XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

CLAUDIA MARIA BARBOSA

MÔNICA BONETTI COUTO

YNES DA SILVA FÉLIX

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Mônica Bonetti Couto, Ynes Da Silva Félix – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-195-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política Judiciária. 3. Gestão da Justiça. 4. Administração da Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O volume reúne os artigos apresentados e debatidos no GT Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, durante o encontro do CONPEDI realizado em Brasília no mês de julho de 2016. O GT Política Judiciária resulta de um desafio: pensar a justiça de forma interdisciplinar, buscando metodologias e aportes de diferentes disciplinas para compreender a "questão da justiça". Mais à frente, pretende-se desenvolver estudos em uma perspectiva transdisciplinar que dê conta de apresentar o problema da justiça desde prismas externos ao "campo do direito" e propor soluções inovadoras, capazes de oferecer respostas mais eficazes aos desafios postos hoje à efetividade da prestação jurisdicional e às formas de solução de conflito em sociedades contemporâneas.

A própria ênfase do GT na Política Judiciaria indica uma percepção do "problema da justiça" desde um viés mais amplo e aberto, que o expande para além dos limites do Poder Judiciário. De fato, na perspectiva externada pelos autores dos trabalhos reunidos neste volume, bem como de suas coordenadoras, embora o Judiciário detenha o monopólio da jurisdição, não é função exclusiva sua promover ou realizar a justiça. Estas são tarefas que devem ser compartilhadas entre todos os Poderes de Estado, órgãos públicos e privados, indivíduos ou grupos, para a solução efetiva, não apenas formal, dos conflitos que naturalmente existem em sociedades cada vez mais complexas. Interesses divergentes são o ponto de partida de qualquer sociedade democrática, e a forma como eles são compostos indica seu grau de amadurecimento e compromisso democrático.

A Constituição Brasileira deu um grande passo quando reconheceu o acesso à justiça como um direito fundamental. Passados quase 30 anos de sua promulgação, o desafio hoje é como garantir a efetividade desse direito. Nessa direção, esforços têm sido feitos no sentido de dotar o Poder Judiciário dos melhores recursos humanos, infraestrutura e ferramentas de gestão capazes de incrementar seus resultados. Apesar disso formou-se um certo consenso de que esta missão não pode mais estar concentrada apenas no Judiciário. Nesse sentido, o conceito da Política Judiciária é bastante útil: implica em ter o Poder Judiciário e o sistema de justiça como objeto de políticas públicas, de um lado e, de outro, os assume em contextos específicos, como promotores de políticas que se voltam a assegurar a efetiva prestação jurisdicional. Essas perspectivas incluem ações de todos os poderes públicos para dotar o sistema de justiça de melhores práticas e, ao mesmo tempo, instituições privadas que tomem para si o compromisso de solucionar parcela dos conflitos que tornaram-se comuns nas

sociedades contemporâneas. E assim é que ao lado da tradicional prestação jurisdicional, trabalha-se hoje com a perspectiva de que a solução de conflitos possa ser resolvida tanto por mecanismos alternativos dentro do próprio sistema de justiça, quanto por práticas de mediação e arbitragem extrajudiciais, desenvolvidas por organismos privados.

Diferentes prismas e a atuação de distintos atores são analisados nos textos que compõe esse volume, cujos debates foram por nós coordenados e dos quais participaram algumas dezenas de pesquisadores, alunos e professores, reunidos no CONPEDI. Temos a certeza de que este volume contribuirá de forma sensível para os diagnósticos, análises e prognósticos de questões relacionadas à solução de conflitos e à prestação jurisdicional no Brasil. Vamos em frente!

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa (PUCPR)

Profa. Dra. Mônica Bonetti Couto (UNINOVE)

Profa. Dra. Ynes Da Silva Félix (UFMS)

JURIMETRIA E GERANCIAMENTO CARTORIAL

JURIMETRICS AND CARTORIAL MANAGEMENT

Cássio Modenesi Barbosa [1]
Daniel Francisco Nagao Menezes [2]

Resumo

Jurimetria é um método de análise do comportamento do demandante do serviço judiciário e de análise racional (quantitativamente e qualitativamente) das decisões tomadas pelo órgão judicante em blocos de processos relacionados a assuntos estratégicos, resultados os quais, cruzados com o comportamento litigante do demandante, permitem analisar o impacto social das Decisões Judiciais contribuindo para o aperfeiçoamento de Políticas Públicas e do gerenciamento dos Cartórios Judiciais. No caso deste artigo a Jurimetria será demonstrada enquanto método de conhecimento científico demonstrando-se também a sua aplicação na organização dos cartórios judiciais a ponto de permitir o alcance das metas quantitativas impostas pelo CNJ.

Palavras-chave: Jurimetria, Políticas públicas, Efetividade judicial

Abstract/Resumen/Résumé

Jurimetrics is a method of analysis of the judicial service claimant behavior and rational analysis (quantitatively qualitatively) the decisions of the adjudicative body in blocks of processes related to strategic issues, results which, crossed with the litigant conduct of the applicant, allow to analyze the social impact of judgments contributing to the improvement of Public Policy and management of Judicial. In the case of this article jurimetric it will be demonstrated as a scientific method of knowledge also showing up its implementation in the organization of court registries as to allow the scope of quantitative targets set by the CNJ.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Jurimetria, Public policy effectiveness judicial

---

[1] Juiz de Direito - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Graduação, Mestrado e Doutorado pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Jaguariúna/SP.

[2] Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Universitário da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, campus Campinas.

1. *Introdução - Metas de Produtividade e Jurimetria*

O Brasil tem por tradição desde a Constituição Federal de 1934 adotar um modelo de gestão pública burocrática, que tem seus reflexos no Poder Judiciário e, igualmente, em todos os ramos do Direito Processual. Este modelo se repete em todas as outras Constituições (1937, 1946, 1967 e 1988), somente tendo alteração com as reformas ditas "modernizantes" do governo Fernando Henrique Cardoso.

As reformas da década de 90, aproximam (de maneira incompleta) o Poder Judiciário da gestão baseada em resultado, adotada na gestão pública federal através de várias Emendas Constitucionais como a 19 e a 20. Estas reformas alteram a previdência social e a gestão pública, aproximando-a da gestão privada, visando com isso, superar a ineficiência do setor público.

No Poder Judiciário, sob a bandeira de combater a morosidade, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45/04, conhecida como "Reforma do Judiciário" que dentre diversas medidas criou um órgão competente pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário - o Conselho Nacional de Justiça. Desde então vem se buscando a profissionalização e modernização dos Tribunais do país através da atuação do CNJ.

Um dos pilares de atuação do CNJ, baseado no *New Public Management* – NPM, é a busca pela eficiência administrativa que, no Poder Judiciário foi compreendida (confundida) com aumento de produtividade e redução do tempo de duração do processo, ignorando-se que a eficiência implica na otimização de recursos, de pessoal de que se dispõe em razão da carência de seus recursos financeiros[1].

[1] A eficiência administrativa deve ser compreendida como sendo a relação entre o resultado alcançado e os recursos usados, fornecendo uma medida da relação custo/benefício para a realização dos processos, evitando-se retrabalho, desperdício e a realização de tarefas que não agregam valor. Conforme as Normas ISO, a eficácia – que não se confunde com eficiência - é a extensão na qual as atividades planejadas são realizadas e os resultados planejados, alcançados.

A administração da justiça contemporânea precisa de outras medidas além da busca (teórica) pela eficiência. Para tanto, há que se empreender uma análise do planejamento estratégico – dos Tribunais e das Varas Judiciais - como meio indispensável para a consecução da missão do Poder Judiciário, qual seja, a de distribuir justiça efetiva, solucionando conflitos em tempo razoável

O CNJ passa então a ter o papel de órgão estratégico para busca da eficiência administrativa vez que suas ações impõem mudanças nos rumos do Poder Judiciário, o que é feito pela fixação de metas nacionais de desempenho, do controle dos atos administrativos, da fiscalização dos magistrados, pelo acompanhamento financeiro de todos os órgãos do Judiciário (CF, § 4º, do art. 103-B).

Em síntese, com a EC nº 45/04 houve uma tomada de consciência de que o Judiciário precisava ser reestruturado a partir de uma administração eficiente, sob pena de não conseguir distribuir justiça. A partir disso o CNJ se propôs a buscar melhorias na administração e na gestão dos Tribunais; redefinir e expandir a educação legal por meio de programas de preparação de estudantes, advogados e juízes; garantir maior acesso à justiça; promover a consciência pública de direitos e obrigações; disponibilizar mecanismos alternativos de resolução de conflitos como arbitragem, mediação e conciliação; garantir independência judicial com autonomia de orçamento; transparência no processo de nomeação de funcionários; adoção de reformas procedimentais dentro outras medidas.

Tais conceitos e práticas passariam a nortear o modelo gerencial público, direcionando a adaptação e a transferência dos conhecimentos desenvolvidos nas empresas (seara privada) para a seara pública. Em síntese, prevaleceria a ideia de maior eficiência das organizações privadas que necessitam se desenvolver intensamente para sobreviver no ambiente competitivo. Considerando que em toda gestão, privada ou pública, existem desafios semelhantes, as técnicas e conceitos que auxiliaram as empresas a se tornarem ágeis e eficientes poderiam, portanto, ser utilizadas também no setor público, tornando os conceitos privados de gestão em universais.

Contudo, os resultados da NPM não só no Poder Judiciário foram inferiores às expectativas em todos países que a implementaram, principalmente naqueles sem

tradição pragmática e limitados pelo legalismo (gestão burocrática). Ignorou-se que o foco do setor privado é fazer transformações estratégicas na companhia em busca de lucratividade no mercado já o foco estatal é promover e proteger o interesse público, substituindo-se o mercado pela política (limitadas por leis mais rígidas que as aplicadas ao mercado).

1.1 O Conselho Nacional de Justiça

O CNJ foi instalado em junho de 2005 em decorrência na sua inclusão na Constituição Federal via EC 45/04. Trata-se de órgão de formação heterogênea, composto por 15 membros (nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada) com mandatos de dois anos.

Além das missões indicadas no capítulo anterior o CNJ[2] teria a missão de *"contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da sociedade"* e a visão de "*ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário"*.

Com o objetivo de implantar essas diretrizes, a partir de 2009, o CNJ estabelece metas anuais para os tribunais brasileiros, com definição de indicadores de eficiência, produtividade e qualidade como forma de tornar o serviço público de justiça mais efetivo. De acordo com Nalini (2006), o CNJ passou a servir como local institucional das aspirações sociais de um Judiciário mais célere e transparente e sua criação seria um impulso na direção de práticas administrativas mais modernas e eficientes, criando um espaço de reflexão até então inexistente.

Contudo, o CNJ não se tornou um local de debate público sobre o Poder Judiciário, limitando sua atuação a adoções de metas e organização de alguns "mutirões" no âmbito criminal. Em outras palavras, o CNJ impõe algumas metas, com

[2] Entre as diretrizes do CNJ, destacam-se: (1) planejamento estratégico, controle e proposição de políticas judiciárias; (2) modernização tecnológica do Judiciário; (3) ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social; e (4) garantia de efetivo respeito às liberdades públicas e execuções penais.

parca discussão sobre seus critérios, sem, contudo, analisar o contexto (demais relações) que estas metas representam.

Os poucos encontros realizados para definição das metas são realizados por membros do próprio Judiciário, mantendo a visão *interna corporis*, não existindo diálogo com a sociedade civil e especialistas em gestão pública. Outrossim, as metas são direcionadas para o futuro, buscando convergir as ações administrativas para o alcance de tais metas, não havendo, contudo, um diagnóstico detalhado da realidade administrativa do Poder Judiciário.

Trabalhar com metas sem, contudo, possuir um bom diagnóstico da realidade de momento é fazer previsões obnubiladas que podem ou não dar certo. Além do mapeamento fidedigno da realidade do Poder Judiciário (abrir a caixa preta como falado em outro momento) é necessário todo um processo de preparação para o uso de metas de produtividade.

A primeira delas é o reconhecimento do despreparo do Poder Judiciário para lidar com questões administrativas, havendo necessidade de se abrir para os experts em gestão pública, o que, certamente resultará na reorganização administrativa, financeira e de pessoal. Esta mudança, que também tem fundo cultural, resulta na capacitação de pessoal para novas formas organizativas.

Analisando as Metas do CNJ para 2016, decididas durante o IX Encontro Nacional do Poder Judiciário, tem-se:

> *META 1 – Julgar mais processos que os distribuídos (Todos os segmentos)*
> *META 2 – Julgar processos mais antigos*[3] *(Todos os segmentos)*

[3] Identificar e julgar até 31/12/2016, pelo menos:
No Superior Tribunal de Justiça, 99% dos processos distribuídos até 31/12/2011 e 90% dos processos distribuídos em 2012;
No Tribunal Superior do Trabalho,100% dos processos distribuídos até 31/12/2012, e pelo menos 90% dos processos distribuídos até 31/12/2013;
Na Justiça Militar da União, 90% dos processos distribuídos até 31/12/2014 nas Auditorias Militares, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2014 no STM;
Na Justiça Federal, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2011 e 70% dos processos distribuídos até 31/12/2012 no 1º e 2º graus, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2012 e 90% dos processos

META 3 – Aumentar os casos solucionados por conciliação[4] (Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça do Trabalho)

META 4 – Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa[5] (STJ, Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça Militar da União e dos Estados)

META 5 – Impulsionar processos à execução[6] (Justiça do Trabalho, Justiça Federal e Justiça Estadual)

META 6 – Priorizar o julgamento das ações coletivas[7] (STJ, Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho

META 7 – Priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos[8] (STJ, Justiça do Trabalho e Justiça Estadual)

---

distribuídos até 31/12/2013 nos Juizados Especiais Federais, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2012 e 70% dos processos distribuídos até 31/12/2013 nas Turmas Recursais;
Na Justiça do Trabalho, 90% dos processos distribuídos até 31/12/2014, no 1º e no 2º graus;
Na Justiça Eleitoral, 90% dos processos distribuídos até 31/12/2014;
Nos Tribunais de Justiça Militar Estaduais, 95% dos processos distribuídos até 31/12/2014 nas Auditorias Militares, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2015, no 2º grau; e
Na Justiça Estadual, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2012 no 1º grau, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2013 no 2º grau, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2013 nos Juizados Especiais e Turmas Recursais

[4] Justiça Federal: Aumentar o percentual de casos encerrados por conciliação em relação ao ano anterior.
Justiça Estadual: Aumentar os casos resolvidos por conciliação em relação ao ano anterior e aumentar o número de CEJUSCs.
Justiça do Trabalho: Aumentar o índice de Conciliação na Fase de Conhecimento, em relação à média do biênio 2013/2014, em 2 pontos Percentuais.

[5] Identificar e julgar até 31/12/2016:
Na Justiça Estadual, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2013;
Na Justiça Federal, 70% das ações de improbidade administrativa distribuídas até 31/12/2014;
Na Justiça Militar da União e dos Estados, as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2014; e
No Superior Tribunal de Justiça, 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2013 e 70% das ações distribuídas em 2014.

[6] Baixar em 2016:
Na Justiça Federal, quantidade maior de processos de execução não fiscal do que o total de casos novos de execução não fiscal no ano corrente;
Na Justiça do Trabalho, quantidade maior de processos de execução do que o total de casos novos de execução do ano corrente; e
Na Justiça Estadual, identificar o número e a situação dos processos de execução até 31/12/2016.

[7] Identificar e julgar até 31/12/2016:
No STJ, 60% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídas a partir de 01/01/2015;
Na Justiça Estadual, 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2013 no 1º grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014 no 2º grau;
Na Justiça Federal, 100% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2012 no 1º e 2º graus;
Nos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2013 no 1º grau e até 31/12/2014 no 2° grau; e
No Tribunal Superior do Trabalho, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2013.

[8] No Superior Tribunal de Justiça:

META 8 – Implementar práticas de Justiça Restaurativa[9] *(Justiça Estadual)*

Com exceção da Meta 8 que visa criar a prática da Justiça Restaurativa, as demais são metas puramente quantitativas, isto é, vinculadas ao aumento de processos julgados e finalizados, não possuindo qualquer vínculo com a missão final do Poder Judiciário que é construir a Justiça.

Não há – inclusive na Meta 8 – qualquer vinculação do alcance das Metas do CNJ com mudanças organizacionais para tanto ou ainda, sistema de remuneração por produtividade. Não há e não houve mudanças no Poder Judiciário para o alcance das Metas de produtividade, sendo ainda possível exemplos gritantes como o Magistrado que indefere Petições Iniciais, extinguindo o processo sem julgamento de mérito. A meta foi alcançada? Sim. O problema social foi resolvido? Não.

Porém, mesmo com a insuficiência da política de metas quantitativas para solucionar os problemas gerenciais do Poder Judiciário ainda é possível se obter resultados positivos com as metas? A resposta é sim se utilizarmos o método jurimétrio.

2. *O que é Jurimetria?*

A Jurimetria é uma metodologia que quebra o paradigma do conhecimento científico que vem se firmando nos últimos 20 anos no ensino dogmático. Nos últimos 40 anos o conhecimento jurídico está pautado na reprodução das "lições" jurídicas contidas nos livros de direito direcionados à graduação, obras estas que não passam da simplificação de conceitos jurídicos pensados em outros países a um século atrás.

Reduzir o tempo médio da afetação à publicação do acórdão dos recursos repetitivos para 160 dias;
Priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos; e
Julgar 40% do estoque de temas afetados até 31/12/2014
No Tribunal Superior do Trabalho, identificar e reduzir em 2% o acervo dos dez maiores litigantes em relação ao ano anterior.
Nos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho, identificar e reduzir em 2% o acervo dos dez maiores litigantes em relação ao ano anterior.
Nos Tribunais de Justiça Estaduais, gerir estrategicamente as ações de massa com identificação e monitoramento do acervo de demandas repetitivas

[9] Justiça Estadual: Implementar projeto com equipe capacitada para oferecer práticas de Justiça Restaurativa, implantando ou qualificando pelo menos uma unidade para esse fim, até 31.12.2016.

Os manuais jurídicos, que agora são comercializados na forma de "direito esquematizado" ou ainda "resumões jurídicos", criam uma verdade a partir da simplificação de um conceito, geralmente estrangeiro, que está longe de representar a realidade brasileira. Com isto, o direito, que nada mais é do que um sistema social que busca organizar as relações sociais criando um marco civilizatório em permanente transformação, se transforma em um instrumento que não representa a realidade social, intervindo com base em normas fictícias que não levam a qualquer melhoria das condições de vida.

Não se deve descurar que este quadro traz implicações para os conceitos de segurança e certeza jurídicas.

> *"o sistema judicial parece um grande aparato ocupado, desde o princípio, até o final, em garantir a segurança jurídica dos cidadãos. O direito pretende com arrogância desalojar o azar das relações sociais já que graças a ele tudo há de estar previsto: cada um sabe em cada caso o que deve fazer, o que deve esperar do comportamento dos demais e, sobretudo, as consequências destes deveres e expectativas e do seu descumprimento; as leis marcam provisoriamente os sulcos pelos quais hão de caminhar os cidadãos e os tribunais se encarregam repor nos trilhos os descarrilhados; tudo está regulado nos avultados diplomas legislativos e nas Universidades se formam especialidades capazes de desentranhar o sentido da última vírgula dos textos. E se ainda houver dúvidas, em cada rua se aninham sapientes advogados dispostos a dissolve-las. Diante de tanta segurança os ilícitos apenas podem ser obra de marginais em conluio."* (NIETO 2005, p. 60 - Tradução dos autores)

Deve-se desde logo destacar, porém, que a imprevisibilidade está presente e é, em um de seus aspectos, o efeito da própria estrutura do ordenamento jurídico o que se revela pela análise de suas fontes (BOBBIO, 1993, p. 173), isto é, da perspectiva das fontes delegadas, a fazer tábula rasa do ideal acima transcrito. Por ela todo poder é legitimado por uma norma que o antecede e toda norma é fruto de um poder competente, de maneira que, em sua origem, o poder está concentrado em uma Assembléia Constituinte e legitimado por uma única norma, pressuposta e denominada fundamental.

A Jurimetria quebra o paradigma alienante que se encontra a ciência jurídica na atualidade propondo um método para a compreensão da realidade social.

Esta nova metodologia busca suprir uma lacuna nas pesquisas na área do Direito que hoje consiste, basicamente, na revisão bibliográfica de obras clássicas. O referencial teórico que fundamenta o direito é esquecido nas Faculdades, as quais o resumem à lei, especialmente a positiva, imposta pelo Estado. Basta para isso uma simples enquete com os estudantes de direito sobre suas disciplinas preferidas ou mesmo uma análise sobre os temas mais comuns nos Trabalhos de Conclusão de Curso. As disciplinas de fundamentação desta ciência – ou propedêuticas – recebem a alcunha de "perfumarias". Os eventos científicos também não discutem mais Teoria do Direito, sendo considerados progressistas aqueles que debatem o ensino e a pesquisa jurídica.

Neste contexto, é ensinado ao aluno e repetido por este ao se formar e atuar como "operador do direito" que cabe ao Juiz subsumir o fato (que ele não conhece bem e tem capacidade, muitas vezes, para conhecê-lo) à lei, resultando daí a Decisão Judicial pouco importando os seus efeitos sociais pois, a estrutura judicial – e de ensino também – não permitem tal reflexão.

Mesmo o Direito sendo reduzido à lei positiva, esta continua a ser uma aspiração teórica do legislador, cujas interpretações são levadas em consideração pelo aplicador tradicional do direito ao lado de diversos outros fatores que interferem nos processos jurídicos de decisão e, por consequência, na resolução de casos concretos.

As consequências sociais da aplicação da lei ao caso concreto, especialmente da aplicação resultante de um processo judicial, é elemento de pouco estudo no direito, mormente se tomadas pelo viés da elaboração de dados estatísticos sobre as decisões judiciais.

Isto é, o impacto social das decisões judiciais não é – nem nunca foi - analisado de forma sistemática, através de processos estatísticos adequados que permitam chegar a conclusões científicas de como este Poder decide e quais os impactos setoriais de tais decisões na sociedade. Quando muito, um único caso isolado serve como ponto de

análise do impacto por ela causado nesta sociedade o que, por óbvio, gera distorções absurdas em suas conclusões.

A partir da organização estatística[10] das decisões judiciais (elemento qualitativo), e também dos temas tratados nos processos (elemento quantitativo) é possível obter parâmetros de tomada de decisão do Poder Judiciário e compará-los com outros indicadores sociais existentes, permitindo a análise de correlação entre os parâmetros de decisão encontrados nos diversos Tribunais que o compõe.

Este tipo de análise constitui um novo ramo de conhecimento, a Jurimetria. É a métrica do Judiciário.

A Jurimetria enfrenta as demandas judiciais e suas decisões a partir da massa de processos que se oferecem à análise do Poder Judiciário, isto é, em uma perspectiva do caso concreto ao normativo que inverte o movimento de compreensão porque se realiza de baixo para cima e no conjunto que apresenta à análise e não caso a caso, de forma atomizada e isolada, como se dá presentemente.

Também impõe a necessidade de se compreender os conflitos no contexto em que são produzidos de forma que as fases pré e pós processuais são reintegradas no esforço hermenêutico que permite a decisão. Em outros termos: a jurimetria converge o Direito e a Estatística (enquanto ciência), sob o pálio de mensurar os fatos sociais que deram origem aos conflitos e, desta forma, antecipar hipóteses e projetar condutas na elaboração das leis, no estabelecimento de políticas públicas, nas estratégias de administração do acervo em uma Vara Judicial, na racionalização das decisões em busca de uma maior eficácia delas já que a concretude do direito se dá em função da decisão que o reconhece.

---

[10] *"A estatística é a metodologia adequada para o estudo empírico quantitativo de um universo de eventos. Segundo Escotet (1973 apud BISQUERRA, SARRIERA, MATÍNEZ, 2007) estatística é a técnica que computa, numera, mede fatos relacionados aos elementos de uma amostra ou população; coordena e classifica os dados obtidos com o objetivo de determinar suas causas, consequências e tendências, e se divide em estatística descritiva e estatística inferencial. A estatística descritiva compreende a coleta, tabulação, apresentação, análise, interpretação, representação gráfica e descrição dos dados coletados, facilitando sua compreensão e interpretação. Já a Estatística Inferencial pretende inferir características de uma população a partir de dados observados em uma amostra de indivíduos"* (SERRA, 2013, p. 157)

A estratégia metodológica para organizar os dados assim coligidos se dá pelo uso da Estatística, ciência que possui como objeto de estudo os dados empíricos quantitativamente organizados para possibilitar a identificação de comportamento em um dado conjunto de elementos concretos, como o número de demandas relativas, por exemplo, aos contratos de prestação de serviços de telefonia.

Outro efeito importante é o de deslocar o foco do estudo do Direito da pesquisa qualitativa para a quantitativa e, apenas após compreender, interpretar e modelar os dados fornecidos projetar conclusões qualitativas com relação à natureza da prestação jurisdicional. Assim, a eleição desta ou aquela natureza de demanda – considerada em seu conjunto e não em uma unidade isolada – como a mais relevante para determinado grupo social e quais as políticas públicas necessárias para solucionar os conflitos produzidos nas suas relações materiais e não mais em modelos arbitrariamente estabelecidos.

Através do uso da Jurimetria pretende-se analisar quais as razões que levam o demandante – autor da ação judicial (ou administrativa em alguns casos) – a procurar o Poder Judiciário e, qual o padrão de decisão do Poder Judiciário diante desta demanda em massa, pretendendo com a análise em questão, descobrir se o Poder Judiciário é eficaz ou não no combate ao problema massificado representado na demanda individual e quais os impactos reais e as possibilidades de mudança.

No atual estágio de desenvolvimento da Jurimetria observa-se a eleição de aspectos processuais como o foco de estudo, principalmente por meio das metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça que visam enfrentar o atraso crônico na solução dos processos que se acumulam no Poder Judiciário. Este é o desafio imediato para a Jurimetria!

Contudo, para um Estado como o de São Paulo, conquanto sejam louváveis os esforços realizados para se atingir as metas propostas, o fato é que o enfoque continua sendo o trabalho de massa, imposto pelo volume dos processos solucionados um a um, sem que se estanque o conflito social de base que gera tal volume.

O que se necessita, no momento, é a identificação, por exemplo, dos grandes litigantes de cada Comarca e qual a natureza das demandas que propõem, identificando o tempo médio de trâmite processual de cada uma delas, tudo isto, como já dito, feito com o uso da estatística.

Isto feito é possível, não apenas enfrentar os processos que já se encontram em trâmite, mas também desenhar a natureza do conflito social subjacente que leva à disseminação do conflito e atuar com maior eficácia em sua prevenção. Como resultado se alcança o aperfeiçoamento do Direito, quer do ponto de vista teórico, quer do prático.

Com isso, a primeira missão da Jurimetria é buscar compreender o conflito social em discussão no Poder Judiciário e, avaliar o impacto social das decisões tomadas nos blocos de processos analisados quantitativa e qualitativamente.

Ou seja, a identificação de um bloco de processo com assuntos similares, a análise quantitativa e qualitativa deste bloco de processo permite a criação de padrões de decisões judiciais, informação esta, cruzada com Políticas Públicas[11] do assunto similar permite a conclusão da eficácia, positiva ou negativa, do padrão de decisão adotado pelo Poder Judiciário.

De outro lado há a necessidade de avaliação da realidade social do demandante do serviço judiciário. Por quais razões o cidadão – no caso um bloco de cidadãos – busca reiteradamente o Poder Judiciário para solucionar um conflito individual que na verdade é coletivo.

---

[11] *"Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real."* (SOUZA, 2006, p. 25)

O que leva um cidadão, empresa ou governo a buscar o Poder Judiciário para solução de um conflito? Qual relação entre as dificuldades do litígio (custo, aborrecimento, tempo despedido) e as vantagens da decisão judicial esperada? Quais as consequências de uma derrota no litígio? Conhecer esta realidade também é incumbência da Jurimetria.

Uma demanda com baixa dificuldade, altas vantagens e, poucos riscos em caso de derrota estimula o comportamento do cidadão no sentido de litigar. Agora, uma demanda com altos custos, baixa chance de vantagens e grandes riscos em caso de derrota, estimulam o cidadão em sentido contrário.

Fato notório é que estes comportamentos do litigante influenciam quaisquer índices estatísticos, deixam a mostra viciada, porque tomada exclusivamente pelo ponto de vista da solução oferecida pelo Poder Judiciário.

Logo não é possível falar em Jurimetria apenas do ponto de vista das decisões proferidas por órgãos decisores mas também, pela ótica do demandante.

Enfocando agora estas questões sob a ótica da Jurimetria é possível verificar que o levantamento estatístico-matemático permite lançar novas luzes sobre o problema crônico da morosidade do Judiciário. Ao analisar a estrutura, a natureza das demandas e suas origens, o comportamento dos grandes litigantes será possível estabelecer um denominador comum em cada uma destas hipóteses e traçar estratégias que permitam solucionar o problema com eficácia, isto é, com resultados materiais palpáveis e não discussões abstratas intermináveis porque estribadas em um raciocínio lógico-formal alienado da realidade concreta.

Este mapeamento por sua vez acaba por refletir na própria administração judiciária, isto é, na organização dos trabalhos cartorários de uma Vara Judicial. Como o trabalho do Juiz e dos Servidores deve ser organizado, quais as prioridades de julgamento e qual o tempo gasto para cada assunto estratégico.

3. Potenciais da Jurimetria

Pelo que observamos, a Jurimetria possui um mecanismo de feedback permanente. Isto é, ela é capaz de, pelo uso da estatística, identificar e mapear os conflitos sociais que são levados diariamente ao Poder Judiciário na busca de uma solução pacificadora.

A partir da identificação dos problemas sociais e econômicos levado ao Judiciário é possível classificá-los e organizá-los, organização está que não é feita na atualidade. A formação de um "bloco" de ações organizado por assunto, isto é, tendo por base o mesmo problema social, permite primeiramente o uso das informações obtidas na formulação de políticas públicas, como já preconizado acima.

Outra possibilidade, que é o objetivo deste artigo, é analisar a organização cartorial. A separação dos processos com base no "problema social de fundo" permite que a Decisão do juiz seja uma decisão que extrapole o viés individualista do processo possuindo alcance coletivo mesmo que indiretamente.

Desnecessário dizer que o conhecimento do problema social pelo magistrado, embasado em dados estatísticos, influencia na sua decisão. Vale ressaltar o estudo feito por BARBOSA e MENEZES (2013) em que demonstram que o valor das indenizações por dano moral contra empresas de telefonia fixa estimula práticas prejudiciais aos consumidores.

Somente a estatística aplicada aos processos de uma vara judicial permitem a identificação dos impactos das Sentenças no comportamento direto dos litigantes e, indiretamente nas políticas públicas estatais.

Isto também possui impacto na organização do próprio cartório judicial que passa a se estruturar para que o andamento seja realizado por assuntos especializados, e não mais por grandes áreas do direito.

Todavia, de outra perspectiva é que se introduziu a NEP (Novas Estratégias de Produção). A Emenda Constitucional 45/04, gerou a Resolução 49/07 do CNJ que dispôs sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relacionados no art. 92, incisos II ao VII, da Constituição Federal, que

se desdobrou no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo com a criação da Secretaria de Planejamento Estratégico e isto em consonância com o art. 2º, da Resolução 70/09, também do CNJ.

Este art. 2º, vincula a Secretaria Estadual, alinhando-a, com o Plano Estratégico Nacional, conforme seu § 1º, pelo qual *os planejamentos estratégicos de que trata o caput conterão pelo menos um indicador de resultado para cada objetivo estratégico* (inciso I), *metas de curto, médio e longos prazos, associados a indicadores de resultado* (inciso II) e, *projetos e ações julgados suficientes e necessários para o atingimento das metas fixadas* (inciso III).

Por fim, segundo o art. 3º, desta Resolução 70/09, incumbirá ao Núcleo de Gestão Estratégica dos Tribunais ou unidade análoga a coordenação ou assessoria *na elaboração, implementação e gestão do planejamento estratégico, como também atuará nas áreas de gerenciamento de projetos, otimização de processos de trabalho e acompanhamento de dados estatísticos para gestão* de informação.

A Resolução 604/13 do Tribunal de Justiça de São Paulo estabeleceu como objetivos estratégicos, entre outros mas mais importantes para os objetivos deste artigo, no âmbito da Eficiência Operacional, a agilização da prestação jurisdicional, a implementação de metodologias de gerenciamento de rotinas; já no âmbito da Gestão de Pessoas a capacitação e treinamento dos agentes públicos.

A idéia contida na sigla NEP ou Nova Estratégia de Produção, divide os serviços em cinco núcleos a saber: o atendimento, a movimentação dos processos, o cumprimento deles, as minutas e sala de audiências.

Ocorre que os núcleos de movimentação, cumprimento e minuta, obedecem à lógica segundo a qual os processos devem ser conduzidos tal e qual uma linha de produção. Desta forma o serviço de condução do processo pelo Cartório aplica, na realidade, uma espécie de linha de produção ou um fordismo judicial de molde que os funcionários acabam por se alienar do processo em si mesmo considerado e se especializa em uma determinada função, cuja execução demanda apenas a execução mecânica de procedimentos previamente estabelecidos tendentes a homogeneizar a condução processual em termos de racionalidade e certeza operacionais.

Semelhante sistema, ao invés de capacitar o cartorários para as demandas de massa, municiando-os com elementos que lhe possibilitem atuar em um universo jurídico cada vez mais especializado e técnico, caminha na contra-mão de direção.

Ou seja, os faz operários especializados em uma única atividade, alienando-os da realidade para qual seu trabalho os dirige. É esta perspectiva burocrática para a qual a função do Poder Judiciário não é a de ser eficiente e eficaz na construção da Justiça mas o reduz à condição de repartição pública destinada a decidir conflitos de forma mais ou menos homogênea e sem causar grandes perturbações ao *status quo* vigente.

Como se vê, conquanto se veja com bons olhos os esforços da cúpula do Tribunal para desenvolver estratégias que resolvam o problema do acervo sempre crescente de processos, tal esforço não ultrapassa a dimensão do quantitativo jungida por um autismo jurídico, o que condena todos os esforços à ineficácia quanto à possibilidade de se desempenhar um papel social relevante na definição de políticas públicas relevantes para a construção de uma sociedade justa, pluralista e solidária.

4. Considerações Finais

A jurimetria é a utilização dos instrumentos oferecidos pela estatística para radiografar a realidade do movimento de processos, por meio da coleta, tabulação, apresentação, análise, interpretação, representação gráfica e descrição dos dados coletados, facilitando sua compreensão e interpretação. Estes dados são ilustrados por meio de gráficos e tabelas, cuja visualização alcançadas permitem fácil e rápida compreensão das variáveis estudadas e a posição relativa delas no universo de estudos estabelecido. Estes dados ainda podem ser quantificados por meio de medidas-resumo que ajudam a estabelecer os horizontes de tais dados, definindo latitude e a longitude de pesquisa e atuação prática dos valores levantados. É relevante destacar, ainda, que os estudos relativos à jurimetria ainda se engatinham não apenas no mundo, mas também no Brasil, dado este que pode ser quantificado por meio de uma simples revisão de bibliografia. O pioneirismo do método é o que de mais desafiador se oferece à reflexão acadêmica no momento.

O que a jurimetria oferece, então, é a racionalização dos dados coletados, cujos indicadores fornecerão elementos para o desenvolvimento, em um primeiro momento, da melhor maneira para o Poder Judiciário atuar na resolução das demandas e, em um segundo momento, propor políticas públicas que permitam a superação da natureza do problema contratual e das práticas abusivas verificadas.

O uso da jurimetria na resolução de processos em bloco de assuntos específicos permite de um lado o ganho qualitativo, vez que o magistrado resolve não só o problema individual a ele levado mas, o problema social. De outro lado, há um ganho de escala na resolução de litígios vez que, a solução que ataca o problema social tem por consequência a diminuição na quantidade de processos bem como, a resolução coletiva permite ganho de velocidade na solução processual, desafogando o trabalho do cartório judicial.

Assim, muito embora as Metas do Conselho Nacional de Justiça sejam meramente quantitativas, não sendo realizado o trabalho de planejamento e mudança paradigmática de gestão necessário ao Poder Judiciário, a jurimetria é capaz de contribuir para o cumprimento das Metas do CNJ e, a melhoria das condições operacionais da Justiça brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Cassio Modenesi; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Jurimetria como Método de Investigação da Eficiência do Poder Judiciário: Análise do Caso das Empresas Telefônicas.** *in: Fernando Gustavo Knoerr; Rubia Carneiro Neves; Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz. (Org.). Justiça e o paradigma da eficiência na contemporaneidade.* Florianópolis: Funjab, 2014, v. 1, p. 262-280.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Generale del Diritto.** Turim: G. Giappichelli Editore, 1993.

NALINI, José Renato. **A Rebelião da Toga.** Campinas: Millenium, 2006.

NIETO, Alejandro. **El Desgobierno Judicial.** 3ª ed. Madri: Ediciones Trotta, 2005.

SERRA, Márcia Milena Pivatto. **Como Utilizar Elementos Da Estatística Descritiva Na Jurimetria**. *in Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET.* Curitiba PR – Brasil. Ano IV, nº 10, jun/dez 2013, págs. 156-169.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.