicos como os monetários. Esta dimensão verifica se uma unidade, já considerada eficiente do ponto de vista técnico, produz um determinado nível de produto com um determinado preço praticado com um menor custo, ou quando com o mesmo custo dos

insumos consegue obter um nível maior de produtos. Uma unidade considerada eficiente tecnicamente poderá ser ineficiente economicamente se não souber combinar os insumos na proporção adequada para que os custos da produção sejam minimizados.

A análise da eficiência tem como base as curvas de produção que visam definir uma relação entre os insumos consumidos e os produtos gerados, relação esta denominada de retorno de escala. Kassai (2002) e Nogueira et al. (2012) apontam quatro tipos de retorno de escala:

- a) Retornos constante de escala: o aumento ou a diminuição dos insumos implica em um aumento ou diminuição proporcional no nível de produção;
- b) Retornos crescente de escala: o aumento na utilização de insumos gera um aumento mais que proporcional na quantidade de produtos (economia de escala);
- c) Retornos decrescentes de escala: o aumento no consumo de insumos resulta em aumentos menos que proporcionais na quantidade de produtos obtidos (deseconomias de escala);
- d) Retornos variáveis de escala: nesse tipo de curva não há um padrão estabelecido, com o aumento nos insumos a produção pode seguir qualquer comportamento, aumentar menos que proporcionalmente, manter-se no mesmo nível ou aumentar mais que proporcionalmente.

Movido pela necessidade de avaliar a produtividade através de métodos e modelos mais precisos, M. J. Farrel, em 1957, propõe um conceito e um método de medida da eficiência técnica multiinsumo utilizando a função de produção, ou “isoquanta de fronteira”. A isoquanta é uma curva que demonstra todas as combinações possíveis de insumos que resultam em um mesmo volume de produção. A verdadeira isoquanta é desconhecida, por isso sua estimativa dar-se através de dados de insumos e produtos utilizados por diversas organizações que executam uma mesma atividade (ABEL, 2000; NOGUEIRA et al., 2012).

2.2 Análise Envoltória de Dados - Data Envelopment Analysis (DEA)

Em 1978, Abrahan Charnes, Willian W. Cooper e Edwardo Rhodes expandiram o trabalho de Farrel propondo um modelo que atendesse as organizações que utilizam múltiplos insumos na produção de múltiplos produtos. Essa nova técnica de construção de fronteira de produção e indicadores de eficiência foi denominada de *Data Envelopment Analysis*, ou Análise Envoltória de Dados (DEA) (KASSAI, 2002).

O DEA é um método de ponto extremo, ou seja, se um produtor, denominado de Unidade Tomadora de Decisão (DMU1), produz $Y(DMU1)$ unidades de produto utilizando $X(DMU1)$ insumos, então as demais DMUs também são capazes de ter a mesma produção se estivessem operando com eficiência. Se um segundo produtor DMU2 produz $Y(DMU2)$ com $X(DMU2)$, outras DMUs deveriam ter o mesmo nível de produção. Assim, a DMU1, a DMU2 e outras formariam uma DMU composta que não necessariamente existiria, ela seria uma DMU virtual e o ponto chave da análise do DEA seria encontrar a DMU virtual ou real ideal para cada DMU real analisada (ABEL, 2000).

A curva de produção das DMU consideradas eficientes formariam a chamada Fronteira da Eficiência Revelada, que representa os limites alcançáveis de produção com os recursos disponíveis. A eficiência de cada DMU é medida de acordo com a posição relativa que ela ocupa em relação a fronteira, as unidades não eficientes estão posicionadas abaixo da curva. O método permite calcular os aumentos de produtos ou as diminuições nos insumos que as unidades não eficientes devem realizar para atingir a eficiência (KASSAI, 2002).

Ao contrário dos modelos de regressão estatística, que encontram uma tendência central, a DEA destacará as unidades analisadas que obtiveram o melhor desempenho e, os gestores das demais unidades poderão usar as melhores como *benchmarking*, ou seja, modelos

a serem seguidos pelas demais (YEUNG, 2010).

As unidades produtoras analisadas são denominadas de *Decision Making Units*, ou Unidades Tomadoras de Decisão (DMU). Essas unidades podem ser divisões ou unidades administrativas, departamentos, empresas individuais ou até mesmo grupos empresariais. compatíveis em termos de tecnologia e que desempenham as mesmas atividades e ter objetivos comuns, possuindo os mesmos insumos e produtos, variando apenas em intensidade e magnitude.

Existem diversos modelos de DEA e todos buscam analisar a eficiência relativa de unidades tomadores de decisão similares. Todos os modelos utilizam-se dos mesmos dados e irão apontar entre as DMUs as eficientes e as ineficientes. Os modelos CCR e BCC diferem entre si quanto à superfície de envelopamento, cada um implicará em suposições em relação ao retorno de escala (ABEL, 2000; KASSAI, 2002; FOCHEZATTO, 2010).

- Modelo CCR – criado por Charnes, Cooper e Rhodes no ano de 1978. Também conhecido como Constant Returns to Scale (CRS) ou Retorno Constante de Escala. Por este modelo havendo aumento nos insumos os produtos aumentarão proporcionalmente. Avalia a eficiência global, identificando a eficiência produtiva (EP).
- Modelo BCC – desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper. Também conhecido por Variable Return to Scale (VRS) ou Retorno Variável de Escala. Considera a possibilidade de retornos crescentes, decrescentes ou constantes de escala. Avalia a eficiência técnica (ET), pois o modelo depura os efeitos de escala de produção. Este modelo permite que unidades de portes distintos possam ser comparadas, pois a produtividade máxima varia de acordo com a escala de produção.

Quanto à orientação, Brunetta (2004) afirma que os modelos de CCR e BCC podem seguir três orientações diferentes.

- Orientação ao Insumo: visa otimizar os insumos, ou seja, reduzi-los mantendo o nível atual de produtos.
- Orientação ao Produto: visa otimizar os produtos, o aumento de produto mantém constante o nível de insumo.
- Orientação ao Insumo e ao Produto ou Aditivo: insumos e produtos são otimizados, aumentar a produção ao máximo e diminuir ao mínimo os insumos.

Abel (2000) complementa explicando que os escores de eficiência são os mesmos no modelo CCR, independentes da orientação. E dependem da orientação para o modelo BCC.

2.3 Eficiência na Gestão da Justiça

O aumento da procura pelos serviços do Poder Judiciário nos últimos anos, que passou a solucionar além de conflitos individuais, conflitos difusos, coletivos ou homogêneos, são fenômenos que vêm transformando o papel tradicionalmente estabelecido para o Poder Judiciário na sociedade. A falta de eficiência por parte da justiça no atendimento da procura vem diminuindo a confiança que a sociedade tem no Poder Judiciário. Devido as atualizações da legislação e do sistema judicial e uma explosão de litigiosidade a demanda pelos serviços vem aumentando em um ritmo mais acelerado do que o aumento da oferta, causando a chamada crise do judiciário. A crise do Poder Judiciário é compreendida como: “a crise da Administração da Justiça e sua ineficiência decorre da incapacidade de prestar um serviço público a um preço competitivo, rápido e eficaz, em resposta às demandas que lhe são submetidas” (PINHEIRO, 2008, p. 18-19).

A administração judiciária que se caracteriza como a atividade nas ações de

planejamento, organização, direção e controle dos serviços administrativos necessários a operacionalizar a prestação jurisdicional, ou seja, ações que representam a atividade-meio, vem passando por um processo de inovação com a importação de métodos, técnicas e teorias da administração empresarial para o contexto da administração pública.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, incluindo no texto constitucional o artigo nº 103-B, instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que teve sua instalação em 14 de junho de 2005, e tem entre as competências atribuídas em seu regimento a de definir e fixar o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, com o auxílio dos órgãos do Poder Judiciário, podendo ser ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores. Seu grande objetivo é aumentar a eficiência, a racionalização e a produtividade do sistema, e aumentar o acesso à Justiça por parte da população.

O CNJ passou a ser o órgão centralizador e articulador de ações voltadas para a melhoria da gestão administrativa da justiça nacional. Para que o CNJ possa de fato solucionar os problemas e implementar mudanças no Poder Judiciário é necessário o conhecimento exato das deficiências, permitindo assim que as ações alcancem os objetivos, aumentando a eficiência deste Poder (PINHEIRO, 2008).

Percebendo a necessidade de um sistema de estatística o CNJ através da Resolução nº 04 (CNJ, 2005) aprova a criação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ) que terá como objetivo concentrar e analisar dados a serem obrigatoriamente encaminhados por todos os órgãos judiciários do país com o intuito de detectar as deficiências, possibilitando ações que as eliminem ou pelo menos minimizem.

2.3.1 Justiça em Número

Conforme Nogueira (2010) o programa *Justiça em Números* é um instrumento administrativo novo e que vem buscando ao longo dos anos atualizações e aprimoramentos para que ele possa apresentar da melhor maneira possível as estatísticas da Justiça brasileira

Atualmente o programa gera dados estatísticos referentes à Justiça Eleitoral, Federal, Estadual, Militar Estadual e do Trabalho. Com relação aos dados apresentados o *Justiça em Números* os organiza nas seguintes categorias:

- Insumos, dotações e graus de utilização – grupo de indicadores que reúne dados sobre despesas, recolhimentos e receitas, pessoal, informática e área física destinada à prestação jurisdicional;
- Litigiosidade e carga de trabalho – refere-se à entrada de novos processos judiciais, à carga de trabalho dos Magistrados, à taxa de congestionamento processual, à taxa de recorribilidade externa e interna e à taxa de reformas da decisão;
- Acesso à justiça –despesa com assistência judiciária gratuita e quantitativo de pessoal atendido;
- Perfil das demandas – evidência a participação governamental nas demandas judiciais.

3 Percursos metodológicos

Para alcançar dos objetivos delineados nessa pesquisa, realizou-se uma investigação quantitativa com abordagem indutiva, de natureza exploratória, bibliográfica e documental para calcular a eficiência de todos os Tribunais de Justiça do Brasil. Nas seções que se seguem são apresentadas as características da metodologia estruturada para a coleta e análise dos dados.

3.1 Universo da pesquisa e técnica de coleta de dados

O universo da pesquisa é a Justiça Estadual, compreendida por 27 Tribunais de Justiça (TJ), um para cada estado e um para o distrito federal. Oliveira (2003) aponta que a investigação realizada com todos os elementos do universo denomina-se censo, por isso este trabalho caracteriza-se como censitário, uma vez que a pesquisa será aplicada em todos os Tribunais de Justiça dos Estados.

Quanto à coleta de dados foi utilizada a técnica da documentação indireta, através de pesquisa bibliográfica, para o embasamento teórico deste trabalho, e documental, com a coleta dos dados realizada junto ao site do CNJ na sessão destinada à disponibilização da base de dados do relatório do programa “*Justiça em Números*”.

3.2 Tratamento e Análise dos Dados

A análise foi realizada sobre os dados coletados diretamente da base de dados do programa “*Justiça em Números*”. Segundo a portaria 216/2012 do CNJ, o banco de dados do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário deve ficar disponível para consulta pública de forma permanente, sendo os próprios Tribunais responsáveis pelo fornecimento dos dados que irão alimentar o banco de dados a cada novo relatório.

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa, os dados analisados correspondem ao período de 2011, exclusivamente da Justiça Estadual. A análise da eficiência do gasto realizou-se através da aplicação do método DEA, utilizando-se o modelo radial, orientado para os produtos e de retorno variável.

A orientação aos produtos torna-se mais adequada para o alcance dos objetivos deste trabalho. A produção de um TJ depende da quantidade de casos novos que ingressam todos os anos, provocados por pessoas físicas, jurídicas e órgãos públicos, o que foge do controle dos gestores. Contudo, Nogueira (2010) expõe que abertura de novos processos aumenta todos os anos, sendo grande também a quantidade de processos pendentes que se encontram em tramitação possibilitando assim que os tribunais busquem aumentar a sua produção mantendo constante o nível de seus insumos.

A escolha pela orientação aos insumos seria inapropriada, pois o principal insumo que um TJ dispõe é o seu capital humano e segundo o relatório do *Justiça em Números* do ano de 2012, a despesa com recursos humanos, que engloba despesa com remuneração, ajuda de custo, diárias e auxílios em geral pagos aos servidores ativos ou inativos que integram o quadro efetivo, aos servidores cedidos, requisitados, ocupantes de cargo em comissão, estagiários e terceirizados, representa 87,81% do total das despesas da justiça estadual em 2011, com isso a orientação aos insumos ficaria prejudicada devido às dificuldades que os gestores teriam em reduzir a despesa com recursos humanos, visto que a maior parte da força de trabalho é composta por servidores efetivos, regidos por estatutos específicos para cada tribunal.

O método DEA de retorno variável elimina padrões pré-estabelecido entre insumos e quantidade produzida, possibilitando qualquer comportamento nesta relação, facilitando a comparação entre DMUs com produtividades diferentes, como é o caso dos Tribunais de Justiça no Brasil.

Este trabalho teve como DMUs os 27 Tribunais de Justiça. A Despesa Total da Justiça Estadual (dpj) foi determinada como único insumo, pois ela engloba todos os sacrifícios realizados por um tribunal na execução do serviço jurisdicional. Como produtos temos os processos que já foram baixados Consideram-se baixados os processos: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução. Para este

trabalho teremos como produtos:

- Total de Baixa no 1º Grau (tbaix1))
- Total de Baixa no 2º Grau (tbaix2)
- Total de Baixa no Juizado Especial (tbaixje)
- Total de Baixa na Turma Recursal (tbaixtr)

4 Análise e Interpretação dos Dados

Para uma melhor apresentação da análise, ela foi dividida em duas etapas. Na primeira foi realizada uma análise de estatística descritiva do *input* e dos *outputs*, buscando um melhor entendimento do panorama geral da Justiça Comum no Brasil. Na segunda etapa foram apresentados os resultados da aplicação do modelo DEA, evidenciando a eficiência do gasto público dos Tribunais de Justiça e suas principais características.

4.1 Características da Justiça Estadual

Nesta primeira etapa foram analisadas as particularidades da Justiça Estadual no ano de 2011, observando a distribuição da despesa total da justiça estadual (dpj), do total de baixas dos processos de 1º Grau (tbaix1), de 2º Grau (tbaix2), dos Juizados Especiais (tbaixje) e da Turma Recursal (tbaixtr).

Conforme Tabela 1 é possível ter uma ideia do comportamento geral das variáveis, destacando seus pontos máximos, mínimos, média, mediana e o desvio padrão. Percebe-se a grande disparidade existente entre os pontos máximos e mínimos das variáveis, demonstrando a diversidade da magnitude de cada Tribunal de Justiça, em função, principalmente, da quantidade populacional e riqueza de cada estado. Tanto é assim que os pontos máximos encontram-se em dois estados do Sudeste (TJSP e TJRJ), e os pontos mínimos em dois estados do Norte (TJRR e TJAP) e um do Nordeste (TJPI).

Tabela 1 – Estatística descritiva do *input* e dos *outputs*

	Máximo	Mínimo	Média	Mediana	Desvio Padrão
DPJ	5.741.043.266,00	115.558.385,90	977.255.408,55	603.836.069,00	1.200.218.152,51
TBAIX1	3.677.368	20.118	436.583	226.654	720.587
TBAIX2	526.119	2.553	66.541	17.797	121.582
TBAIXJE	795.072	9.857	161.474	66.887	207.531
TBAIXTR	105.617	490	14.356	5.578	26.947

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

A análise da distribuição das variáveis por região do Brasil apresenta a mesma constatação do parágrafo anterior, há uma concentração nos estados mais ricos e com uma população maior. Destaca-se também que os estados do Sudeste e do Sul tem uma porcentagem nos produtos (tbaix1, tbaix2, tbaixje e tbaixtr) maiores que a do insumo (dpj), já os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam porcentagens dos produtos menores que a do insumo, indicando um possível mal aproveitamento dos recursos na geração dos produtos por parte destes. Contudo, apenas uma análise mais detalhada, observando-se cada tribunal, é que demonstrará melhor a eficiência dos Tribunais de Justiça.

Tabela 2: Distribuição das Variáveis por Região

POR REGIÃO	DPJ		TBAIX1		TBAIX2		TBAIXJE		TBAIXTR	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
NORTE	1.934.754.350,90	7,33	747.665	6,34	45.639	2,54	277.269	6,36	11.816	3,05
NORDESTE	5.182.589.112,80	19,64	1.603.372	13,60	148.085	8,24	696.776	15,98	47.937	12,37
CENTRO-OEST	3.275.902.581,00	12,42	1.083.363	9,19	144.172	8,02	376.716	8,64	24.193	6,24
SUDESTE	12.051.869.775,10	45,68	6.178.454	52,41	862.462	48,00	2.082.447	47,76	239.733	61,85
SUL	3.940.780.211,00	14,94	2.174.897	18,45	596.257	33,19	926.593	21,25	63.940	16,50
TOTAL	26.385.896.030,80	100,00	11.787.751	100,00	1.796.615	100,00	4.359.801	100,00	387.619	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Através da Tabela 3 podemos perceber a forte correlação existente entre o total de despesas com a quantidade de processos baixados. No geral essa correlação é de 0,9676. Entre os tipos de litígios a maior correlação esta entre a despesa e os processos de 1º Grau.

Tabela 3: Correlação entre total de Despesa e Total de Processos Julgado

Litigiosidade	Coefficiente de Pearson
1º Grau	0,9569
2º Grau	0,8822
Juizado Especial	0,8856
Turma Recursal	0,8863

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Apesar da forte correlação existente, as variáveis despesas totais e totais de processos baixados são independentes, não é a quantidade de processos baixados que irá determinar a despesa, o que a determina é o orçamento de cada tribunal.

Por outro lado, esse resultado demonstra que o modelo DEA é parcimonioso, pois de acordo com Dyson *et al.* (2001, p. 248-252) a escolha das variáveis deve ser feita quando existir uma correlação significativa e representativa entre *inputs* e *outputs*.

4.2 Eficiência do Gasto Público

A eficiência do gasto público de cada Tribunal de Justiça foi determinada através do uso da metodologia DEA descrita no tópico 3.2. A Tabela 4 apresenta o *score* e o desempenho obtido por cada Tribunal de Justiça, variando em uma escala de 0 a 1, na qual quanto mais próximo de 1 estiver o *score* mais eficiente será o tribunal, e quanto mais perto de 0, menos eficiente será.

Tabela 4 – Eficiência no Gasto Público

Tribunal	Score	Desempenho	Tribunal	Score	Desempenho	Tribunal	Score	Desempenho
TJMS	1,0000	Excelente	TJES	0,9214	Bom	TJRO	0,5573	Razoável
TJRJ	1,0000	Excelente	TJSC	0,8855	Bom	TJTO	0,5292	Razoável
TJRS	1,0000	Excelente	TJPB	0,7625	Bom	TJAM	0,4651	Fraco
TJRR	1,0000	Excelente	TJGO	0,7544	Bom	TJCE	0,4428	Fraco
TJPR	1,0000	Excelente	TJPA	0,6800	Razoável	TJRN	0,3958	Fraco
TJSP	1,0000	Excelente	TJMG	0,6377	Razoável	TJMT	0,3938	Fraco
TJAP	1,0000	Excelente	TJPE	0,6343	Razoável	TJMA	0,3917	Fraco
TJAC	1,0000	Excelente	TJBA	0,5804	Razoável	TJPI	0,2968	Fraco
TJAL	0,9674	Muito Bom	TJSE	0,5764	Razoável	TJDF	0,2694	Fraco

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

A classificação do desempenho atingido foi baseada na seguinte escala:

DESEMPENHO	POSIÇÃO DO SCORE	POSIÇÃO DO SCORE
Fraco	de 0 até o 1º quartil	de 0 até 0,4972
Razoável	acima do 1º quartil até o 2º quartil	acima de 0,4972 até 0,6800
Bom	acima do 2º quartil até o 3º quartil	acima de 0,6800 até 0,9329
Muito Bom	acima do 3º quartil e menor que 1	acima de 0,9329 e menor que 1
Excelente	igual a 1	igual a 1

Quadro 1: Classificação do desempenho dos Tribunais de Justiça

Fonte: Adaptado de Lima (2011)

Dos 27 Tribunais estudados oito (TJMS, TJRJ, TJRS, TJRR, TJPR, TJSP, TJAP, TJAC) foram considerados eficientes; outros três (TJAL, TJES, TJSC) obtiveram pontuação acima de 0,8; cinco (TJPB, TJGO, TJPA, TJMG e TJPE) ficaram entre 0,6 e 0,79; e onze TJs (TJBA, TJSE, TJRO, TJTO, TJAM, TJCE, TJRN, TJMT, TJMA, TJPI e TJDF) tiveram um nível de eficiência abaixo de 0,6.

Na média os TJs obtiveram índice de 0,7089, enquanto apenas nove tribunais (33,33%) tiveram um grau de eficiência considerado excelente ou muito bom, outros quatorze TJs (51,85%) podem ser considerados fraco ou razoável. Mais uma vez demonstrando as discrepâncias existentes na Justiça Comum do Brasil, seja na sua magnitude, como exposto na análise das variáveis (Tabela 1), seja na eficiência do gasto público.

Apesar dos pontos máximo e mínimo das variáveis sofrerem influência da quantidade populacional e da riqueza do estado, o cálculo da eficiência não apresenta essa mesma relação, uma vez que os dois estados que tiveram o ponto máximo nas variáveis (TJSP e TJRJ) e dois estados que tiveram o ponto mínimo (TJRR e TJAC) foram considerados eficientes.

A região Sul foi a que apresentou a melhor média 0,9618. Dos três estados que a compõe, o TJRS e o TJPR são considerados eficientes e o TJSC obteve um desempenho bom (0,8855).

A região que teve a menor media foi a Nordeste, com apenas 0,5609. Nenhum TJ nordestino conseguiu alcançar a eficiência. Apenas dois obtiveram uma pontuação considerável, o TJAL com 0,9674, e o TJPB com 0,7625. Os demais sete tribunais (TJPE, TJBA, TJSE, TJCE, TJRN, TJMA e TJPI) dessa região estão abaixo do ideal, avaliados como razoável ou fraco.

Tabela 5 – Média da Eficiência por Região

Região	Média
Norte	0,7474
Nordeste	0,5609
Centro-Oeste	0,8059
Sudeste	0,8898
Sul	0,9618

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Destaca-se ainda o fato de três Tribunais da região norte (TJRR, TJAP, TJAC) figurarem entre os oito eficientes do Brasil. Uma região que apresenta apenas a quarta melhor média de eficiência.

Três Tribunais destacam-se de forma negativa, pois ficaram aquém do esperado. O TJDF, que obteve o pior índice de eficiência entre todos os Tribunais de Justiça, devido

principalmente pelo seu alto custo estrutural e pequena população, que representa 1,36% da população brasileira; o TJMG, que foi o pior da região Sudeste, e o TJBA, ambos com desempenho razoável. As despesas dos três tribunais são, respectivamente, a quinta, a segunda e a sexta maiores, e representam juntas 21,63% do total das despesas da Justiça Comum em 2011, enquanto a produção acumulada dos três equivale a apenas 14,10% do total.

A Tabela 3 apresenta a ordem dos Tribunais mais eficientes. Como já exposto anteriormente, oito Tribunais alcançaram a eficiência e eles estão ordenados de acordo com a quantidade de vezes que foram utilizados como referência para os demais, como demonstra o Gráfico 1.

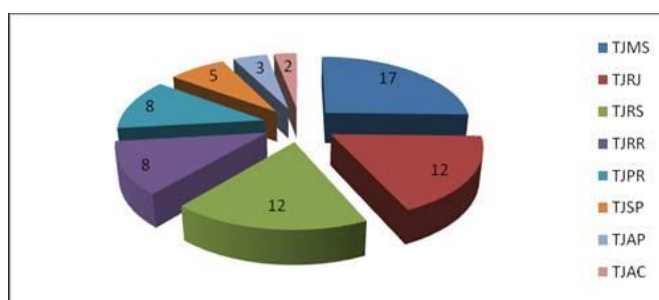


Gráfico 1: Quantidade de vezes que um Tribunal aparece como referência para outro Tribunal
Fonte: (CNJ, 2012)

Os tribunais utilizados como referência servem como base para que o sistema estabeleça a projeção das variáveis e calcule a diferença, em valor e em percentual, dos dados de cada TJ com sua respectiva projeção.

A diferença entre os dados efetivos do tribunal e a projeção representa os esforços necessários que devem ser realizados pelos gestores para alcançar a eficiência almejada. Analisando as projeções temos que os tribunais que devem realizar mais esforços para atingir o nível ótimo para cada produto são:

- Litígios no 1º Grau: TJPI (333,49%)
- Litígios no 2º Grau: TJAM (397,82%)
- Litígios no Juizado Especial: TJDF (271,21%)
- Litígios nas Turmas Recursais: TJGO (621,47%)

O Gráfico 2 apresenta o percentual de aumento do volume de processos baixados, independente da litigiosidade, para que cada Tribunal de Justiça se torne eficiente, ou seja, qual deve ser o crescimento da sua produção mantendo-se a despesa no montante atual.

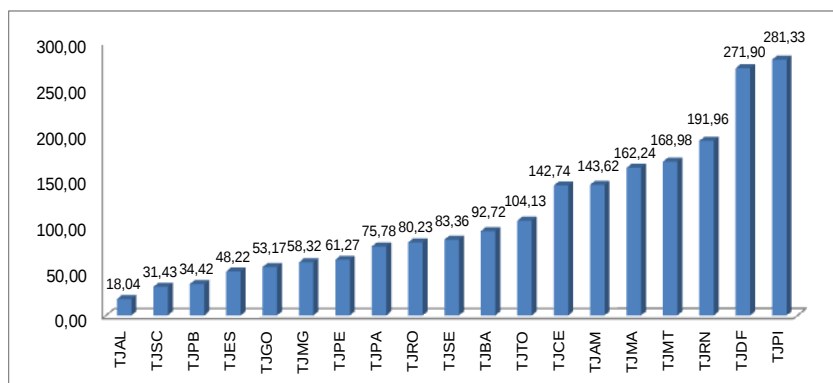


Gráfico 2: Percentagem da Necessidade de Aumento do Volume de Baixas de Processos
Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Este gráfico demonstra a distância que estes Tribunais de Justiça estão em se tornar eficientes. O TJAL foi o único que obteve um percentual relativamente baixo, os TJSC e o TJPB ainda estão em uma faixa aceitável, os demais apresentam uma necessidade de aumento de volume muito significativa, chegando ao ponto de alguns tribunais (TJDF e TJPI) necessitarem quase triplicar este volume.

O Gráfico 3 representa a comparação entre o estoque final em 2011 e o aumento da produção, em quantidade de baixas de processos, necessário para que os tribunais ineficientes atinjam a eficiência.

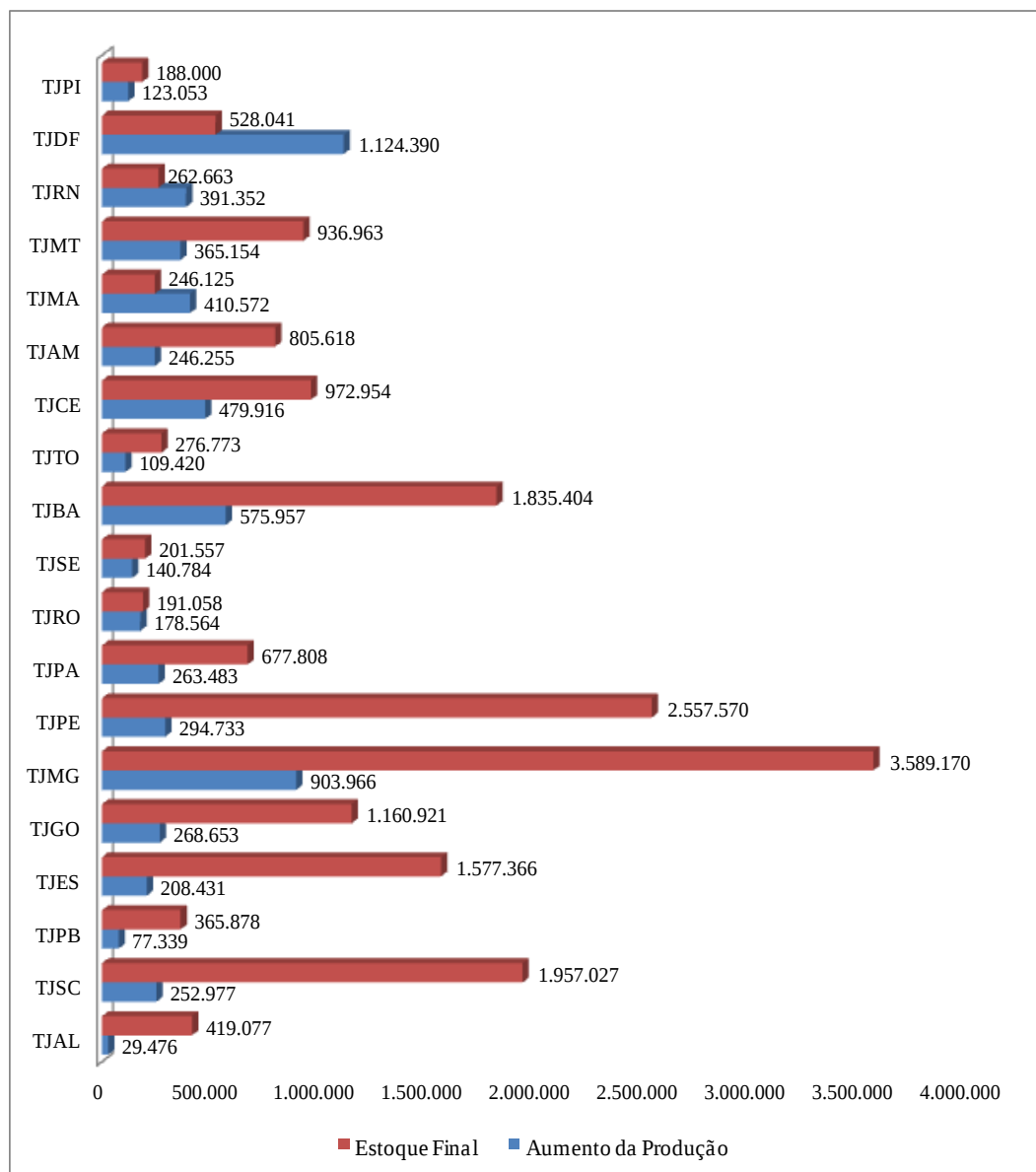


Gráfico 3: Comparativo entre o estoque final em 2011 e o aumento da produção, em quantidade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Através do Gráfico 3 podemos ver que para a maioria dos tribunais considerados ineficientes há estoques suficientes para cobrir o aumento da produção necessário para atingir a eficiência. O caso dos TJRN, TJMA e principalmente TJDF, que não possuem um estoque suficiente, demonstra que a estrutura do tribunal, conseqüentemente seus gastos, são

desproporcionais a demanda da sociedade pelos serviços jurisdicionais.

5 Considerações Finais

As reformas ocorridas na administração pública nos últimos anos trouxe para dentro dos órgãos públicos conceitos da administração gerencial, entre eles o da eficiência, buscando melhorar a qualidade dos serviços ofertados para a sociedade que tornou-se mais exigente e consciente dos seus direitos. A mensuração dessa eficiência é fundamental como informação de apoio na tomada de decisão por parte dos gestores públicos, seja da administração direta ou indireta.

Com isto este trabalho teve o objetivo de mensurar e analisar a eficiência do gasto público dos Tribunais de Justiça na execução do serviço jurisdicional gratuito, utilizando-se o método não-paramétrico DEA.

Os resultados encontrados demonstram a ineficiência da Justiça Comum quando avaliada a boa aplicação dos recursos. Dos vinte e sete tribunais analisados somente oito foram considerados eficientes, quatorze tem um desempenho razoável ou fraco.

A magnitude do tribunal não é fator determinante se ele será eficiente ou não. Os resultados apontaram como eficientes tribunais enormes, como o caso do TJSP e do TJRJ, assim como tribunais menores TJAC e TJAP.

As projeções dos esforços que os tribunais ineficientes devem realizar para alcançar a eficiência apontam que muitos deles devem dobrar sua produção, ou até mesmo triplicar.

Os departamentos de controladoria inserido dentro dos TJs tem papel fundamental na busca pela eficiência. É preciso desenvolver bons sistemas de informação e mensuração de desempenho para dar o suporte ideal aos gestores na tomada de decisão.

Novos estudos podem ser desenvolvidos com o intuito de aprimorar a análise da eficiência entre os Tribunais de Justiça, com a utilização de mais variáveis, com o estudo das causas da eficiência por parte de alguns tribunais e da ineficiência de outros.

Também pode ser realizados outros estudos que tenham o objetivo de averiguar a eficiência dos tribunais que compõem a justiça eleitoral, trabalhista e federal, uma vez que os dados do Justiça em Número englobam esses outros ramos da Justiça brasileira.

Referências

ABEL, Lecir. **Avaliação cruzada da produtividade dos departamentos acadêmicos da UFSC utilizando DEA (Data Envelopment Analysis)**. 2000, 106f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2000.

BRUNETTA, Marlon R. **Avaliação da eficiência técnica e de produtividade usando Análise por Envoltória de Dados: um estudo de caso aplicado a produtores de leite**. 2004. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 04**, de 16 de agosto de 2005. Cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário e dá outras providências. 2005. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_4_16082005_11102012201830.pdf>. Acesso em: maio 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 216**, de 19 de dezembro de 2012. Regulamenta o acesso público ao banco de dados do “Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário”. 2012a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/portaria/portaria_216_19122012_04012013>

[152435.pdf](#) >. Acesso em: maio 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. 2012. Disponível em: <https://docs.google.com/uc?export=download&confirm=no_antivirus&id=0BxR2dZ_NKZKSR1o0VE9rUDhVTU0>. Acesso em: maio 2013.

DINIZ, Josedilton Alves et al.. **Mensuração da Eficiência Financeira Municipal no Brasil e sua Relação com os Gastos nas Funções de Governo**. Revista Gestão & Regionalidade, v. 28, n. 83, p. 05-20, São Caetano do Sul, São Paulo, 2012.

DYSON, R. G. et al. *Pitfalls and protocols in DEA*. **European Journal of Operational Research**, Amsterdam, v. 132, p. 245-259, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009, 187f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, São Paulo, 2009.

FOCHEZATTO, Adelar. **Análise da eficiência relativa dos tribunais da justiça estadual brasileira utilizando o método DEA**. XXXVI Reunion de estudios regionales, Anais...Badajoz, Elvas, Espanha, 2010.

KASSAI, Silvia. **Utilização da Análise por Envoltória de Dados (DEA) na análise de demonstrações contábeis**. 2002, 350f. Tese (Doutorado em Contabilidade e Controladoria) — Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2002.

LIMA, Severino Cesário de. **Desempenho fiscal da dívida dos grandes municípios brasileiros**. 2011, 207f. (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. **A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro**. 2010, 109f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, São Paulo, 2010

NOGUEIRA, José Marcelo Maia et al.. **Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a Análise Envoltória de Dados (DEA)**. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 5, p. 1317-1340, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

OLIVEIRA, Antonio B. S (Coord). **Métodos e técnicas de pesquisa em contabilidade**. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima et al.. **Administração da Produção na Justiça: estudo exploratório da eficiência dos tribunais de justiça estaduais usando a análise envoltoria de dados (DEA)**. XIV Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, Anais... São Paulo: SIMPOI, 2011

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teorias e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

PEÑA, Carlos Rosano. **Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA)**. Revista de Administração Contemporânea, v. 12, n. 1, p. 83-106. Curitiba, Paraná. 2008

PINHEIRO, Vanessa de Abreu. **Poder Judiciário: crise e reforma**. 2008, 81f. Monografia (Especialização em Administração Judiciária) - Escola Superior da Magistratura – ESMEC / Universidade Vale do Acaraú – UVA, Fortaleza, Ceará, 2008.

RIBEIRO, Márcio Bruno. **Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina**. Texto para Discussão n. 1.368. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

SCHWENGBER, Silvane Battaglin. **Mensurando a eficiência no sistema judiciário: métodos paramétricos e não-paramétricos**. 2006, 176f. (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. In: **EnANPAD**, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, ANPAD, 2008.

YEUNG, Luciana (Luk Tai). **Além dos "achismos", do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do judiciário brasileiro**. 2010, 242f. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo - FGV, São Paulo, São Paulo, 2010.