

LIZANDRO RODRIGUES DE SOUSA

A Reforma do Judiciário Brasileiro e o Desempenho do Processo Judicial

Análise de Três Institutos

Dissertação de Mestrado apresentada como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Ufpa.

Linha de Pesquisa: Fundamentos da Teoria Política e Métodos.

Orientador no Mestrado: Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz

BELÉM – PA

2016

LIZANDRO RODRIGUES DE SOUSA

A Reforma do Judiciário Brasileiro e o Desempenho do Processo Judicial

Análise de Três Institutos

Dissertação de Mestrado apresentada como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Ufpa, sob a orientação do Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz

BANCA EXAMINADORA:

Prof. (a) Dr. (a) Celso Antônio Coelho Vaz (Orientador) – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. (a) Dr. (a) Maria Dolores Lima da Silva (Examinador Interno) – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. (a) Dr. (a) Maria da Graça de M.Campagnolo (Examinador Interno) – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. (a) Dr. (a) Carlos Augusto da Silva Souza (Examinador Interno) – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. (a) Dr. (a) Pastora do Socorro Teixeira Leal (Examinador Interno) – PPGD/UFPA

BELÉM – PA

2016

RESUMO

Esta dissertação busca dados e elementos para uma avaliação da Reforma do Judiciário no Brasil. O problema que se procura resolver é: pode-se afirmar que após a Reforma do Judiciário brasileiro houve uma melhoria na performance do processo judicial, com base nos números e variáveis presentes nos relatórios recentes produzidos pelo STF e pelo CNJ? Considerando-se a enormidade do objeto estudado, nosso método consiste em limitarmos nossa análise a três institutos criados ou modificados pelos reformadores, o processo eletrônico nos tribunais de justiça, o processo administrativo fiscal federal e os processos para a apreciação da repercussão geral na admissão de recursos extraordinários no STF. Para os três institutos trabalharemos com a hipótese de que não se pode afirmar que, com a reforma, estas modificações estruturais causaram resultados positivos no desempenho do processo judicial. Usaremos métodos de análise de políticas públicas na avaliação das implementações citadas. Colheremos, nos documentos que guiaram os reformadores, os principais objetivos da Reforma do Judiciário, entre os quais a busca da celeridade processual e do acesso à justiça, os quais servirão como parâmetros para análise dos institutos escolhidos. Concluiremos que não houve o atingimento dos objetivos da Reforma para estes institutos. As causas deste fracasso residem na desconsideração, pelos reformadores judiciais, das características institucionais, sistêmicas e *path dependent* das políticas públicas.

Palavras-Chave: Reforma. Judiciário. Processo eletrônico. Processo administrativo fiscal. Repercussão geral.

ABSTRACT

This paper seeks to data and elements for an evaluation of the Judicial Reform in Brazil. The problem being addressed is: can we confirm that there was an improvement in the performance of the judicial process, based on the numbers and variables present in recent reports produced by the STF and the CNJ? Given the enormity of the studied object, we limited our analysis of judicial reform at three implementations of the reformers, the electronic process in the provincial courts, the federal tax administrative process and the general implications for admission of extraordinary appeals in the Supreme Court. For the three mentioned implementations we will work with the hypothesis that it cannot be said that structural changes caused positive results in the performance of the judicial proceedings in the courts of Brazil. We will use methods of analysis of public policies in the evaluation of the aforementioned implementations. We will seek in the documents that guided the reformers the main objectives of Judicial Reform, including the pursuit of speedy trial and access to justice. It will serve as a parameter for analysis of selected institutes. We will conclude that there was no achievement of reform objectives for these processes. The causes of this failure lie in disregard, by legal reformers, of institutional, systemic and path dependent characteristics of public policies.

Keywords: Reformation. Judiciary. Electronic process. Tax administrative process. General implications.

LISTA DE SIGLAS

AI	Agravo de Instrumento (AI)
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTN	Código Tributário Nacional
DRJ	Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FADUFRGS	Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARC	Meio Alternativo de Resolução de Conflitos
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RE	Recurso Extraordinário
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	ELEMENTOS PARA REFORMA DO JUDICIÁRIO.	7
1.1	Porque tentar avaliar a Reforma do Judiciário?	7
1.2	Em busca de uma explicação teórica.	14
1.2.1	Análise de políticas públicas.	14
1.2.2	Sistema estoniano.	17
1.2.3	Neoinstitucionalismo.	19
1.2.4	Reforma do Poder Judiciário brasileiro: em busca de <i>accountability</i> .	21
1.3	Método.	25
1.3.1	Virtualização dos procedimentos nos tribunais estaduais.	25
1.3.2	Processo administrativo fiscal federal.	26
1.3.3	Repercussão geral.	28
2	PROCESSO ELETRÔNICO E MOROSIDADE.	29
2.1	Virtualização do Judiciário e acesso à justiça.	29
2.2	Avanços tecnológicos em auxílio da justiça.	30
2.3	Índice de Processo Eletrônico e Percepção de Morosidade mapeada pelo CNJ	31
2.4	Índice de Processo Eletrônico e Taxa de Congestionamento mapeada pelo CNJ	44
3	REFORMAS JUDICIAL E DO PROCESSO NA RECEITA FEDERAL	47
3.1	Processo e morosidade na Receita Federal do Brasil.	47
3.2	Reforma do processo administrativo fiscal (virtualização).	52
3.3	Reforma do processo administrativo fiscal (1ª instância).	54
3.4	Reforma do processo administrativo fiscal (2ª instância).	58
3.5	Reforma do Processo administrativo fiscal.	62
4	A REPERCUSSÃO GERAL NO STF.	67
4.1	Contexto e justificativa.	67
4.2	A repercussão geral.	68
4.3	Repercussão geral (resultados).	69
5	CONCLUSÃO.	72
	REFERÊNCIAS	

1 ELEMENTOS PARA REFORMA DO JUDICIÁRIO.

1.1 Porque avaliar a Reforma do Judiciário?

Desde o final do século XX, no Brasil, a reforma da administração pública tornou-se um dos principais temas políticos (ABRUCIO, 2001). Uma série de medidas vem sendo adotada em prol da constituição de um modelo pós-burocrático, que combata o desperdício, o isolamento, a excessiva hierarquia, a ausência da participação do cidadão e a falta de *accountability*. Nosso foco aqui se concentra na Reforma do Judiciário brasileiro contemporâneo, e a relação desta reforma com o acesso à justiça e a eficácia da máquina administrativa judicial. Dentro de uma perspectiva sistêmica e institucionalista, sem descuidar das adições que outros modelos de análise de políticas públicas podem oferecer-nos, temos como objetivo verificar os efeitos concretos da Reforma do Judiciário para os institutos que destacaremos.

Os elementos principais que foram considerados pelos reformadores brasileiros como parâmetros para as modificações a serem efetuadas na estrutura do Poder Judiciário estão registrados, principalmente, nos seguintes documentos:

- a) Documento Técnico 319 do Banco Mundial (DAKOLIAS, 1996);
- b) I¹ Pacto Republicano, firmado em 15 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004a);
- c) II² Pacto Republicano, firmado em 13 de abril de 2009 (BRASIL, 2009c);

Os dois primeiros documentos ressaltam que um dos motivos para se pensar em reformar o Judiciário é a promoção do desenvolvimento econômico e igualitário. O Documento Técnico 319 do Banco Mundial preceitua que a eficiência da Justiça fomentará “um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos” (DAKOLIAS, 1996, p. 7). O I Pacto Republicano destaca, dentre outras motivações para a reforma, que “a morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade” (BRASIL, 2004a, p. 2). O I Pacto precedeu a principal realização da Reforma do Judiciário, a Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004b) e é considerado como sua exposição de motivos. A emenda citada criou o Conselho Nacional de

¹ I Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo. Parceria firmada entre o Supremo Tribunal Federal, o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional para melhorar as instituições judiciais nacionais, assinado em 2004.

² II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo. Parceria firmada entre o Supremo Tribunal Federal, o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional para melhorar as instituições judiciais nacionais, assinado em 2009.

Justiça (CNJ)³ e uma série de reformas do processo, como o tratamento de demandas repetitivas, a súmula vinculante e a repercussão geral para recursos extraordinários ao STF (ver Quadro 1, p. 11).

O II Pacto Republicano firmado em 13 de abril de 2009 fixa como objetivos da reforma o acesso universal à justiça, o aprimoramento da prestação jurisdicional e o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal.

Na cerimônia de abertura do Ano Judiciário 2011, o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Cezar Peluso, apresentou a proposta do III Pacto Republicano, com a intenção de dar continuidade ao processo de aprimoramento da ordem jurídica e consolidar o processo de modernização da máquina judiciária (BRASIL, 2011e). Às vésperas da edição do III Pacto Republicano urge avaliar se as medidas legais e administrativas planejadas foram implementadas e se causaram os efeitos que se pretendia. O III Pacto Republicano ainda não foi assinado.

Será que o CNJ, órgão criado pela Emenda Constitucional (EC) 45/2004 no intuito de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, já oferece aos jurisdicionados brasileiros dados e relatórios suficientes para aferir os efeitos da Reforma do Judiciário?

Setores do judiciário brasileiro mostraram-se particularmente ávidos em resistir à reforma e à criação de controles externos, defendendo uma interpretação estrita do princípio da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos consagrados na Constituição (SANTISO, 2003). Por exemplo, a Adin 3367⁴, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), questionava a criação do CNJ (BRASIL, 2006b). Vencidas as resistências e implementada a reforma intenta-se colher evidências de resultados práticos que avaliem este esforço. Procura-se, por exemplo, por números que demonstrem um real constrangimento institucional sobre a atuação das burocracias do Poder Judiciário (COELHO VAZ; LIMA, 2014) e que sinalizem para atendimento das finalidades da reforma do judiciário.

Institutos e instituições novos foram concebidos para implementar a chamada Reforma do Judiciário. Pretendemos trazer subsídios para uma avaliação da reforma judicial

³ Criado em 31 de dezembro de 2004 pela EC 45/2004 e instalado no anexo II do edifício do STF em 14 de junho de 2005.

⁴ O STF, em 13 de abril de 2005, julgando a ação, considerou constitucional o CNJ.

com o fim de correção de caminhos. Urge uma abordagem que alie às reflexões jurídicas que debatem as conseqüências normativas da decisão preocupações práticas com a eficácia do sistema processual. Preocupa-nos as implicações institucionais do formato do sistema de decisão judicial. Como as decisões jurídicas podem afetar o funcionamento das instituições ou serem afetadas por este funcionamento (ALMEIDA, 2013).

Intenta-se resolver o seguinte problema: pode-se afirmar que as modificações estruturais e institucionais proporcionadas pela Reforma do Judiciário causaram efeitos positivos no desempenho do processo judicial nos tribunais do Brasil?

As influências das modificações trazidas pela Reforma do Judiciário brasileiro, no desempenho do processo judicial nos tribunais do Brasil devem ser analisadas separadamente, tendo-se em vista a enormidade e complexidade da instituição Poder Judiciário. Porém, não se pode perder a noção do conjunto do sistema judiciário, de seu contexto, ou das implicações históricas sobre os institutos planejados.

Colheremos, nos documentos que guiaram os reformadores, os principais objetivos da Reforma do Judiciário. Estes serão os parâmetros para análise do desempenho dos processos que destacaremos. Quais dos Elementos para Reforma, nomeados desta forma pelo Documento Técnico 319 do Banco Mundial e confirmados como objetivos de reforma pelos Pactos Republicanos, foram base para às implementações trazidas pela Reforma do Judiciário brasileira?

Todos os Elementos para Reforma indicados pelo Documento Técnico 319 do Banco Mundial foram explorados pelos reformadores (ver Quadro 1, p. 11) na tentativa de institucionalização de uma Reforma do Judiciário brasileiro. Os principais Elementos (objetivos da reforma) indicados no referido documento são (DAKOLIAS, 1996):

- a) Administração das Cortes de Justiça, gerenciamento de processos, legislação processual;
- b) Independência do Judiciário – orçamento, nomeações, avaliações, sistema disciplinar; órgão de controle;
- c) Acesso à Justiça - mecanismos alternativos de resolução de conflitos, custos das Cortes de Justiça, defensoria pública, juizados de pequenas causas e questões de gênero;
- d) Ensino Jurídico - para estudantes e público em geral, e treinamento para advogados e juízes; conselhos profissionais de advogados.

A respeito das recomendações do mesmo documento merecem destaque (DAKOLIAS, 1996):

- a) Instituição de órgão destinado a realizar o controle externo do Judiciário com atribuições administrativas e disciplinares;
- b) Adoção de balizamento jurisprudencial compulsório pela cúpula do Poder Judiciário;
- c) Adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Mas, quais institutos implementados ou modificados pela Reforma do Judiciário brasileira analisaremos? Sem pretendermos ser exaustivos, listamos no Quadro 1, a seguir, algumas realizações da Reforma do Judiciário no Brasil, para destas selecionarmos nosso objeto de estudo. Procuramos associar cada realização/instituto com um dos objetivos contidos nos documentos que deram norte à Reforma do Judiciário (Documento Técnico 319 e Pactos). Chamamos cada objetivo de “Elemento para a Reforma”, como nomeado no Documento Técnico 319.

Quadro 1. Exemplos de realizações da Reforma do Judiciário no Brasil

Elementos para a Reforma	Realizações/Institutos	Dispositivo Legal
Administração das Cortes de Justiça.	Criação do CNJ. Justiça Itinerante. Incidente de deslocamento de competência. Ouvidorias.	EC 45/2004. § 2º do art. 107 da CF. § 5º do art. 109.
Gerenciamento de Processos	Reforma do CPC. Novo CPC. Repercussão geral. Processo eletrônico	Lei 13.105/2015. Lei 11.419/2006. EC 45/2004.
Legislação processual	Reforma do CPC. Novo CPC. Repercussão geral. Recursos repetitivos.	Lei 13.105/2015. art. 543-A a art. 543-C do CPC.
Independência do Judiciário	Estatuto Constitucional do Judiciário. CNJ.	Arts 93 e ss da CF/88. EC 45/2004.
Orçamento	Autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário.	Art. 99 da CF/88
Nomeações, avaliações, sistema disciplinar.	Criação do CNJ. Estatuto constitucional do Judiciário.	Arts 93 e ss da CF/88. EC 45/2004.
Órgão de controle	Criação do CNJ. Estatuto Constitucional do judiciário.	EC 45/2004. § 2º do art. 107 da CF. § 5º do art. 109 da CF.
Acesso à justiça	Criação do CNJ. Estatuto Constitucional. Ouvidorias.	EC 45/2004.
Métodos alternativos de resol. de conflitos.	Juizados especiais e processos administrativos (p. ex. processo administrativo fiscal federal)	EC 45/2004 (art. 5º da CF).
Custos das Cortes de Justiça	Previsão constitucional de limites orçamentários. Novo CPC.	EC 45/2004. CF/88, art. 99 e pars. § 2º do art 98 da CF.
Defensoria Pública	Previsão constitucional de autonomia orçamentária/financeira.	CF/88, art. 134, § 2º e art. 168.
Juizados de pequenas causas.	Previsão constitucional de juizados especiais.	CF/88, art. 98 (estaduais) e § 1º (EC/45, federais).
Questões de gênero e raça.	Lei Maria da Penha. Estatuto da Igualdade Racial	Lei 11.340/2006. Lei 12.288/2010.
Ensino Jurídico.	Criação do CNJ. Estatuto Constitucional do judiciário.	EC 45/2004. CF/88.
Conselho profissional de advogados	Previsões constitucionais da OAB.	CF/88, artigos. 93, 94 (quinto const), 103, 103-B, 129, 130-A, 132.
Balizamento jurisprudencial compulsório	Súmula vinculante. Repercussão geral. Ações diretas e declaratórias de constitucionalidade.	CF /88 (art. 102) e EC 45/2004 (art. 103-A).

Fonte: O próprio autor.

Para uma maior delimitação da análise escolhemos três institutos, segundo os critérios dos parágrafos seguintes, entre os muitos implementados ou modificados no bojo da Reforma.

Akutsu (2012) traz sugestões de dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes e que podem influenciar no desempenho do sistema judicial brasileiro. Entre outras propostas, o autor sugere pesquisa que avalie a influência do desenvolvimento dos recursos estratégicos do Poder Judiciário sobre as variáveis da dimensão "Desempenho do Sistema Judicial" relacionadas a tempo de julgamento. Neste caminho começaremos pela análise da implementação do processo eletrônico e sua possível influência no desempenho processual. Compararemos a evolução da implantação do processo eletrônico nos tribunais de justiça com a evolução da Percepção de Morosidade e da Taxa de Congestionamento nos tribunais de justiça do Brasil. O processo eletrônico nos tribunais de justiça será o primeiro instituto a ser estudado.

Constatando-se a importância da virtualização dos procedimentos de resolução de conflitos e o atraso desta implantação nos tribunais de justiça, e o comprometimento da análise precedente por conta deste atraso, analisaremos em seguida um processo que, além de ter sido objeto de um completo programa de informatização, sofreu profunda influência de outras inovações trazidas pela Reforma do Judiciário, como a vinculação de decisões de tribunais superiores. Trata-se do processo administrativo fiscal federal. Sua importância advém de ser uma fase prévia dos litígios que abarrotam os tribunais brasileiros. Segundo dados do relatório Justiça em Números de 2010, os processos de execução fiscal correspondiam a 32% dos 83,4 milhões de processos em tramitação na Justiça brasileira naquele ano (BRASIL, 2011b). Uma forma de diminuir este problema é a implantação de métodos alternativos de resolução de litígios, métodos tão bem defendidos pelos documentos que embasaram a Reforma do Judiciário (DAKOLIAS, 1996). O processo administrativo fiscal federal após a Reforma do Judiciário será o segundo instituto a ser estudado.

Por fim escolhemos outro instituto, o processo para análise da repercussão geral, que também se localiza em órgão em adiantado estágio de informatização (BRASIL, 2015c, p, 36), o STF. Analisaremos os resultados obtidos pela instituição da repercussão geral, que tenta trazer racionalidade no processo judicial brasileiro e vinculação de decisões para o controle de constitucionalidade difuso. A vinculação de decisões é um dos objetivos/Elementos da Reforma. Incluímos um instituto criado pela Reforma do Judiciário no STF por ser nosso intento perpassar por toda a hierarquia processual brasileira, a fim de

colhermos uma amostra do caminho a ser percorrido pelo cidadão quando da resolução de conflitos através das instâncias estatais. Neste sentido dispomos de institutos em um órgão que opera um método alternativo de resolução de conflitos, em um tribunal de recursos e em um tribunal superior.

Através da delimitação acima, reescrevemos assim nosso problema: pode-se afirmar que o processo eletrônico nos tribunais de justiça, o processo administrativo fiscal e o processo para a análise da repercussão geral causaram efeitos positivos no desempenho dos tribunais no Brasil, tendo como parâmetro para a análise os objetivos da Reforma descritos nos documentos que nortearam a Reforma do Judiciário no Brasil, entre os quais a busca da celeridade processual e do acesso à justiça?

Tem-se como hipótese, para os exemplos destacados, que os objetivos não foram alcançados, e que os motivos do fracasso destes institutos selecionados, trazidos ou modificados pela Reforma do Judiciário brasileiro decorrem de uma abordagem que não se preocupou com as causas da morosidade e com os efeitos concretos esperados de cada realização. A análise destes componentes do sistema jurídico brasileiro de forma integrada e baseada nos resultados práticos esperados poderia ajudar no alcance dos objetivos da Reforma do Judiciário.

Cappelletti (2002, p. 4) destaca que o estudo jurídico se manteve, mesmo recentemente, indiferente às realidades do sistema judiciário:

Sua preocupação era de freqüentemente de mera exegese ou construção abstrata de sistemas e mesmo, quando ia além dela, seu método consistia em julgar as normas de procedimento à base de sua validade histórica e de sua operacionalidade em situações hipotéticas.

Importante destacar que não se pretende empreender uma avaliação política da Reforma do Judiciário brasileiro. Uma avaliação política ressaltaria o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de dada política (no nosso caso, a Reforma do Judiciário) e os valores e critérios nela identificáveis (ARRETCHE, 1988). A avaliação nesta perspectiva prescindiria do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Mas é na análise operacional que se quer concentrar. Na avaliação política examinar-se-ia os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis. Mas, quer-se justamente concentrar nesta engenharia institucional e em seus resultados concretos, como na diminuição da morosidade nos tribunais. Devido à amplitude de institutos, atores, objetivos e ambientes alcançados pela Reforma do Judiciário no Brasil, e

considerando os limitados tempo e objetivo, concentrar-se-á o estudo em três institutos (processo eletrônico nos tribunais de justiça, o processo administrativo fiscal federal e a repercussão geral no STF) criados ou modificados pela Reforma, procurando-se na análise encontrar os motivos pelos quais estas tentativas não obtiveram sucesso em seus intentos.

1.2. Em busca de uma explicação teórica.

1.2.1 Análise de políticas públicas.

Pretende-se fazer análise e avaliação pontuais a respeito da eficácia de uma política pública específica: a prestação jurisdicional no Brasil pós Reforma do Judiciário. Logo, faz-se importante caracterizar esta prestação governamental como política pública e selecionar o modelo que melhor se adapta ao empreendimento presente.

Souza (2006, p. 26) resume 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)”.

Não se pode pensar que a análise de políticas públicas pode estar guiada por métodos determinísticos e prescritivos. Estamos em terreno de uma ciência social, em que a obra humana influencia e é influenciada pelo ambiente, pela história, pelas instituições, por caminhos nem sempre previsíveis. A dificuldade de racionalizar os processos de políticas públicas levou Garcia (2001, p. 12) a caracterizar a dinâmica como “quase caótica” e sugerir a validade da analogia à dificuldade de entendimento dos buracos negros, considerando-se que todo o conhecimento obtido sobre estes últimos advém de formulações teóricas e observações indiretas:

As dificuldades de se conhecerem de fora esses processos são quase intransponíveis. Estar dentro, por outro lado, é ser capturado pela dinâmica quase caótica que impera em nossas administrações públicas, e representa uma impossibilidade para o pesquisador acadêmico enquanto tal. Talvez valha, aqui, a analogia com os buracos negros, um fenômeno cuja existência ainda carece de cabal comprovação científica (o que não é o caso dos realmente existentes processos de governo), ainda pouco conhecido e para o qual não se dispõe de teoria suficiente e testada em sua capacidade explicativa. Seria o caso de se perguntar se os pesquisadores acadêmicos não olham para os complexos processos de governo de modo semelhante aos astrônomos para com os buracos negros: de longe e sem teoria apropriada (GARCIA, 2001, p. 12).

Não chegaremos ao extremo de negar qualquer racionalidade. Nossas observações não são todas indiretas.

No intuito de viabilizar a análise a respeito da eficácia da prestação jurisdicional no Brasil pós Reforma do Judiciário, para os institutos destacados, iremos utilizar os modelos desenvolvidos, ao longo dos anos, pela ciência política para entender a vida política. Em resumo de Dye (2009), os modelos que têm alguma utilidade para o estudo de políticas públicas são: modelo institucional, modelo de processo, modelo de grupos, modelo de elite, modelo racional, modelo incremental, modelo da teoria dos jogos, modelo da opção pública e modelo sistêmico.

Estes modelos não competem, necessariamente, entre si. Cada um oferece uma maneira diferente de pensar sobre políticas públicas e sugerir algumas causas e consequências da política pública. Conforme destaca Dye (2009), cada modelo focaliza um aspecto distinto da vida política, e pode ajudar-nos a entender coisas diferentes das políticas públicas. Listamos a seguir os destaques de Dye (2009) para as principais características de cada modelo, com a indicação de um autor de cada escola:

Quadro 2. Modelos de análise de políticas públicas.

MODELO	DESCRIÇÃO
Modelo institucional	Tradicionalmente, a ciência política tem sido definida como o estudo das instituições governamentais. As atividades políticas geralmente giram em torno de instituições governamentais específicas - o Congresso, a Presidência, os Tribunais, os Estados, os Municípios e assim por diante. Essas instituições oficialmente estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas. As instituições governamentais são de fato padrões estruturados de comportamento de indivíduos e de grupos. Esses padrões estáveis de comportamento dos indivíduos e dos grupos podem afetar o teor das políticas públicas. As instituições podem ser configuradas para facilitar certas consequências políticas e obstruírem outras consequências (Johan P. Olsen).
Modelo de processo	Os processos e os comportamentos políticos têm absorvido a atenção central da ciência política com o objetivo de descobrir padrões identificáveis de atividades ou "processos". Pode-se visualizar o processo político como uma série de atividades políticas - identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. Os cientistas políticos devem, segundo este modelo, em seus estudos sobre políticas públicas, se ater a esses processos e evitar análises sobre a <i>substância</i> das políticas (Charles O. Jones).
Modelo de grupos	A teoria dos grupos começa com a proposição de que a interação entre os grupos é o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo. Um grupo torna-se político se e quando apresenta uma reivindicação por intermédio de ou a quaisquer das instituições governamentais. Os indivíduos só são importantes na política quando agem como parte integrante ou em nome de grupos de interesse. O grupo torna-se a ponte essencial entre o indivíduo e o governo. A política é, na verdade, a luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas (David Truman).
Modelo de elite	A política pública pode também ser vista sob o prisma das preferências e valores da elite governante. Ainda que frequentemente afirmemos que a política pública reflete as demandas "do povo", esta afirmação talvez expresse mais o mito do que a realidade da democracia de um país. A teoria elitista sugere que "o povo" é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. A sociedade está dividida entre os poucos que têm poder e os muitos que não têm. Somente um pequeno número de pessoas aloca valores para a sociedade; as massas não decidem políticas públicas (Harmom Zeigler).
Modelo racional	A política racional é a que produz "ganho social máximo", isto é, os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos. Uma política é racional quando a diferença entre os valores que ela produz e os valores que ela sacrifica é positiva e maior que o saldo de qualquer outra proposta. O racionalismo envolve o cálculo de <i>todos</i> os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política pública, não apenas aqueles que podem ser medidos em termos monetários (Yehezdel Dror).
Modelo incremental	Incrementalismo: política como variações sobre o passado. O incrementalismo vê a política pública como uma continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. O modelo incremental reconhece a natureza não prática da formulação "absolutamente racional" de políticas e descreve um processo mais conservador de formulação de decisões (Charles E. Lindblom).
Modelo da teoria dos jogos	A teoria dos jogos é um modelo abstrato e dedutivo de formulação de políticas. Não descreve como as pessoas de fato tomam decisões, mas como procederiam para tomar decisões em situações competitivas se elas fossem inteiramente racionais. Portanto, a teoria dos jogos é uma forma de racionalismo, mas que se aplica a situações competitivas, em que o resultado depende do que dois ou mais participantes façam. As regras do jogo descrevem as opções que estão à disposição de todos os jogadores. Na teoria dos jogos, o prêmio corresponde aos valores que cada jogador recebe como

	<p>resultado de suas escolhas e das de seus adversários. Um conceito-chave na teoria dos jogos é estratégia. A estratégia refere-se à tomada de decisão racional em que um conjunto de movimentos visa a alcançar o melhor prêmio, mesmo depois de considerados todos os possíveis movimentos do adversário (Robert Aumann).</p>
<p>Modelo da opção pública</p>	<p>Teoria da opção pública (public choice): política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto-interesse. A opção pública é o estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado, especialmente a aplicação de análises econômicas à formulação de políticas públicas. Tradicionalmente, a ciência econômica estudava o comportamento no ambiente de mercado e partia da presunção de que os indivíduos perseguiram seus interesses privados; a ciência política estudava o comportamento na arena pública e presumia que os indivíduos corriam atrás de sua própria noção de interesse público. Desenvolveram-se, portanto, versões diferentes de motivação humana, na ciência econômica e na ciência política: a idéia do <i>homo economicus</i> pressupunha um ator auto-interessado que procura maximizar benefícios pessoais; a do <i>homo politicus</i> imaginava um ator com espírito público que tenta maximizar o bem-estar societário. Mas a teoria da opção pública contesta a noção de que os indivíduos agem de uma maneira no foro político e de outra no contexto do mercado. A teoria da opção pública parte da premissa de que todos os atores políticos - eleitores, contribuintes, candidatos, legisladores, burocratas, grupos de interesse, partidos, burocracias e governos — procuram tornar máximos seus benefícios pessoais tanto no reino da política quanto no ambiente do mercado (James Buchanan).</p>
<p>Modelo sistêmico</p>	<p>Política como produto do sistema. Outra maneira de conceber políticas públicas é encará-las como respostas de um sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente. As forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas <i>inputs</i>, ou <i>entradas</i>. O meio ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade. Os <i>outputs</i>, ou saídas, do sistema político são as alocações oficiais de valores do sistema; essas alocações, por sua vez, constituem a política pública. O conceito de sistema político tem sido empregado, implícita ou explicitamente, por muitos estudiosos, que têm procurado analisar as causas e as conseqüências das políticas públicas (David Easton).</p>

Fonte: O autor, com base em Dye (2009, pags. 110/116)

Na análise que se segue sobre a Reforma do Judiciário brasileira, sem descurar da ajuda dos demais modelos, destacaremos os modelo sistêmico e institucional, em sua versão mais contemporânea (neoinstitucionalismo).

1.2.2 Sistema estoniano.

O sistema político não difere muito, em complexidade, dos demais sistemas que estruturam nossa realidade, desde os naturais aos sociais. A compreensão desta complexidade, sua ordem e sua desordem, é a tarefa da ciência moderna.

Estamos cercados por sistemas complexos - desde uma célula biológica, feita de milhares de moléculas diferentes que trabalham perfeitamente em conjunto, até nossa sociedade, uma coleção de seis bilhões de pessoas que colaboraram na sua maioria - que exibem infinitos sinais de ordem e auto-organização. Compreender e quantificar a complexidade é um grande desafio para a ciência. (BARABÁSI, 2005, p. 68)

De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo pertencem ao todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem da interação e das relações

entre as partes (CAPRA, 1996, p. 31). A natureza do todo é sempre dissociada da mera soma das partes. Por isso a importância, para o pensamento sistêmico, do estudo das partes de um sistema considerando o contexto das relações entre as partes e considerando o contexto das relações com outros sistemas. Easton (1970, p. 178) incorporou o pensamento sistêmico na análise política. Para ele “A análise sistêmica da vida política repousa na ideia de um sistema envolvido por um contexto, e sujeito às suas possíveis influências, que ameaçam impelir suas variáveis essenciais para além de suas escalas críticas”. Para persistir, o sistema precisa ser capaz de responder com medidas que aliviem a tensão.

O Judiciário pode ser estudado com a ajuda da teoria sistêmica por ser parte do sistema político, exercendo a função de adjudicação das normas produzidas, que seria um dos *outputs* deste sistema maior.

Na análise de políticas públicas (no nosso caso, na análise da Reforma do Judiciário), deve-se duvidar da simplificação. Pode ser uma simplificação apressada imaginar que o resultado da implementação de uma política pública possa ser influenciado exclusivamente por uma única variável em um sistema tão complexo. A ideia de sistema, que sugere uma abordagem que busca compreensão no todo, e não só nas partes isoladas, denuncia uma complexidade maior. A análise de sistemas da vida política repousa na ideia de um sistema envolvido por um contexto e sujeito às suas possíveis influências (EASTON, 1970, p. 185). Segundo a escola eastoniana, resultados de políticas públicas resultam do processamento, pelo sistema político, dos vários *inputs* originários do meio ambiente e frequentemente de *withinputs*: demandas originadas no interior do próprio sistema político. Ainda segundo esta escola, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006). Não podemos esquecer que estamos falando de políticas públicas que se caracterizam também como decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 2011).

O pensamento sistêmico é inicialmente proposto na análise do serviço judicial sem a pretensão de que este pensamento seja superior a qualquer outro. Nossa intenção é aumentar a compreensão da complexidade e possibilitar o avanço do estudo.

O sistema político não difere muito, em complexidade, dos demais sistemas que estruturam nossa realidade. Constata-se que o sistema jurídico, objeto do estudo, traz a ideia de sistema em sua concepção. Os que o projetaram, desde Montesquieu e Madison, conceberam-no como um sistema menor, parte de um sistema maior (o sistema político), em que o equilíbrio das forças do Estado seria buscado por um sistema de freios e contrapesos

entre três partes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Aquele sistema menor consiste em uma estrutura hierárquica de um ordenamento em forma de uma pirâmide. Em seu vértice figura a norma fundamental, e de alto a baixo percebe-se uma série de processos de produção jurídica ordenada (BOBBIO, 2011). O princípio vem primeiro bem descrito por Kelsen (1987, p. 240):

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.

Desta forma vê-se presente no sistema jurídico as ideias de ordem, hierarquia e equilíbrio, básicas na concepção de sistemas.

1.2.3. Neoinstitucionalismo.

Outra perspectiva para análise desta política pública é o neoinstitucionalismo, marcado por uma postura teórica mais aberta que o sistema estoniano. No neoinstitucionalismo a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo de cada caso é dada *a posteriori*, segundo as conjunturas encontradas, o que dilata as possibilidades de compreensão.

O uso do modelo institucional justifica-se porque, estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes de ser adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental (DYE, 2009). As instituições dão às políticas públicas legitimidade, universalidade e coercibilidade. E a Reforma do Judiciário brasileira trouxe novas instituições, como o CNJ, e implementou ou modificou dezenas de novos institutos formais e jurídicos para cuja análise e avaliação (de alguns) direcionaremos nossa atenção.

A maioria dos principais atores nos sistemas econômicos e políticos modernos são organizações formais (Estados, empresas, Poder Judiciário...), e as instituições da lei e da burocracia ocupam um papel dominante na vida contemporânea (MARCH; OLSEN, 2008).

Mas o que caracterizou as teorias políticas desde meados do século XX foram concepções que se afastaram do modelo institucional. De um ponto de vista comportamental, as instituições sociais formalmente organizadas passaram a ser consideradas arenas (MARCH; OLSEN, 2008) dentro das quais o comportamento político atua, motivado por

fatores que eram considerados mais fundamentais. A visão fundamental destas teorias ressaltou aspectos como:

o contextualismo, inclinado a ver a política como parte integrante da sociedade e menos inclinada a diferenciar o Estado da sociedade [...] e o funcionalismo, inclinado a ver a história como um mecanismo eficiente no alcance de equilíbrios e menos preocupado com as possibilidades de inadaptação e não singularidade no desenvolvimento histórico. (MARCH; OLSEN, 2008, p. 122)

O neoinstitucionalismo é um conjunto de ideias que minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas (MARCH; OLSEN, 2008). Essa perspectiva questiona quão gerenciáveis são as ações organizadas e até que ponto pode-se obter alguma ordem pública em sociedades pluralistas. As instituições públicas podem experimentar elevado grau de autonomia e seguir uma lógica própria. Mas o processo histórico seleciona formas organizacionais que nem sempre são eficientes:

A lógica da consequência é uma ilusão. A ação em organizações não é, em grande medida, orientada instrumentalmente. Na verdade, a racionalidade pura e absoluta é impossível de ser executada. Apenas a racionalidade limitada está disponível. (THOENING, 2010, p 175)

Para os neoinstitucionalistas não é possível estabelecer grandes postulados definitivos ou teorias gerais, mas apenas teorias de médio alcance baseadas em afirmações provisórias a serem testadas e alteradas a partir da realização de estudos históricos (MARQUES, 1997). Os neoinstitucionalistas rejeitam o enfoque determinista presente em muitas teorias gerais globalizantes, como a teoria dos sistemas:

O objetivo central do neo-institucionalismo é construir uma teoria de médio alcance que estabeleça uma ponte entre análises centradas no Estado e na sociedade, enfocando variáveis de nível intermediário para dar conta da variação histórica e conjuntural dos fenômenos. Os históricos rejeitam o enfoque determinista presente em muitas teorias gerais globalizantes como o marxismo, a teoria dos sistemas e o funcionalismo. Para eles, a escala mais propícia para a investigação dos fenômenos sociais é o nível intermediário, no qual as grandes estruturas como a luta de classes, por exemplo, são mediadas pelas instituições como os partidos, os sindicatos etc., e ganham formas históricas específicas, sem o risco de explicações deterministas e unicasais (MARQUES, 1997, p. 78).

Um postulado relativizado pela corrente neoinstitucionalista é a da autonomia do poder dos atores estatais. Para os neoinstitucionalistas, a autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista que possa se definir *a priori* (como sustentam alguns autores marxistas). Ela varia de caso a caso, e dentro de cada um, de agência para agência (MARQUES, 1997). A autonomia é definida em cada situação histórica pelas potencialidades estruturais que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção (MARQUES, 1997).

Os neoinstitucionalistas também afirmam que o atingimento dos intuitos institucionais não se vincula unicamente ao planejamento estatal, sendo um processo *path dependency*. *Path dependency*, ou retornos crescentes (*increasing returns*) significa que acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. O uso do conceito demanda o entendimento sobre o que existe nas instituições que influenciará escolhas futuras, mas também como as instituições e as "construções mentais" dos atores (no jargão da *path dependency*) interagem nesse processo (SOUZA, 2003). Nas instituições a história e o passado contam. A utilidade do conceito decorre da consequente liberação dos cientistas políticos de explicações estritamente funcionalistas, que supõem que as instituições evoluem por meio de alguma forma de processo histórico eficiente (MARCH; OLSEN, 2008).

O sucesso da uma reforma administrativa, por exemplo, dependeria da influência dos servidores públicos, do ambiente, do passado, além de depender das próprias instituições. Pretende-se constatar, para os institutos destacados, que, mesmo com as medidas adotadas no intuito de acelerar a resolução dos litígios (um dos objetivos da Reforma do Judiciário, que garantiu na Constituição Federal uma razoável duração do processo administrativo e judicial), não se pode afirmar que houve uma melhoria nos índices de desempenho do processo. Afirmações como a de que a implantação do processo eletrônico provocaria, por si só, uma visível diminuição da morosidade (FREIRE; BERNARDES; ROVER 2011), ou de que a mudança no desenho institucional do acesso ao STF via recurso extraordinário diminuiria os estoques do Judiciário (BRASIL, 2016) não só são negados com os números atuais como demonstram a fragilidade das concepções das ações correspondentes na Reforma do Judiciário.

1.2.4 Reforma do Poder Judiciário brasileiro: em busca de *accountability*.

Já adiantamos que são vários os objetivos da Reforma do Judiciário no Brasil. Entre eles destacamos aqui o intento de preencher a ausência de um sistema de *accountability*. Após o regime autoritário (1964-1985), a Assembléia Constituinte de 1985/1988 considerou que a reabilitação da independência do poder judicial era fundamental no retorno à democracia como efetivo instrumento de *accountability* horizontal (de outros órgãos). A Constituição de 1988 concedeu substancial independência ao poder judiciário, representada por extensas garantias constitucionais e garantias substantivas, representadas pelos poderes outorgados ao Poder Judiciário, à disposição dos juízes (SANTISO, 2003). Mas, a independência do poder judicial *unaccountable* afetou negativamente o seu desempenho.

Juízes e Judiciário muito insulados podem abusar da confiança depositada neles. Neste caso, “somos obrigados a assegurar que os juízes estejam dispostos em instituições que garantam um certo tipo de *accountability* vinda do povo e dos representantes do povo” (FEREJOHN, 1999).

Apesar da constatação de PINHO e SACRAMENTO (2009) de que o conceito de *accountability* na literatura e na realidade brasileira está em construção, adota-se aqui a definição desses autores. Eles condensaram as colaborações dadas por predecessores ao vocábulo de origem inglesa e destacaram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo. A responsabilidade objetiva compreende a de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Já a subjetiva corresponde à cobrança que a pessoa exerce sobre si mesma quanto à necessidade de prestar contas a alguém (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

É de O’Donnell (1998) a diferenciação entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal. A *accountability* vertical refere-se às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil que procuram estabelecer formas de controle sobre governantes e burocratas. A *accountability* horizontal dá-se por meio dos mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua, entre os Poderes, ou através da atuação de outras agências governamentais criadas com finalidade de monitoramento e de fiscalização do poder público (CENEVIVA, 2006).

Nosso ordenamento constitucional já trouxe substanciais garantias institucionais ao Judiciário (autonomia financeira/administrativa e autogoverno), garantias funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade salarial e inamovibilidade) e proteção à independência. Por outro lado, antes da Reforma do Judiciário constatavam-se profundos *deficits* de *accountability* vertical judicial (possibilidade de os cidadãos controlarem e influenciarem as ações do judiciário) e de *accountability* horizontal judicial (controle de juízes e tribunais por outros órgãos judiciários (TOMIO, 2013)). Poucos incentivos existiam dentro do Judiciário para discipliná-lo, recompensar o bom desempenho e punir o mau desempenho. Os tribunais eram tidos como lentos, distantes, inacessíveis, e muitas vezes corruptos e os mecanismos de disciplina interna e controle externo fracos (SANTISO, 2003).

Pressupõe-se que a reforma capitaneada pela EC 45/2004 preencheu algumas lacunas de *accountabilities* presentes no arranjo constitucional de 1988 por meio de

mecanismos de *accountabilities* horizontal e vertical não eleitoral do Poder Judiciário (SANTISO, 2003).

Novos meios de controle foram definidos e novos atores de *accountability* horizontal instituídos (p. ex, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)). É neste contexto que ganha relevância a instituição de ouvidorias judiciais (CAPPELLETTI, 2002), responsáveis pela *accountability* horizontal judicial comportamental e institucional. *Accountability* judicial comportamental reside na responsividade dos juízes pela sua conduta perante as partes, os advogados, os funcionários judiciais e o povo (TOMIO, 2013). A *accountability* judicial comportamental traz um problema clássico de *accountability*: a dificuldade de obtenção de informações e dados para mensurar o cumprimento pelos agentes dos deveres e dos resultados esperados (TOMIO, 2013).

Já a *accountability* judicial institucional diz respeito principalmente às relações de *accountability* horizontal que restringem e moldam a independência judicial institucional. No caso do Poder Judiciário brasileiro, a grande independência judicial institucional tende a enfraquecer os mecanismos de *accountabilities* judiciais internos. Uma forma de contrabalançar este poder excessivo seria a criação de conselhos de justiça, com o objetivo de ampliar as *accountabilities* comportamental e institucional, por meio de um controle interno. Esse é o caso do CNJ.

A maior participação do Poder Judiciário na sociedade com a ênfase da Constituição de 1988 nos direitos sociais e o aumento das demandas (SADEK, 2004), aliada a ausência de incentivos dentro do Judiciário para discipliná-lo, recompensar o bom desempenho e punir o mau desempenho colocou em debate, desde a década de 1990, diversas propostas de reforma do poder Judiciário (TOMIO, 2013).

A concretização de princípios como o da publicidade permitiria a realização de *accountability* social vertical não eleitoral sobre magistrados e serviços auxiliares, sendo aplicadas as sanções de exposição pública ou de denúncias às ouvidorias.

A possibilidade de cidadãos apresentarem reclamações às ouvidorias judiciais mescla o aspecto vertical e o aspecto horizontal, ou seja, a capacidade de a ouvidoria obrigar o magistrado a prestar informação (SANTISO, 2003). Exploraremos, a seguir, alternativas advindas desta comunicação entre o cidadão e o Judiciário, através da possibilidade de controle e correção de caminhos pela análise de demandas à corregedoria do CNJ sobre a morosidade processual (capítulo 2).

Importante destacar o contexto temporal e institucional em que se inseriu no Brasil a Reforma do Judiciário. No contexto temporal, o desenho institucional é influenciado pelo trânsito de um governo ditatorial para a aproximação lenta em direção a um ideal democrático. A Ditadura é terreno infértil para brotar qualquer *accountability*. Mas, é “maior o interesse pela *accountability* em sociedades que apresentam avançado estágio democrático” (SANTISO, 2003, p. 4).

O plano da Reforma do Judiciário a partir dos anos 2000 foi rigoroso e conflituoso. Segundo Santiso (2003), o paradoxo central da governança judicial no Brasil é: enquanto o Judiciário constitui uma instituição chave de *accountability*, sua efetividade era obstada precisamente pela falta de *accountability*. Entendendo-se governança como “ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo” (AKUTSU, 2008, p. 185), pode-se afirmar que a exploração das dimensões da governança judicial em busca de um contencioso mais eficiente e célere tornou-se o eixo do movimento político conhecido como Reforma do Judiciário. Este movimento não deve ser percebido como estático, mas como um movimento em curso e em contínuo aperfeiçoamento.

Neste momento é necessário destacar que se defende um processo célere, mas não relâmpago ou sumário. A partir do momento em que se reconhece a existência do direito fundamental ao processo, está-se reconhecendo o direito do cumprimento de uma série de atos obrigatórios, que compõem o conteúdo mínimo do devido processo legal (DIDIER, 2014). O que se espera é um mapeamento das deficiências e demoras evitáveis com o fim de se viabilizar uma boa governança. Uma “boa governança” é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e também direitos humanos” (GONÇALVES, 2005, p. 6).

A avaliação da evolução da performance do contencioso no Brasil, dentro de parâmetros de controle gerenciais e constitucionais atuais, visa analisar a ampliação da efetividade do acesso à justiça, aos direitos fundamentais e a eficácia das medidas estatais empreendidas com a Reforma do Judiciário. Para que se avaliem índices de produtividade do processo judicial importante questionar se se pode concluir que as reformas, concebidas para sanarem dificuldades crônicas de acessibilidade da população de menor renda, de morosidade e de baixa eficácia das deliberações (SANTISO, 2003) resultaram em melhoria nas médias de duração de processo. Este seria um dos instrumentos para se saber se houve uma eficiente Reforma do Judiciário, até aqui.

Busca-se colher resultados práticos que ajudem a avaliar o esforço de reforma. Procura-se, por exemplo, por números que demonstrem um real constrangimento institucional sobre a atuação das burocracias do Poder Judiciário (COELHO VAZ; LIMA, 2014). Qual a utilidade do mapeamento da morosidade processual pela Ouvidoria do CNJ e qual a relação da morosidade com o índice de virtualização dos tribunais? O número de recursos que chegam ao STF mostra a eficácia da reforma do controle de acesso a este tribunal, através do instituto da Repercussão Geral? Pode-se afirmar que a realização da receita pública no Brasil depende de um processo fiscal célere, em que se garanta o direito de defesa do contribuinte? Mudanças específicas nestes instrumentos foram efetivadas, mas mudanças na estrutura institucional nem sempre são suficientes para provocar a efetividade das políticas públicas (DYE, 2009).

1.3. Método

Conforme já adiantado, para uma maior delimitação da análise escolhemos três institutos entre os muitos implementados ou modificados no bojo da Reforma, procurando institutos que podem ser comparados, ou que mantêm relações de influência entre si (processo eletrônico nos tribunais estaduais, o processo administrativo fiscal federal e a repercussão geral).

1.3.1. Virtualização dos procedimentos nos tribunais estaduais

Executaremos uma avaliação das medidas relacionadas com o Elemento Administração das Cortes de Justiça - gerenciamento de processos (Quadro 1, p. 11), mais especificamente analisando a informatização do Judiciário nos tribunais de justiça, através da comparação de indicadores apresentados por relatórios do CNJ (Justiça em Números e Relatórios da Ouvidoria). Os indicadores serão o Índice de Processo Eletrônico, o Índice de Percepção de Morosidade Judicial nos Estados e a Taxa de Congestionamento no 2º Grau.

Inicialmente far-se-á uma análise da evolução da informatização do processo nos tribunais de justiça no pós Reforma. A seguir verificar-se-á se há como afirmar, como já se afirmou (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011), com os dados de hoje, que há influência do Índice de Processo Eletrônico na Percepção de Morosidade judicial nos estados (mapeado pela Ouvidoria do CNJ). Em que medida a virtualização do Judiciário e o aumento no Índice de Processo Eletrônico nos estados brasileiros influenciam na Percepção de Morosidade mapeada pela Ouvidoria do CNJ?

Intenta-se saber se nos estados brasileiros com maior Índice de Processo Eletrônico as demandas por reclamações sobre morosidade judicial são mais altas, mais baixas ou se não há uma vinculação entre as variáveis. Se houvesse, teríamos uma forma de avaliar a eficácia do instrumento implantado pelo CNJ no intuito de melhorar a celeridade e transparência processual. Caso contrário, teríamos que vislumbrar novas formas de avaliação.

Por fim, verificar-se-á se há como afirmar, com os dados de hoje, que há influência do Índice de Processo Eletrônico na Taxa de Congestionamento dos tribunais de justiça.

1.3.2. Processo Administrativo Fiscal

A seguir, como forma de trazer uma avaliação das medidas relacionadas com o terceiro Elemento para a Reforma (Acesso à justiça - mecanismos alternativos de resolução de conflitos - Quadro 1, p. 11) faremos a avaliação da formatação do processo administrativo fiscal como meio alternativo de resolução de conflitos na área de realização da receita pública federal, no período pós Reforma do Judiciário. A implementação de instrumentos trazidos no bojo da Reforma do judiciário, como as decisões vinculativas (súmulas vinculantes), os recursos repetitivos (como a repercussão geral) e o processo eletrônico alteraram profundamente aquele processo.

O poder público é o principal responsável pelo congestionamento da Justiça atualmente. Como demandante, o estado geralmente comparece ao Judiciário para executar seus débitos, aponta levantamento realizado pela AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros) em dez Estados do país, além do Distrito Federal.

‘É assustador como o poder público aparece como o maior litigante’, diz a professora Maria Tereza Sadek, coordenadora científica do projeto da AMB. Segundo ela, a concentração de processos na mão de poucos atores prejudica o acesso do cidadão à Justiça. (VASCONCELOS, 2015).

O aprimoramento do processo administrativo fiscal é a principal forma de resolução deste congestionamento judicial, pois evita que litígios fiscais cheguem ao judiciário. Na Justiça Federal, os processos extrajudiciais fiscais representaram 80% de todos os 4,4 milhões de processos em fase de execução em 2011 (BRASIL, 2013). Segundo o Relatório Justiça em Números de 2014, cerca de 50% dos processos em curso no Judiciário

são de execução fiscal, e a taxa de congestionamento é expressivamente alta⁵, representando 91% (BRASIL, 2014a).

Não há um excesso de demandas judiciais no Brasil, quando se fala de execução fiscal? Não deveria haver regra que determinasse o aproveitamento de elementos do julgamento administrativo na via judicial (processo de execução fiscal), fato que poderia evitar a repetição de trabalho, evitando duplicação de esforços? (BRASIL, 2011b). Atualmente, um processo de execução fiscal não pode ser iniciado se há um recurso administrativo não julgado. Sabedor destes dados, muitos contribuintes aderem a este método alternativo de resolução de litígio com fins somente protelatórios. Teríamos valores contrapostos a dirigir a Reforma do Judiciário na área em questão: o acesso à justiça, de um lado, e morosidade processual e realização da receita pública, de outro. Como obter uma conciliação?

Estudo encomendado pelo CNJ (BRASIL, 2011b) traz como uma sugestão, visando à melhoria da atuação jurisdicional brasileira em relação à matéria fiscal, a eliminação da duplicidade da discussão (administrativa e judicial) das questões fiscais. A atribuição do julgamento a um único órgão (forma que não existe no Brasil) célere, dotado de critérios equitativos e uniformes e aparelhado para a análise e a compreensão das questões tributárias aumentaria a confiança do cidadão na tributação e a eficiência da cobrança. O problema seria conciliar, na concepção deste órgão, a coisa julgada administrativa com a interpretação estrita do princípio da inafastabilidade do judiciário no Brasil.

Senadores que compõe a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) no âmbito do Senado Federal (BRASIL, 2015), instituída após a Operação Zelotes da Polícia Federal, protocolaram Proposta de Emenda Constitucional (PEC 112/2015) a fim eliminar aquela duplicidade de discussão (administrativa e judicial) das questões fiscais e implementar no Brasil um modelo muito similar ao americano, aparentemente suprimindo as instâncias administrativas (ou lhes dando o *status* de judicial). Seria uma diminuição radical (ou inconstitucional) do acesso à justiça do contribuinte brasileiro?

Meios alternativos de resolução de conflitos que objetivaram incrementar o acesso à justiça (como o processo administrativo fiscal) e outros institutos que intentaram

⁵ A taxa de congestionamento, indicador oriundo do Justiça em Números (CNJ), mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base (1 - TPJBaix / (TCNovos + TCPendentes)).

acelerar a prestação jurisdicional (Repercussão Geral) podem não ter proporcionado os efeitos desejados.

1.3.3. Repercussão geral.

Finalmente, far-se-á uma avaliação de uma medida relacionada com o Elemento Administração das Cortes de Justiça - legislação processual (Quadro 1, p. 11). O instituto, a Repercussão Geral no STF, faz parte das reformas processuais que intentaram descongestionar os Tribunais Superiores (STF e STJ), trazidas pela Emenda Constitucional n. 45.

Objetiva-se acompanhar o número e capacidade de congestionamento dos recursos que chegaram ao STF após esta medida. Isto porque, apesar das barreiras legais ao acesso de recursos ao STF, ou seja, apesar da imposição da necessidade de repercussão geral para a admissibilidade dos recursos extraordinário, e apesar da instituição das Súmulas Vinculantes, o quantitativo bruto de recursos no STF tem-se mantido elevado e o de recursos sobrestados nos tribunais de origem, crescente. Há opinião que prega que o instrumento que tentou acelerar a prestação jurisdicional no STF (Repercussão Geral), trazer racionalidade no processo e vinculação de decisões para o controle de constitucionalidade difuso pode ter motivado efeitos opostos aos pretendidos, e que teria havido uma ressignificação do sentido da crise do Poder Judiciário como “crise numérica” de apenas uma instituição, o Supremo Tribunal Federal (ALMEIDA, 2013). A crítica continua, afirmando o “fracasso da repercussão geral” e prevendo que o aumento do número de recursos sobrestados nos tribunais de origem poderia levar a um colapso do sistema.

2 PROCESSO ELETRÔNICO E MOROSIDADE

2.1 Virtualização do Judiciário e Acesso à Justiça

A virtualização do judiciário pode ser vista como parte das ações das burocracias judiciárias a fim de aprimorar a administração das cortes de justiça, o gerenciamento de processos e o acesso à justiça, no intuito de implementar os elementos para uma reforma judicial, conforme indicado pelo Documento Técnico 319 do Banco Mundial e pelos Pactos Republicanos já referidos.

Mas, não se pode descurar de que o fenômeno (virtualização do judiciário) é em parte uma consequência da impressionante revolução tecnológica do século XXI, com envolvimento quase compulsório de todos os setores do sistema social. Esta revolução é guindada pelo aprofundamento internacional da integração econômica, social, cultural, política, intitulada globalização, que foi impulsionada pelo barateamento dos meios de transporte e comunicação dos países no final do século XX e início do século XXI (AL-RODHAN, 2006). O planeta globalizou-se, os continentes já não têm fronteiras, por que só a Justiça deve ficar excluída de toda essa revolução comunicacional ? (GOMES, 2002). Em uma nomenclatura sistêmica, pode-se dizer que:

Os *inputs* do sistema político não estão restritos ao plano interno da sociedade nacional. De fato, principalmente no mundo moderno, aonde se vem acelerando o processo de globalização da economia e de redução das barreiras nacionais, cada país – cada vez mais – é afetado pelo que acontece com os outros países (RUA, 2011, p. 2).

Na era digital ninguém mais pode pensar ou comportar-se analogicamente (GOMES, 2002). Tribunais, juízos, juizados, recentemente assumiram convivência com a temática nova, conceitos inovadores, ligados ao crescente universo das novas tecnologias empregadas no meio eletrônico (BOTELHO, 2007). O processo eletrônico pode ser a face mais visível deste movimento, no Judiciário. Mas é apenas parte de um contexto maior e inexorável.

Gomes (2002) assevera que:

Desde que tomadas as devidas cautelas e preservados os direitos e garantias fundamentais de todas as pessoas, não há como evitar que os recursos tecnológicos e informáticos sejam ampla e eticamente utilizados no âmbito do Judiciário. Eficiência e garantismo. Este é o binômio da Justiça do terceiro milênio. (GOMES, 2002, p. 1).

Antes de analisarmos a eficácia da implementação do processo eletrônico e seus efeitos nos Tribunais de Justiça vamos destacar na seção seguinte o conjunto mais amplo de evoluções em que aquela ferramenta se insere, a fim de entendermos que o conceito de

processo eletrônico vai além da digitalização dos autos que um dia estiveram sobre o papel. Soluções como a urna eletrônica, aplicadas tanto para a votação quanto para a apuração em um sistema (eleitoral), permitindo agilidade e transparência, fazem parte deste conjunto que demonstra que o Brasil também pode destacar-se na transformação de sua democracia através de soluções tecnológicas.

2.2. Avanços Tecnológicos em Auxílio da Justiça.

Para Abraão (2015), existem várias portas conduzindo à entrada, para efeito de acesso ao poder Judiciário, amplas e largas, porém única saída, depois de um extenso labirinto. Em outras palavras, a atualidade revela um acesso à justiça lento, caro, inadequado para a moderna sociedade de consumo. Para lidar com estes congestionamento e ineficiência, soluções tecnológicas se foram sucedendo em implementações legais nem sempre coordenadas, como, por exemplo:

a) A Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980) já cogitava do meio eletrônico quando disciplinava a certidão da dívida ativa (art. 2º, § 7º):

art. 2º (...)

§ 7º - O Termo de Inscrição e a Certidão de Dívida Ativa poderão ser preparados e numerados por processo manual, mecânico ou eletrônico.

A concessão deveu-se, provavelmente, ao volume processual e às condições de infraestrutura desse procedimento (ABRAÃO, 2015). A mesma lei (art. 41) ordenava (e ainda ordena) a manutenção do processo administrativo, na época, integralmente em papel, correspondente à inscrição de Dívida Ativa, à execução fiscal ou à ação proposta contra a Fazenda Pública, na repartição competente, dele se extraindo as cópias autenticadas ou certidões, que fossem requeridas pelas partes ou requisitadas pelo Juiz ou pelo Ministério Público. Ou seja, desde 1980 já havia previsão legal para um tipo de processo eletrônico para cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

b) A Lei 9.800/1999 (BRASIL, 1999) permitiu, pioneiramente, às partes a utilização de sistema de transmissão de dados e imagens tipo *fax-símile* ou outro similar, para a prática de atos processuais que dependessem de petição escrita.

c) A Lei 10.259/2001 (BRASIL, 2001), que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, disciplinou estes Juizados Especiais pelo processo eletrônico. No art. § 2º do art. 8º previu-se que “Os tribunais poderão organizar serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico” e no § 3º do

art. 14 previu-se que “A reunião de juízes domiciliados em cidades diversas será feita pela via eletrônica”.

d) A Lei 11.419/2006 (BRASIL, 2006), que finalmente instituiu o Processo Judicial Eletrônico, admitiu o uso de meio eletrônico na tramitação de todos os processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais.

No sentido de viabilizar este objetivo, o CNJ, com a colaboração de diversos tribunais brasileiros, elaborou um *software* chamado de sistema Processo Judicial eletrônico (PJe). O objetivo principal buscado pelo CNJ foi:

Elaborar e manter um sistema de processo judicial eletrônico capaz de permitir a prática de atos processuais pelos magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, assim como o acompanhamento desse processo judicial, independentemente de o processo tramitar na Justiça Federal, na Justiça dos Estados, na Justiça Militar dos Estados e na Justiça do Trabalho.

Além desse grande objetivo, o CNJ pretende fazer convergir os esforços dos tribunais brasileiros para a adoção de uma solução única, gratuita para os próprios tribunais e atenta para requisitos importantes de segurança e de interoperabilidade, racionalizando gastos com elaboração e aquisição de softwares e permitindo o emprego desses valores financeiros e de pessoal em atividades mais dirigidas à finalidade do Judiciário: resolver os conflitos (BRASIL, 2010c. p. 4).

2.3. Índice de Processo Eletrônico e a percepção de morosidade mapeada pelo CNJ.

Com o objetivo de comparar a evolução do Índice de Processo Eletrônico e a percepção de morosidade mapeada pelo CNJ nos concentraremos, inicialmente, na demonstração do percentual de implementação do Processo Judicial Eletrônico nos tribunais de justiça do Brasil, desde 2006 até 2015. O período justifica-se porque a lei que instituiu os termos nos quais se admite no Brasil o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais foi sancionada em 2006 (BRASIL, 2006). A partir destes dados, oferecidos pelo CNJ, teremos como avaliar os efeitos que esta implementação pode provocar. Temos como hipótese de que o estudo destes efeitos só faz sentido naqueles tribunais em que houve uma considerável implementação do processo eletrônico.

E que efeitos se espera? O Processo Judicial Eletrônico, tal como o processo judicial tradicional, em papel, é um instrumento utilizado para chegar a um fim: a decisão judicial definitiva capaz de resolver um conflito. A princípio a grande diferença entre um e outro é que o eletrônico tem a potencialidade de reduzir o tempo para se chegar à decisão. A redução do tempo pode ocorrer de várias maneiras:

- extinguindo atividades antes existentes e desnecessárias em um cenário de processo eletrônico, tais como juntadas de petições, baixa de agravos de instrumento, juntadas de decisões proferidas por Cortes especiais ou pelo Supremo Tribunal Federal;
- suprimindo a própria necessidade de formação de autos de agravo em razão da disponibilidade inerente do processo eletrônico;
- eliminando a necessidade de contagens e prestação de informações gerenciais para órgãos de controle tais como as corregedorias e os conselhos;
- atribuindo ao computador tarefas repetitivas antes executadas por pessoas – e, portanto, propensas a erros –, tais como a contagem de prazos processuais e prescricionais;
- otimizando o próprio trabalho nos processos judiciais, acrescentando funcionalidades antes inexistentes capazes de agilizar a apreciação de pedidos e peças processuais;
- deslocando a força de trabalho dedicada às atividades suprimidas para as remanescentes, aumentando a força de trabalho na área fim;
- automatizando passos que antes precisavam de uma intervenção humana;
- permitindo a execução de tarefas de forma paralela ou simultânea por várias pessoas (BRASIL, 2010c, p. 6).

Espera-se ter, após a implementação do processo eletrônico, um processo mais célere, que seja resolvido em um tempo menor e de forma mais transparente. Reduzir-se-á o tempo de atividades acessórias ao processo judicial, permitindo que sejam praticados mais atos tendentes à solução do processo e, portanto, seja agilizada a solução dos conflitos. Fato incontestado é que os benefícios virão: por exemplo, se um processo é eletrônico e em uma base que comporta a consulta por vários órgãos e partes ao mesmo tempo, não há a necessidade de transporte dos autos para uma consulta que se faça necessária. E isto é uma característica, entre outras, do processo eletrônico que o faz permitir uma duração do processo mais rápida. Mas, acreditamos que há outros fatores anulando os efeitos positivos do processo eletrônico. Para comprovar esta hipótese, faremos inicialmente a análise de dois conjuntos de dados. O primeiro constitui-se na relação de tribunais estaduais que implementaram o processo eletrônico, e em que percentual o fizeram. O segundo é o confronto do índice de processo eletrônico com um índice que reflita a morosidade nos tribunais estaduais, a fim de se avaliar se temos como afirmar, através dos números atuais, que a implementação do processo eletrônico tem efeito sobre a morosidade nos tribunais estaduais.

Há quem defenda que é equivocada a conclusão de que os benefícios introduzidos pela informatização do Judiciário serão capazes de promover democratização e ampliação do acesso ao Judiciário (BARRETO, 2009). O acesso ao judiciário seria alcançado por outros instrumentos, como diminuição de barreiras ao acesso proposta por Capelletti (2002) - custas, custos, diminuição da inaptidão para reconhecer um direito, etc. “A

implementação de recursos tecnológicos resultaria tão somente em processo de racionalização e agilização de procedimentos internos, capazes de reduzir o tempo da tramitação processual” (BARRETO, 2009).

A razão desta conclusão seria "decorrência exclusiva do mapa de exclusão digital brasileiro – revelando o índice de 10% de acesso aos meios de informação digital pela população brasileira" (BARRETO, 2009). Uma das dimensões que caracterizariam uma sociedade democrática seria a igualdade. Devido à exclusão digital não se poderia afirmar que os recursos tecnológicos redundariam em maior participação desta maior parte da sociedade que não tem acesso ao uso dos meios tecnológicos, como a *internet*.

Mas aquela situação de exclusão digital já não é tão dramática. Os dados atualizados do IBGE / PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) reportam que o percentual de domicílios com microcomputador apresentou uma tendência acelerada de crescimento, no período de 2004 a 2013. Em 2004, havia microcomputador em 16,3% dos domicílios e este percentual alcançou 48,9%, em 2013 (BRASIL, 2014b). Estes dados devem ser analisados conjuntamente com a expansão do uso dos *smartphones*, que permitem o acesso à *internet* por telefone. Também de acordo com dados do IBGE, o uso serviço de telefonia está em ascensão no Brasil, já alcançando 92,5% dos domicílios, em 2013.

A tendência de crescimento do atendimento por esse serviço deveu-se à expansão da linha celular móvel. De 2004 para 2013, no total de domicílios com telefone, os que tinham somente a linha móvel celular cresceu de 25,2% para 58,3% e o daqueles que tinham ambas as linhas (móvel e fixo) baixou de 47,9% para 38,7%, enquanto a parcela dos domicílios com somente telefone fixo caiu de 26,9% para 3,0% (BRASIL, 2014b).

Uma indicação de que o uso de *smartphones* e *tablets* pode estar aumentando a inclusão digital e permitindo o crescimento do acesso à *internet* pode ser vista pelos dados do PNAD 2015 (BRASIL, 2015a). Segundo aquela pesquisa:

pela primeira vez desde 2004, caiu o número de microcomputadores (*desktop*, *notebooks*, *netbooks* e *ultrabooks*) na casa dos brasileiros. A proporção de domicílios com o aparelho passou de 48,9% em 2013 para 48,5% em 2014. A queda se repete no número de residências com microcomputadores com acesso à *internet* -- 42,4% para 42,1%. Por outro lado, de 2013 para 2014, a proporção de pessoas que possuem apenas telefone celular em casa passou de 54% para 56,3%.

A mesma pesquisa reportou o aumento do número bruto de pessoas com mais de dez anos que acessava a *internet*. Em 2015 seriam mais de 100 milhões de internautas no país. Ou seja, a exclusão digital do brasileiro não é tão verdadeira, conforme os números atualizados acima. E mesmo os excluídos irão beneficiar-se de uma diminuição dos custos que advirá de um processo informatizado. É que a diminuição dos custos é uma das formas

(CAPELLETTI, 2002) de democratização do acesso ao judiciário ou uma forma de diminuição de barreiras ao acesso.

Segundo Capelletti (2002), a efetividade perfeita do acesso à justiça, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como uma completa igualdade de armas. Essa perfeita igualdade é utópica. A questão é quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? Capelletti cita três: custos judiciais, possibilidade das partes e problemas especiais dos direitos difusos. Para o ataque a estes obstáculos Capelletti propõe, entre outras soluções, em uma seqüência cronológica de reformas que ele denomina "terceira onda de reforma judicial", centrar a atenção no “conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” Capelletti (2002). Esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de tribunais novos etc.

Dallari (2007) acrescenta que as pessoas com menores capacidades financeiras sofrem um prejuízo maior com o alto custo e a demora na prestação jurisdicional, se contabilizarmos as custas judiciais, as despesas havidas com a produção das provas, os honorários advocatícios e as demais despesas e prejuízos advindos da demora e nunca recuperados. Esta realidade “afeta o caráter democrático da prestação jurisdicional, contribuindo para a convicção de que o Poder Judiciário privilegia os ricos” (DALLARI, 2007, p. 97).

Desta forma, a modernização do acesso e do processo através da informatização do procedimento seria uma forma de diminuir os custos do processo, amenizando uma das barreiras do acesso à justiça descrita por Capelletti (2002). Resta tentar demonstrar esta diminuição dos custos em números. A análise do efeito da morosidade provocada pela informatização do processo faz parte desta tentativa.

Em que medida a virtualização do Judiciário e o aumento no Índice de Processo Eletrônico nos estados brasileiros influenciam na percepção de morosidade mapeada pela Ouvidoria do CNJ? Nossa hipótese é de que, atualmente, não há uma vinculação previsível entre o Índice de Processo Eletrônico e a percepção de morosidade mapeada pela Ouvidoria do CNJ nos estados brasileiros, como já se afirmou (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011).

O Índice de Processo Eletrônico representa o percentual de processos que ingressaram por meio eletrônico em relação ao total de processos ingressados na Justiça Estadual no período-base (BRASIL, 2009a). Deve-se destacar que este índice não abrange os processos em estoque, mas somente os processos novos ingressados no período. Por isso não retrata com fidedignidade o percentual total de processos eletrônicos.

Já a percepção de morosidade (BRASIL, 2009a), mapeada pela Ouvidoria do CNJ e divulgada em Relatórios anuais apresentados conforme art. 4º, inciso VII, da Resolução n° 103, de 24 de fevereiro de 2010, constitui-se no percentual de manifestações recebidas na Ouvidoria, classificadas como reclamação sobre morosidade processual.

A EC 45/2004 tem como um de seus propósitos remediar a falta de transparência e de *accountability* do Judiciário brasileiro. A instituição das ouvidorias foi uma exigência inserida na Constituição Federal (§ 7º do art. 103 - B da CF) com vistas a ajudar a sanar aquela deficiência. É através de dados cedidos pela recém-implantada Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça que começamos a analisar a evolução da percepção de morosidade nos tribunais brasileiros e sua possível relação com a virtualização do processo.

A Ouvidoria Pública é um instrumento de gestão ética, democrática e transparente. É instância necessária de participação cidadã e consequente inclusão social que viabiliza as condições institucionais para o amplo exercício dos direitos do administrado (SANTOS, 2015).

Constata-se, na implementação da Ouvidoria do CNJ, uma prevalência do uso de novas tecnologias nos processos de comunicação e tomada de decisão, na prestação de serviços e na coleta de estatísticas (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011). Segundo 16.º Relatório Trimestral da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça - outubro a dezembro de 2013, a forma de comunicação mais comum com a Ouvidoria é a virtual, com 5.043 (97,34%) manifestações recebidas pelo sistema eletrônico de atendimento na internet, e 97 (1,87%) por correio eletrônico. O uso do ciberespaço permite uma participação direta do cidadão com as instâncias decisórias judiciais, em consonância com o princípio democrático previsto na Constituição Federal (art. 1º) e com o instituído pela Resolução CNJ n° 103, de 24 de fevereiro de 2010⁶, e pode ser uma das formas de superação da dificuldade de plena atuação do Poder Judiciário.

⁶ Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências.

Intenta-se usar o resultado inicial desta interação na busca de elementos de avaliação da Reforma do Judiciário. Com base nos relatórios já produzidos pela Ouvidoria do CNJ⁷ constata-se que a morosidade é a maior das reclamações (ver Tabela – 1, a seguir). Segundo o último relatório da Ouvidoria do CNJ, 2º Trimestre de 2014, o tema morosidade processual figura em primeiro lugar das demandas, representando 46,26% das manifestações recebidas. Os relatos que tratam de decisão judicial aparecem em segundo lugar, e, em terceiro, figuram as demandas alheias à competência do CNJ⁸.

Tabela – 1 Reclamações sobre morosidade entre as Demandas à ouvidoria do CNJ.

Relatório Ouvidoria do CNJ Trim / Ano	Total de Demandas	Total de Reclamações	Total de Rec s/ Morosidade	
1o Trim 2012	5.732	54,57%	28,41%	
2o Trim 2012	5.177	60,92%	33,78%	
3o Trim 2012	5.293	61,42%	35,06%	
4o Trim 2012	5.644	63,94%	34,33%	
1o Trim 2013	5.020	66,38%	38,55%	
2o Trim 2013	16.044	90,73%	38,22%	(*)
3o Trim 2013	16.056	91,40%	43,16%	(*)
4o Trim 2013	5.181	73,50%	38,12%	
1o Trim 2014	4.995	78,10%	46,12%	
2o Trim 2014	5.070	76,80%	46,26%	

(*) O aumento ocorreu em virtude do expressivo número de demandas recebidas no final do mês de junho - sobre o processo judicial da sociedade empresária Ympactus Comercial Ltda. - Telexfree
 (*) O percentual de reclamações por morosidade não considera as reclamações sobre este processo.
 Fonte: O autor, com base em dados da Ouvidoria do CNJ⁹.

Uma das maiores promessas do CNJ no intuito de combater a morosidade, aumentar a transparência e a qualidade da prestação jurisdicional é a instituição do processo eletrônico (BRASIL, 2010c). Desta forma, soa razoável que se espere que os estados que apresentem maior nível de processos eletrônicos tenham melhores ferramentas para combater a morosidade (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011). Mas, parece que não se pode confirmar esta percepção, atualmente, com os números e variáveis presentes nos relatórios recentes produzidos pelo CNJ.

Há que se ponderar que há uma grande simplificação em um estudo que pretende vislumbrar uma vinculação entre duas variáveis presentes na implantação de uma política pública (processo eletrônico X morosidade, por exemplo). Nossa hipótese é de que não se pode inferir que processo eletrônico é a solução definitiva para a morosidade processual. Para Easton (1970), resultados de políticas públicas resultam do processamento

⁷ Disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/documentos>, acesso em 19/02/2015.

⁸ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/ouvidoria/proposta-18-relatorio-trimestral-abril-maio-e-junho-2014-aprovado.pdf>. Acesso realizado em 02/08/2015, acesso em 19/02/2015.

⁹ Disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/documentos>, acesso em 19/02/2015.

pelo sistema político dos (vários) *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político). No nosso sistema simplificado, o primeiro obstáculo que nos impede de afirmar que a morosidade poderia diminuir quando da implementação do processo eletrônico nos tribunais estaduais é a própria falta de implementação do processo eletrônico nos tribunais estaduais.

Conforme já adiantado, índice de processo eletrônico representa o percentual de processos que ingressaram por meio eletrônico em relação ao total de processos ingressados na Justiça Estadual no período-base (Resolução n° 76, de 12 de maio de 2009), o que permite concluir que este índice não abrange os processos em estoque, mas somente os processos novos ingressados no período. Mas, mesmo considerando só a informatização dos processos novos, o relatório do CNJ para 2011, 2012, 2013 e 2014 atesta que a implementação do processo eletrônico nos tribunais estaduais ficou muito baixa, dificultando, ou até invalidando, qualquer afirmação de que a implementação do processo eletrônico motivou qualquer melhora no tempo médio de resolução os conflitos levados ao judiciário.

Tabela – 2 Índice de Processos Eletrônicos nos Tribunais de Justiça do Brasil

ANO	IPE / Média dos TJs
2011	7%
2012	13%
2013	20%
2014	35,2%

Fonte: O autor, com base em dados do "Justiça em Números"/CNJ¹⁰.

Freire, Bernardes e Rover (2011) foram quem primeiro investigaram a responsividade às demandas na Ouvidoria do CNJ confrontando os índices de processo eletrônico com a mudança nos números das reclamações por morosidade. Com base em dados do último bimestre de 2010 e primeiro trimestre de 2011¹¹ concluíram que a implantação do processo eletrônico (números de 2009 e 2010) representava uma "mudança nos índices de reclamação por morosidade, o que caracterizaria esta política de virtualização como uma política responsiva" (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011, p. 84).

A fim de averiguar se a progressiva implantação do processo eletrônico implicava diminuição da morosidade processual na percepção do cidadão, ou seja, no índice de demandas por morosidade na ouvidoria, verificou (FREIRE; BERNARDES; ROVER,

¹⁰ Com base em dados do "Justiça em Números"/CNJ, Justiças Estaduais, relatórios de 2011 a 2013. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>, acesso em 19/02/2015.

¹¹ Disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/documentos>, acesso em 19/02/2015.

2011) se era possível perceber influência ou mudança (deste último índice) nos estados mais demandados e menos demandados a partir da comparação com os índices de processo eletrônico. Concluiu:

Com base no resultado desses cruzamentos confirma-se a hipótese levantada neste artigo segundo a qual os estados com maiores índices de processo eletrônico são os que, atualmente, apresentam uma menor demanda com o tema morosidade processual. Representando, portanto, indicativo de mudanças nos índices de reclamação (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011, p. 97).

Observar que esta afirmação é oposta à afirmação contida em nossa hipótese. O que se pretende a seguir é colher dados, nos trimestres dos anos seguintes sobre a percepção por morosidade nos estados (de 2012 a 2014) e sobre a implantação do processo eletrônico (números de 2011 a 2013), para se confirmar ou não aquela tendência. A fim de não se perder a possibilidade de comparação manter-se-á inicialmente o mesmo método de colheita de dados de Freire, Bernardes e Rover (2011): buscar-se-á aferir quais os estados apresentaram os maiores (quatro primeiros estados) e os menores (quatro últimos estados) percentuais de reclamações por morosidade à Ouvidoria do CNJ. A seguir comparar-se-á a relação dos estados mais demandados e menos demandados com os respectivos índices de processo eletrônico.

Ampliar-se-á a análise para o acompanhamento individual dos estados mais representativos no que diz respeito ao índice de processo eletrônico e demandas por morosidade a fim de se dar mais sustentação à hipótese de que não há uma “lei geral” entre as duas variáveis.

Tabela – 3 Maiores e Menores IPE /Estado

ÍNDICE DE PROCESSOS ELETRÔNICOS (IPE)					
ESTADOS	2013	ESTADOS	2012	ESTADOS	2011
<u>Com Maior Índice</u>	<u>IPE</u>	<u>Com Maior Índice</u>	<u>IPE</u>	<u>Com Maior Índice</u>	<u>IPE</u>
Tocantins	100%	Acre	69%	Amazonas	86%
Acre	86%	Tocantins	64%	Roraima	55%
Mato Grosso	85%	Mato Grosso	60%	Goiás	53%
Amazonas	75%	Amazonas	59%	Rio Grande do Norte	39%
<u>Com Menor Índice</u>	<u>IPE</u>	<u>Com Menor Índice</u>	<u>IPE</u>	<u>Com Menor Índice</u>	<u>IPE</u>
São Paulo	8%	Rio de Janeiro	4%	Distrito Federal	1%
Minas Gerais	6%	São Paulo	1%	São Paulo	1%
Rio Grande do Sul	1%	Rio Grande do Sul	0%	Rio Grande do Sul	0%
Distrito Federal	0%	Distrito Federal	0%	Amapá	0%

Fonte: O autor, com base em dados do "Justiça em Números"/CNJ¹².

¹² Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>, acesso em 19/02/2015.

Levando-se em consideração o demonstrado na Tabela - 3, consideraremos os números de índice de processo eletrônico de 2012 e 2013, tendo-se em vista que os mesmos quatro estados figuram entre os quatro (estados) com os maiores índices (de processo eletrônico, para estes dois anos): Tocantins, Acre, Mato Grosso do Sul e Amazonas. De acordo com a hipotética lei geral, estes seriam os estados que deveriam constar sempre (ou quase sempre) nas demandas por morosidade com os menores percentuais. Mas não é o que se constata.

Na Tabela - 4, a seguir, que traz os percentuais de demanda por morosidade à ouvidoria do CNJ do primeiro trimestre de 2012 ao segundo trimestre de 2014 percebe-se que os (quatro) estados citados aparecem NOVE vezes entre os estados com MENOR demanda por morosidade e SETE vezes entre os estados com MAIOR demanda por morosidade. Para que se confirmasse a tese de que os estados com maiores índices de processo eletrônico fossem os que apresentassem uma menor demanda com o tema morosidade processual, seria de se esperar que nenhum, ou muito pouco dos estados com maiores índices de processo eletrônico aparecessem na coluna de estados com alto grau de demanda por morosidade. Mas não foi o que se percebeu. Ou seja, não há uma “lei geral” entre as duas variáveis.

TABELA - 4 **ESTADOS / DEMANDA POR MOROSIDADE**

TRIMESTRE	Maior Demanda Moros	% de Dem por Moros	Menor Demanda Moros	% de Dem por Moros
1o Trim 2012	RN	45,65%	SC	18,62%
	CE	38,71%	TO	11,76%
	RJ	35,77%	AP	10,00%
	ES	35,56%	AC	0,00%
2o Trim 2012	PI	50,00%	RR	21,05%
	RN	50,00%	SC	20,33%
	BA	49,58%	AP	10,00%
	PB	48,57%	AC	0,00%
3o Trim 2012	BA	53,97%	AL	25,76%
	AM	48,28%	SC	25,74%
	CE	45,99%	RR	23,81%
	MS	42,03%	AC	20,00%
4o Trim 2012	BA	49,18%	SC	17,61%
	CE	49,09%	TO	17,39%
	SE	46,00%	AC	12,50%
	GO	45,08%	AP	12,50%
1o Trim 2013	RN	50,00%	ES	23,70%
	RR	50,00%	SE	23,33%
	CE	48,46%	DF	23,32%
	RJ	48,03%	AC	0,00%
2o Trim 2013	RJ	29,60%	MT	5,41%
	PI	27,34%	SE	3,55%
	AM	26,50%	SC	3,47%
	TO	22,54%	AC	2,82%
3o Trim 2013	RJ	31,99%	RN	6,46%
	AM	31,34%	MT	5,74%
	CE	31,25%	RO	5,34%
	TO	28,40%	SC	4,73%
4o Trim 2013	PA	65,04%	DF	25,00%
	AL	52,17%	PR	21,78%
	CE	49,63%	RR	16,67%
	BA	48,54%	AC	0,00%
1o Trim 2014	PA	70,93%	NI	NI
	PB	65,74%	NI	NI
	RR	60,00%	NI	NI
	BA	58,04%	NI	NI
2o Trim 2014	PA	73,26%	NI	NI
	AC	70,00%	NI	NI
	PB	55,65%	NI	NI
	PI	55,00%	NI	NI

Fonte: O autor, com base nos relatórios trimestrais da Ouvidoria do CNJ (www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/documentos).

Diante de tanta complexidade na formação de políticas públicas, esperávamos que não houvesse a tal lei geral entre as duas variáveis citadas. Em outras palavras, o processo eletrônico não pode ser tomado como a solução definitiva para a morosidade processual, apesar de seus prováveis benefícios. A morosidade deve ser quantificada e as soluções devem

ser buscadas incansavelmente. Mas, a simples relação entre somente duas variáveis, um *input* e um *output* (Easton, 1970) de uma política pública, dificilmente seria confirmada por uma pesquisa empírica. Isto devido à quantidade de outras variáveis cujos efeitos não foram considerados.

Em uma análise individualizada, por estado, tomou-se da Tabela - 5 o estado de Santa Catarina, devido a este constar em SEIS trimestres entre os estados com menor percentual de demandas por morosidade e em nenhum trimestre figurar entre os estados com maior percentual de demandas por morosidade.

Tabela - 5 Demanda por Morosidade do estado de Santa Catarina

ANO	IPE	TRIMESTRE	Demanda por Morosidade
2010	5%	1o TRI 12	18,62%
2011	5%	2o TRI 12	20,33%
2012	17%	3o TRI 12	25,74%
2013	29%	4o TRI 12	17,61%
		1o TRI 13	25,45%
		2o TRI 13	3,47%
		3o TRI 13	4,73%
		4o TRI 13	25,69%

Fonte: O autor, com base em dados do "Justiça em Números"/CNJ¹³

Há uma clara tendência crescente (Tabela - 5) no índice de processo eletrônico para Santa Catarina, de 2010 a 2013. Mas o índice pode ser considerado baixo, tendo-se em conta que retrata apenas os processos novos, e não o estoque, e considerando-se que o maior percentual de processo eletrônico não chega a trinta por cento. Mesmo assim o estado figura entre aqueles em que a demanda por morosidade é baixa. E não se percebe qualquer tendência constante de **diminuição** nos percentuais de demanda por morosidade (o que se esperaria, considerando um índice de processo eletrônico crescente): aquela demanda cresce nos três primeiros trimestres, depois decresce, depois cresce, depois decresce, depois passa a **crescer por dois trimestres...**

Observar que um crescimento no índice de processo eletrônico significa um aumento na transparência dos dados sobre o processo. Advogados, partes, juízes administrações judiciais, tribunais teriam mais oportunidades de detectar a exata causa da demora de um processo. Esta transparência poderia resultar em um crescimento de reclamações por morosidade. Isto se a maior transparência não provocasse no culpado pela

¹³ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>, acesso em 19/02/2015.

morosidade uma maior eficácia para este processo específico. O aumento da reclamação poderia ser explicado como uma exteriorização da opção por reclamar e influenciar o sistema por melhoras, condizente com a opção “voz”, em um ambiente em que não caberia falar em “saída”, tendo-se em vista que o serviço judicial é exercido sob o regime de monopólio estatal (HIRSCHMAN, 1973). Ou seja, para aqueles que precisam de uma solução para o litígio dada pelo sistema judicial, exercido em regime de monopólio estatal, e sabem com alguma precisão a causa da mora, a única opção é buscar a autoridade responsável para reclamar (por exemplo, a ouvidoria do CNJ). Ou seja, neste caso hipotético, o maior índice de processo eletrônico causaria maior nível de reclamação por morosidade.

Outro estado que merece ser destacado é o Pará, que apresentou a maior taxa de demanda por morosidade nos três últimos trimestres (último trimestre de 2013 e primeiro e segundo trimestres de 2014) com dados publicados pela Ouvidoria do CNJ (65,04%, 70,93% e 73,26%), Tabela - 6. Para este estado o Índice de Processo Eletrônico mostrou-se sempre baixo e em torno de 11%, já a morosidade cresceu de 19,59% no primeiro trimestre de 2012 para 73,26% no segundo trimestre de 2014.

Tabela - 6 Demanda por Morosidade do estado do Pará

Ano	IPE	TRIMESTRE	Demanda por Morosidade
2010	9%	1o TRI 12	19,59%
2011	14%	2o TRI 12	31,03%
2012	11%	3o TRI 12	41,05%
2013	13%	4o TRI 12	38,78%
		1o TRI 13	35,80%
		2o TRI 13	17,50%
		3o TRI 13	19,77%
		4o TRI 13	65,04%
		1o TRI 14	70,93%
		2o TRI 14	73,26%

Fonte: O autor, com base em dados do "Justiça em Números"/CNJ (www.cnj.jus.br/programas)

O que se percebe é que baixo nível de processo eletrônico pode significar, ou não, grande demanda por morosidade, e um crescente índice de processo eletrônico pode não se fazer acompanhar de uma diminuição nas demandas por morosidade. Os tribunais de justiça do Pará e de Santa Catarina estão entre os que têm os índices de processo eletrônico mais baixos. Mas o primeiro está entre os que tem maior índice de reclamação de morosidade, enquanto o outro está no extremo oposto: entre os menores índices de morosidade.

Mesmo reconhecendo que a implantação do processo eletrônico está em consonância com a política de instituição de instrumentos legais e administrativos que visam

tornar efetiva a garantia de acesso à justiça e aos demais direitos fundamentais (através de uma razoável duração do processo), confirmamos nossa hipótese inicial: as estatísticas disponíveis permitem afirmar que a implantação do processo eletrônico nos tribunais de justiça não foi suficiente para que houvesse uma visualização da diminuição da morosidade nestes tribunais. A razão deste resultado reside não só no baixo nível de implementação do processo eletrônico. Outras razões devem ser pesquisadas, como o represamento, nos tribunais de justiça, de processos que dependem de decisão de questões levadas aos tribunais superiores (p. ex, repercussão geral).

O atendimento dos intuitos institucionais não se vincula unicamente ao planejamento estatal, sendo um processo *path dependent* e que depende também da ação de outros atores, institucionais ou não. No caso presente, a autonomia do ente estatal (estado) e contenções orçamentárias de cada estado podem estar entre as razões para a limitada implantação do processo eletrônico nos tribunais de justiça (ABRAÃO, 2015). Mas, mesmo que houvesse esta implementação, o simples sobrestamento obrigatório dos processos por causa de uma demora no tribunal superior seria suficiente para protelar a decisão final.

Busca-se uma racionalidade limitada, em que a transparência, a possibilidade de participação e demais instrumentos em prol de eficiência e *accountability* sejam implementados no intuito de se alcançar uma razoável duração do processo. A racionalidade pura e absoluta é impossível de ser executada (Thoenig, 2010). Mas, se sabemos que nossos instrumentos em prol da eficácia e do controle são insuficientes devemos tentar aprimorá-los.

Deve-se destacar que uma das variáveis utilizadas representa uma percepção, e não uma realidade. Desta forma, o número que retrata o percentual de demandas (reclamações) por morosidade para cada estado, divulgado por trimestres pela Ouvidoria do CNJ, quando elevado, pode significar que a população de determinado estado é menos tolerante que os demais para a demora na resolução judicial dos litígios. Mas a média da duração dos processos nos estados pode não ser das mais altas do Brasil. O ideal seria que tivéssemos um número que retratasse a real média de duração dos processos judiciais por estado, razão pela qual faremos a análise da taxa de congestionamento nos tribunais de justiça entre 2006 e 2014. Ressaltamos que o índice de processo eletrônico não se refere a uma percepção, sendo uma medida da informatização nos tribunais de justiça.

E mesmo uma precisa medida da duração dos processos seria uma medida dentro de um conjunto indefinido de variáveis que precisaríamos considerar para medirmos com precisão os efeitos da informatização na morosidade processual.

2.4. Índice de Processo Eletrônico e Taxa de Congestionamento mapeada pelo CNJ.

Se nos fosse pedido sugerir sobre uma medida que pudesse melhor refletir os efeitos das várias implementações trazidas pela Reforma do Judiciário (processo eletrônico, Ouvidorias, mutirões, etc...) sobre a morosidade, poderíamos sugerir acompanhar a taxa de congestionamento nos mesmos tribunais de justiça. Tomamos a definição da própria página do CNJ:

Descrição: A taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base.

Meta: Reduzir para X% a taxa de congestionamento até 2014.

Periodicidade: Semestral

Esclarecimento sobre o indicador: Este indicador é oriundo do *Justiça em Números* e já tem série histórica de apuração nos tribunais. Ele tem analogia direta com uma caixa d'água, que quando dá vazão ao volume que entra e mantém um nível baixo, resulta numa baixa taxa de congestionamento. Ao contrário, quando não dá vazão ao que entra e ainda mantém um estoque alto resulta numa alta taxa de congestionamento.

Fórmula: $1 - (TPJB / (TCN + TCP))$

Dados a serem solicitados:

3.1 TPJB – Total de processos judiciais baixados

3.2 TCN – Total de casos novos

3.3 TCP – Total de casos pendentes (BRASIL, 2016a)

Com base na fórmula da taxa de congestionamento podemos inferir que quanto menor seu valor absoluto, menos tempo os processos de jurisdição de um tribunal demorarão a sair do seu estoque. Ou seja, para uma medição anual, se a taxa de congestionamento fosse zero, significaria que o total de processos judiciais baixados foi igual a soma entre o total de casos novos e o total de casos pendentes. Seria uma taxa numericamente ideal e neste caso o tempo de permanência de um processo no estoque não seria maior que um ano. Usando a analogia da caixa d'água, nesta hipótese a vazão corresponderia ao volume que entrou somado ao volume inicial, resultando numa taxa de congestionamento zero.

Em um ano em que a taxa de congestionamento crescesse e se aproximasse de 1 (um) poderíamos inferir que o total de processos judiciais baixados foi muito menor que a soma entre o total de casos novos e o total de casos pendentes. O valor da taxa já acusaria uma demora do tribunal para julgar os processos em estoque e novos. Em um exemplo hipotético, se o total de processos judiciais baixados permanecesse ao longo dos anos na proporção de 20% da soma entre o total de casos novos e o total de casos pendentes a taxa de

congestionamento permaneceria em torno de 0,8. Neste caso poderíamos inferir que a média de permanência de processos no estoque seria em torno de cinco anos.

Observando as taxas de congestionamento correspondentes aos anos de 2009 a 2014, tanto para as 1ª instâncias estaduais quanto para as 2ª instâncias estaduais, listadas na Tabela 7¹⁴, podemos concluir que houve uma quase constância da taxa de congestionamento no período, e em um patamar elevado, o que permite inferir que não houve melhora no tempo médio de resolução dos processos em estoque. Ou seja, não se resolveu o problema da morosidade processual.

Tabela 7. Taxa de congestionamento nos tribunais de justiça.

Ano	Taxa de congestionamento na 1ª instância (%)	Taxa de congestionamento na 2ª instância (%)
2009	73,4	48,9
2010	75,8	49,5
2011	75,2	48,7
2012	75,1	45,9
2013	75,6	44,1
2014	75,7	46,9

Fonte: O autor, com base em dados do "Justiça em Números"/CNJ (www.cnj.jus.br/programas)

Observamos também que de 2009 a 2014 a meta de reduzir a taxa de congestionamento não foi cumprida na 1ª instância e foi cumprida timidamente na 2ª instância, no percentual de 2% (48,9 – 46,9). Esta pequena melhora na taxa de congestionamento poderia ser atribuída às diversas medidas carreadas pela Reforma do Judiciário, como o processo eletrônico, a vinculação de decisões, a reforma do CPC, os mutirões. Mas há muito a ser feito. Mas não se pode esquecer que o cumprimento de alguns objetivos da Reforma do Judiciário (Quadro – 1, p. 11) poderiam impulsionar este índice para cima. A facilitação do acesso à justiça, por exemplo, através de menores custas processuais poderiam aumentar o congestionamento. Desta forma, o indicador não pode ser analisado isoladamente.

¹⁴ <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>

Frise-se que segundo o relatório Justiça em Números 2015 (BRASIL, 2015, p. 80) 97% do acervo das justiças estaduais está na 1ª instância, razão pela qual a taxa de congestionamento estadual total é sempre muito próxima da taxa da 1ª instância (taxa de congestionamento total de 74,2 % em 2014). E, como era de se esperar, manteve-se no período neste patamar elevado, com uma pequena piora.

Mais uma vez não constatamos resultados positivos, ou melhora nos índices de morosidade, mesmo reconhecendo ações no sentido de trazer melhor efetividade ao sistema processual estadual.

3 REFORMA JUDICIAL E REFORMA DO PROCESSO NA RECEITA FEDERAL

3.1 Processo e morosidade na Receita Federal do Brasil.

Pode-se afirmar que as modificações estruturais, trazidas ou proporcionadas pela Reforma do Judiciário, em especial o processo eletrônico, causaram efeitos positivos no desempenho do processo administrativo fiscal federal? A virtualização do judiciário (cujo principal instrumento é o processo eletrônico) é parte das ações das burocracias judiciárias a fim de aprimorar a administração das cortes de justiça, aperfeiçoar o gerenciamento de processos e o acesso à justiça. Estas ações são formas de realizar parte dos elementos para uma reforma judicial, conforme indicado nos documentos que nortearam este movimento no Brasil. A fim de se avaliar os efeitos positivos que o processo eletrônico pode provocar na eficácia e transparência do processo vimos, nos capítulos anteriores, que o estudo destes efeitos positivos só faz sentido naqueles tribunais em que houve uma considerável implementação do processo eletrônico. Nos tribunais em que praticamente não há processo eletrônico, restam os efeitos negativos da ausência, como a ineficácia do acesso à justiça.

Como nos interessa como objeto de estudo a reforma dos sistemas estatais de resolução de conflitos, resolvemos, a partir deste capítulo, perpassar pela cadeia processual estatal, explorando dados de alguns órgãos que já implantaram o processo eletrônico. Adicionamos uma instituição que executa uma fase anterior à que está sob a supervisão dos tribunais recursais judiciais, representada aqui por um dos sistemas alternativos de resolução de conflitos, o processo administrativo fiscal federal; e um tribunal superior (STF) que se ocupa do processo após o trabalho das cortes recursais judiciais. A resolução de um conflito pode ter de percorrer todas estas fases, desde, por exemplo, a tentativa de conciliação, seguida da apreciação judicial de provas e acórdão de um tribunal recursal, até a apreciação da ilegalidade ou inconstitucionalidade pelos tribunais superiores. Um processo tributário federal que passe por todas estas fases, dura em média 16,5 anos, conforme demonstrado a seguir. Conforme já enfatizado, cerca de 50% dos processos em curso no Judiciário são de execução fiscal (BRASIL, 2014a). Por isso a importância da tentativa de se visualizar as alternativas de otimização do processo fiscal em todas as suas etapas.

Afirmamos que um processo tributário federal dura em média 16,5 anos, em suas três sucessivas fases. Estaria comprovada a morosidade processual em um setor em que a demora processual tem como efeitos o atraso na realização da receita pública e uma débil presença fiscal. Este atraso impede um tratamento isonômico aos contribuintes, pois pune quem paga voluntariamente e premia com a demora quem reluta. Um ágil tratamento do

contencioso administrativo-fiscal aumentaria, ainda que de forma indireta, a percepção de risco para o contribuinte sonegador, elevando o patamar de cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

O primeiro litígio entre o fisco e o contribuinte é o processo administrativo fiscal, que tem duas fases: a 1ª instância administrativa, na Secretaria da Receita Federal, e segunda no CARF, órgão do Ministério da Fazenda (BRASIL, 1972). Só depois de vencidas estas fases, e caso o contribuinte não consiga a desconstituição do débito, começa a terceira fase, por iniciativa do Estado: a execução fiscal judicial. A primeira e a segunda fase consomem, no total e em média, 6,5 anos, segundo pesquisa do Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2009, fl. 81). A primeira instância consumiria dois anos e a segunda quatro anos e meio. Já a terceira fase, a execução fiscal judicial, consome em média dez anos, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por demanda do CNJ (BRASIL, 2011b). Como são necessariamente sucessivas as fases administrativa e judicial, o processo total consome em média desesseis anos e meio.

Neste capítulo tentaremos vislumbrar, através de números, uma relação entre virtualização do processo e celeridade no processo administrativo fiscal. A escolha da Receita Federal deu-se por três motivos:

a) Por se constituir de importante meio alternativo de resolução de conflitos (MARC) brasileiro. O processo administrativo fiscal promove de forma gratuita e sem obrigação de advogado a resolução de litígios entre o fisco federal brasileiro e o contribuinte e evita que milhares de demandas sejam direcionadas ao judiciário. Neste sentido, o DOC Tec 316 do Banco Mundial (DAKOLIAS, 1996): “Um dos maiores benefícios da expansão dos MARC corresponde à ampliação do acesso à justiça para grande parcela da população. Assegurar alternativas adicionais ao sistema judiciário formal é outro benefício dos MARC” (DAKOLIAS, 1996, p. 39).

b) Por ser uma instituição de reconhecida realização na área de tecnologia da informação. Na área processual, o projeto que implantou o processo eletrônico na instituição foi classificado em 1º lugar no 16º Concurso Inovação do ENAP/MPOG¹⁵ (ENAP, 2011) e ganhou o Prêmio Inovação na Administração Tributária 2011 (BRASIL, 2011a), concedido pelo CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias).

¹⁵ O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

c) Além de ser um método alternativo de resolução de conflitos no Brasil, o processo administrativo fiscal pode ser equiparado a uma fase do processo judicial, tendo-se em vista: a suspensão do crédito tributário durante o contencioso administrativo; a suspensão da representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária e crimes contra a Previdência Social, que só será encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final na esfera administrativa; a suspensão da prescrição criminal no mesmo período, conforme §§ 1º a 4º do art. 83 da Lei 9.430/96 (BRASIL, 1996); e a irrecurribilidade da decisão administrativa, quando contrária ao Fisco, conforme art. 45 do Decreto 70.235/72 (BRASIL, 1972).

Intenta-se demonstrar que meios alternativos de resolução de conflitos que objetivaram incrementar o acesso à justiça, como o processo administrativo fiscal federal que aprecia contestações às cobranças fiscais e outros institutos que objetivaram acelerar a prestação jurisdicional (Repercussão Geral no STF) podem não ter alcançado os efeitos pretendidos. Métodos de análise de políticas públicas serão chamados para explicar os insucessos.

Destaque-se o fato de que, na área tributária o processo administrativo fiscal e o processo de execução fiscal judicial são complementares, ou seja, um só começa quando o outro termina, e os elementos colhidos no primeiro são a base fática do segundo. Desta forma, na área tributária federal de nada adianta modernizar o processo judicial e a estrutura do Judiciário se não se visar também uma boa governança na gestão do processo administrativo fiscal federal. Esta complementariedade é exemplificada pelos seguintes aspectos:

a) Ao contribuinte lançado¹⁶ é oferecido um contencioso administrativo, sem custas e sem necessidade de pagamento de advogados, antes de qualquer cobrança judicial. Por isso, na maioria dos casos, o contribuinte relutante prefere a via administrativa para começar a discutir o litígio. E, tendo em vista a suspensão do crédito prevista no art. 151, III, do CTN – Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), o processo judicial não se inicia sem que tenha transitado em julgado eventual litígio administrativo: “Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário: (...) III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;”

b) Mesmo em caso em que se discuta a prática de crime tributário, o processo judicial criminal não se inicia sem que tenha transitado em julgado eventual litígio

¹⁶ Contribuinte lançado é o contribuinte que figura como sujeito passivo de um lançamento tributário, art. 142 do CTN (BRASIL, 1966)

administrativo (art. 83 da Lei 9.430/96). Eventual sucesso do contribuinte no processo administrativo fiscal, ou mesmo pagamento ou parcelamento do crédito lançado, obsta o processo judicial criminal.

Art. 83. A representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e aos crimes contra a Previdência Social, previstos nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), será encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente.

§ 1º Na hipótese de concessão de parcelamento do crédito tributário, a representação fiscal para fins penais somente será encaminhada ao Ministério Público após a exclusão da pessoa física ou jurídica do parcelamento.

§ 2º É suspensa a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos no caput, durante o período em que a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no parcelamento, desde que o pedido de parcelamento tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal.

§ 3º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

§ 4º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no caput quando a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento. (BRASIL, 1996)

c) Na ação de execução fiscal o direito de defesa dos contribuintes garantido por lei é representado por meio de embargos à execução fiscal, conforme art. 16 da Lei 6.830/80 (BRASIL, 1980). Este meio de defesa somente é admitido caso o executado garanta a execução judicial por meio de depósito, fiança bancária ou penhora, exigências inexistentes no processo administrativo que normalmente precede a execução. Só a partir de então que ao executado é garantido o direito de tentar desconstituir o crédito tributário: “Os embargos servem para impugnar o título executivo, a dívida exequenda ou o procedimento executivo. O embargante pode discutir a validade do título, a inexistência da dívida ou um defeito do procedimento executivo, por exemplo” (DIDIER et al., 2012).

É neste contexto legal que foi tentada a modernização deste contencioso administrativo através de medidas legais e regulamentares como:

a) Instituição de julgamentos colegiados na primeira instância por órgão diferente da autoridade lançadora (art. 64 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001);

b) Digitalização e instituição do processamento digital de todos os processos administrativos fiscais, a partir de março de 2006, trazendo celeridade e economia, como a advinda da completa dispensa do uso do papel e de malotes postais para trânsito dos processos;

c) Otimização de instrumentos recursais administrativos e judiciais, como a vinculação de decisões de instâncias superiores, mesmo as judiciais – Portaria MF 256/2009, art. 75 (BRASIL, 2009);

d) gestão virtual nacional do estoque da 1ª instância do processo administrativo - Portaria RFB 453/2013 (BRASIL, 2013b).

As medidas tomadas refletiram-se em uma razoável duração do processo administrativo?

As razões da exploração das dimensões da governança judicial em busca de um contencioso mais eficiente também devem ser aplicadas ao processo administrativo fiscal. Isto porque os processos administrativo e judicial são complementares. É como se o administrativo fosse uma fase prévia do judicial, além de terem a mesma base de direitos constitucionais de garantia. Neste sentido a EC n. 45/2004, que reformou constitucionalmente o Poder Judiciário, incluiu o inciso LXXVIII no art. 5º da CF/88: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação" (BRASIL, 2004b).

A própria Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, através de Regimento Interno (BRASIL, 2012), criou Coordenação específica para tentar promover a governança da arquitetura de processos da instituição segundo a Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012:

Art. 2º A Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB tem a seguinte estrutura:

I - UNIDADES CENTRAIS

1- Assessoramento Direto:

1.4 - COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL - Copav

1.4.3 - Coordenação de Gestão de Processos Institucionais - Cproc

Art. 30. À Coordenação de Gestão de Processos Institucionais - Cproc compete:

I - promover a governança da arquitetura de processos da instituição, articulando estratégia, processos e gestão da mudança (Destaquei);

Segundo dados do IPEA (BRASIL, 2011a), o processo judicial de execução fiscal, quase sempre antecedido de um processo administrativo fiscal, que tramita nas varas da Justiça Federal corresponde por 34,6% da carga processual deste ramo do Judiciário brasileiro. Daí a imprescindibilidade da inclusão do processo administrativo nesta breve análise da Reforma do Judiciário.

3.2. Reforma do Processo Administrativo Fiscal (virtualização).

A análise do processo administrativo fiscal frente à implementação do processo eletrônico insere-se em um intento maior de avaliar a evolução do desempenho do contencioso administrativo federal fiscal frente às reformas procedimentais implementadas após 1988. O processo administrativo citado, instituído pelo Decreto 70.235/72¹⁷ (BRASIL, 1972), é instrumento primordial ao alcance dos direitos fundamentais do contribuinte trazidos pela Constituição de 1988 e pela EC 45/2004, em especial o direito de uma razoável duração do processo administrativo e judicial. Isto por que de nada adianta possuir direitos civis, políticos e sociais sem um efetivo meio de afirmação destes direitos (MARSHALL, 2002). Apesar dos esforços de reforma, pretende-se confirmar (ou não), no caso, o reflexo da tese trazida pelo neoinstitucionalismo histórico de que não é plenamente possível reformar e controlar organizações públicas (OLSEN; MARCH, 2008).

Objetiva-se avaliar o desempenho do processo administrativo fiscal federal no Brasil na resolução de litígios entre o Poder Executivo e o contribuinte, tendo como parâmetro principal o tempo de resolução do processo na esfera administrativa e a evolução do estoque a ser julgado, e as tentativas da Administração Pública de adequar seu desempenho, em especial através da implantação do processo eletrônico na instituição, avaliando se os resultados se correlacionam com as perspectivas neoinstitucionais.

Voltamos a ponderar que há uma grande simplificação em um estudo que pretende vislumbrar uma vinculação entre duas variáveis presentes na implantação de uma política pública (processo eletrônico X morosidade, por exemplo). É uma grande simplificação tentar relacionar a diminuição da morosidade somente à virtualização do processo. Mesmo que considerássemos os mais diversos *inputs* (EASTON, 1970) a fim de mapearmos, como que por uma equação matemática, os *outputs* que chamamos de políticas públicas, ainda assim estaríamos diante de uma simplificação, afinal tratamos de uma ciência social, em que seu objeto está sobre a influência de fatores como os detentores do poder e as instituições.

A crítica das escolas mais recentes (PIMENTA DE FARIA, 2003) admite análise de políticas públicas considerando-se o protagonismo de concepções como as que destacam o papel: da instituição, da escolha racional, dos grupos e das redes, das condicionantes sociais e econômicas e das idéias e do conhecimento. Nossa crença é de que as

¹⁷ Por ter sido editado durante o Ditadura Militar tem *status* de lei ordinária.

escolas não competem, necessariamente, entre si. Cada um oferece uma maneira diferente de pensar sobre políticas públicas e sugerir algumas causas e consequências da política pública. Conforme destaca Dye (2009), cada modelo focaliza um aspecto distinto da vida política, e pode ajudar-nos a entender coisas diferentes das políticas públicas. O já referido destaque em conhecimentos e idéias acumulados na área de tecnologia pela Receita Federal, por exemplo, impulsionou um protagonismo na definição do caminho a ser percorrido em direção de uma reforma do processo na instituição e em seu relacionamento com o cidadão.

De qualquer forma, não há como negar que se espera, após a implementação do processo eletrônico, condições de um processo mais célere e mais transparente. Reduzir-se-ia o tempo de atividades acessórias ao processo permitindo que fossem praticados mais atos tendentes à solução do litígio e, portanto, fosse agilizada a solução dos conflitos. Fato incontestado é que os benefícios virão: por exemplo, se um processo é eletrônico e em uma base que comporta a consulta por vários órgãos e partes ao mesmo tempo, não há a necessidade de transporte dos autos para uma consulta ou anexação de documentos que se façam necessários. E isto é uma característica, entre outras, do processo eletrônico que o faria permitir uma duração do processo mais rápida. Cite-se também o registro eletrônico de cada consulta, anexação e desanexação de documentos e movimentação do processo eletrônico, com a fixação eletrônica da data e do responsável de cada ato. Estes registros diminuem em muito as oportunidades de corrupção. O que nos preocupa é se não há outros fatores anulando os efeitos positivos do processo eletrônico no que se refere à celeridade e se já podemos medir os resultados a este respeito.

No capítulo anterior pudemos concluir que a implantação do processo eletrônico nos tribunais estaduais foi tímida, o que comprometeu qualquer análise a respeito de sua influência sobre a morosidade processual. O relatório do CNJ para 2011 a 2014 (fl. 37) atestou que a implantação do processo eletrônico nos tribunais estaduais mostrou-se muito baixa, dificultando, ou até invalidando, qualquer afirmação de que a implantação do processo eletrônico motivou (ou não) qualquer melhora no tempo médio de resolução dos conflitos levados aos tribunais estaduais.

Daí a importância de se dedicar, agora, com a morosidade em instituições cuja implantação do processo eletrônico esteja em estágio mais adiantado e sejam dedicadas a resoluções de conflitos, ou seja, estejam inseridas como variável importante no estudo do processo judicial (AKUTSU, 2012).

3.3. Reforma do Processo Administrativo Fiscal (1ª instância).

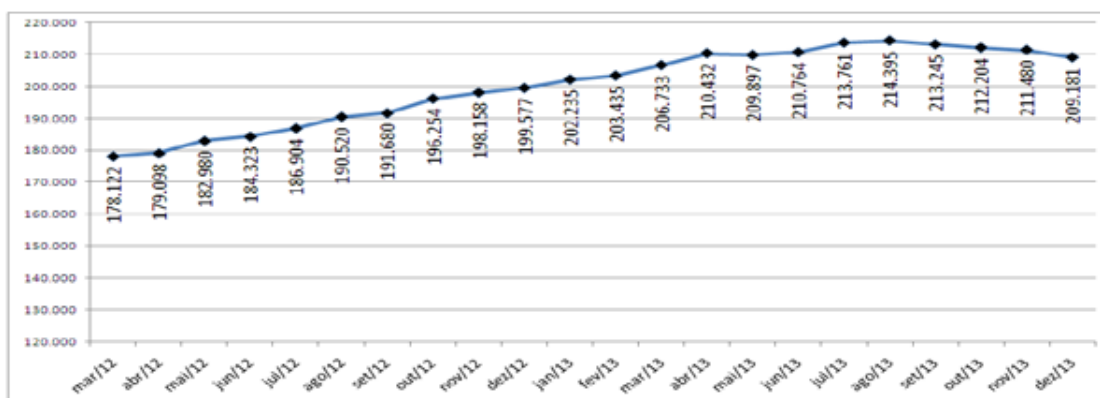
O processo eletrônico constitui-se em uma importante ferramenta de *accountability* trazida de forma pioneira para a instituição Receita Federal. No mesmo ano em que a lei nº 11.419/2006 instituiu o Processo Judicial Eletrônico, admitindo o uso de meio eletrônico na tramitação de todos os processos judiciais, na comunicação de atos e na transmissão de peças processuais, a Receita Federal começou sua transição completa para o processo eletrônico. Em 2011 o sistema já estava implantado em todas as unidades da Receita Federal do Brasil, no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) (BRASIL, 2011c).

O formato do processo eletrônico permite a avaliação de uma função que representa uma das principais razões de existência da Receita Federal do Brasil: a resolução administrativa de litígios entre a administração fiscal federal e o contribuinte, advindos principalmente após o lançamento tributário, em suas diversas formas.

Mostrar-se-á os avanços que podem ser buscados e os pequenos sucessos recentemente alcançados, como a implantação do processo digital em toda a organização e o programa de gestão virtual de processos (estoque nacional) na primeira instância.

Observando-se no gráfico a seguir percebe-se que mesmo após a completa digitalização de processos na instituição, o que inclui processos novos e estoques (desde 2011 o sistema já estava implantado em todas as unidades da Receita Federal do Brasil, conforme já se reportou) o estoque de processos continuou aumentando, alcançando seu máximo em agosto de 2013. O número leva a concluir que somente a estratégia da digitalização não foi suficiente para reverter a tendência de crescimento do estoque.

Gráfico 1: Quantidade de processos aguardando julgamento no contencioso de 1ª instância (eixo vertical). De março/2012 a dezembro/2013 (eixo horizontal).



Fonte: Receita Federal (BRASIL, 2013d).

O que teria acontecido com a lógica da consequência? No nosso exemplo, a lógica da consequência seria representada pela esperança de que a informatização do processo traria de forma automática a celeridade processual e a diminuição do estoque. Mas, a lógica da consequência pode ser uma ilusão. Segundo o autor neoinstitucionalista Thoenig (2010) a ação em organizações não é, em grande medida, orientada instrumentalmente. Na verdade, a racionalidade pura e absoluta é impossível de ser executada. Apenas a racionalidade limitada está disponível.

Para os neoinstitucionalistas não é possível estabelecer grandes postulados definitivos ou teorias gerais, mas apenas teorias de médio alcance baseadas em afirmações provisórias a serem testadas e alteradas a partir da realização de estudos históricos (MARQUES, 1997).

Talvez em reação ao quadro descrito de permanência do estoque elevado e utilizando as potencialidades trazidas com o processo eletrônico a Receita Federal instituiu no mês de abril de 2013 o programa de Gestão Virtual do Acervo de Processos Administrativos Fiscais federais. O programa centralizou em um ambiente virtual único os processos administrativos fiscais em contencioso administrativo fiscal de todo o país (BRASIL, 2013c) de 1ª instância, o que permitiria um melhor gerenciamento do acervo de processos aguardando julgamento em âmbito nacional. Antes deste programa havia estoques processuais por região fiscal. O programa tinha como principais objetivos:

- equalização do acervo nacional de processos em contencioso de 1ª Instância;
- distribuição otimizada de processos com temas similares para julgamento em conjunto;
- melhor tratamento dos processos prioritários, entre os quais os mais antigos, o que permitiria a redução do tempo médio de permanência de processos em contencioso de 1ª Instância; e
- aumento da eficiência no julgamento de processos. (BRASIL, 2013c, p. 12)

A circunscrição territorial das Delegacias de Julgamento já deixara de existir (Portaria RFB nº 2466 de 28/12/2010). A partir de então todas as Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ), órgãos julgadores de primeira instância administrativa, passaram a ter efetivamente jurisdição nacional e poderiam julgar processos de qualquer unidade da Receita Federal, respeitada a competência por matéria.

A identificação dos processos a serem distribuídos para julgamento passou a ser feita de forma centralizada, antes era regionalizada com competência territorial, e de

acordo com as prioridades estabelecidas na legislação, com a competência por matéria e com a capacidade de julgamento de cada unidade (BRASIL, 2014c). Passou-se a priorizar julgamento com temas similares, os quais passaram a ser julgados em lotes, com consequente aumento na eficiência da atividade de julgamento.

A consequência de tais medidas se fez sentir discretamente. De acordo com o gráfico - 2, a seguir, a quantidade de processos aguardando julgamento no contencioso de 1ª instância passou a diminuir desde agosto/2013, quando atingiu um máximo de 214.395 processos, a dezembro/2014, quando atingiu um mínimo de 203.252 processos:

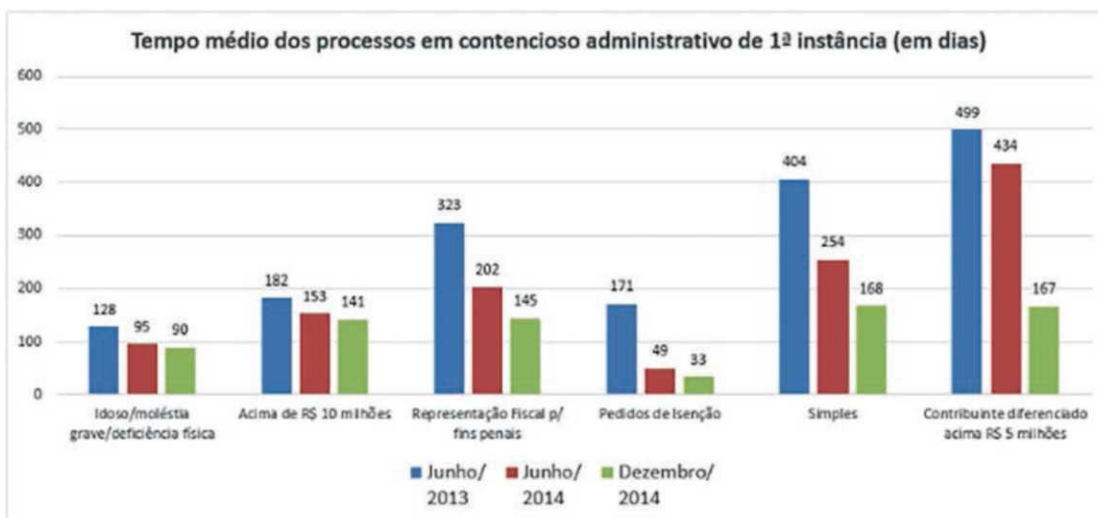
Gráfico 2: Quantidade de processos aguardando julgamento no contencioso de 1ª instância (eixo vertical) De julho/2013 a dezembro/2014 (eixo horizontal).



Fonte: Receita Federal (BRASIL, 2014c).

Outra consequência das mudanças foi, no mesmo período de julho /2013 a dezembro/2014, a redução do tempo médio de permanência dos processos prioritários, agora reunidos, organizados e distribuídos de um estoque nacional, em contencioso de 1ª Instância administrativa. O gráfico – 3, a seguir, ilustra esse resultado.

Gráfico 3: Tempo médio dos processos administrativos de 1ª instância (dias).



Fonte: Receita Federal (BRASIL, 2014c).

Mas, os gráficos mostrados permitem a conclusão de que também há distorções que a atual configuração não resolveu. O estoque total diminuiu, em um ano e meio, de agosto/2013 a dezembro/2014 em 5,19% ($(214.395 - 203.252) / 214.395$). Porém, esta diminuição deu-se, principalmente, na parte dos processos reconhecidos como prioritários (que estariam no grupo: Idosos, portadores de moléstia grave, processos acima de R\$ 10 milhões, processos com representação criminal, pedidos de isenção, processos de empresas optantes da sistemática Simples, processos acima de R\$ 5 milhões). Os processos fora destas categorias, que em quantidade representam a maioria, não estariam sendo julgados com a mesma eficácia. Desta forma, o que se conclui é que novas medidas devem ser tomadas, a fim de corrigir as iniciativas projetadas e já implementadas e que mostraram que devem ser alteradas a partir dos estudos realizados.

Em 2014 as Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ) julgaram cerca de 85 mil processos (BRASIL, 2014c). Como, segundo o gráfico – 2 reportou, o estoque naquele ano teve em média 210.000 processos podemos estimar que se precisaria de dois anos e meio para vencer este estoque ($85.000 + 85.000 + 85.000/2$). Em outras palavras, podemos estimar o tempo médio de julgamento na primeira instância em aproximadamente dois anos e meio.

Este número é próximo ao informado pela pesquisa do Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2009), que reportou que a primeira instância administrativa consome em média dois anos para julgar um processo tributário. O número

pode não parecer excessivo, mas não podemos esquecer que há ainda a segunda instância administrativa (CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) e todo o processo judicial, todos em sequencia. Segundo a mesma pesquisa o tempo médio para o julgamento de um processo só na segunda instância administrativa (CARF) seria de quatro anos e meio. Desta forma urge uma breve análise da segunda instância no próximo item.

3.4. Reforma do Processo Administrativo Fiscal (2ª instância).

Tributar é uma política pública essencial à sobrevivência do estado moderno. Mas devido a sua característica impositiva requer a atuação de instâncias recursais, judiciais ou não, a fim de dar foro às reclamações dos contribuintes e conter ineficiências, excessos e desmandos. Vimos algum sucesso advindo da reforma na primeira instância do MARC tributário fiscal brasileiro. Mas, devemos nos preocupar com a eficácia do processo também na segunda instância do MARC tributário fiscal brasileiro (CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais). E sem esquecer-se da primeira instância judicial, da segunda instância judicial, e do tribunal constitucional. Pergunta-se: precisamos de tantas instâncias?

Um processo judicial de execução fiscal não pode ser iniciado se ainda há um recurso administrativo não julgado (art. 151, III, do CTN – Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966)). Ou seja, o crédito é suspenso. E, em caso de insucesso do contribuinte o resultado de um processo administrativo fiscal brasileiro poderá ser revisado pelo Judiciário por conta da previsão constitucional da não afastabilidade do Poder Judiciário ("*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*", inciso XXXV do art. 5º da CF).

Desta forma, quando a decisão administrativa for contra o contribuinte este pode repetir a demanda administrativa perante o Poder Judiciário. Somar-se-ão às duas instâncias administrativas, as várias instâncias judiciais, até à última decisão, que em matéria tributária muitas vezes só é dada pelo tribunal constitucional (STF).

O processo administrativo fiscal toma a força, em algumas hipóteses, de uma decisão definitiva devido a várias consequências de seu procedimento, como: a definitividade do litígio quando a administração perde (art. 45 do Decreto 70.235/72 (BRASIL, 1972)); a hipossuficiência de muitos contribuintes, que não apelam ao Judiciário por falta de recursos financeiros; a necessidade de garantia para apresentação de embargos na execução judicial (art. 16 da Lei 6.830/80 (BRASIL, 1980)), que pode afastar o contribuinte do foro judicial; a

necessidade de temporalidade da resolução quando o litígio refere-se a regimes de tributação ou isenção.

Desta forma a eficácia deste processo administrativo implica, na esfera fiscal, na própria efetividade da justiça. E a sequência de instâncias administrativas e judiciais, como consomem longos anos, penalizará o contribuinte e o Estado, e constituir-se-á em um dos problemas a serem resolvidos pelos reformadores do Judiciário no Brasil. Esta preocupação tornou-se pública com a requisição de pesquisa feita pelo CNJ (Edital de Seleção nº 1/2009) à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FADURGS, identificada pelo seguinte título:

INTER-RELAÇÕES ENTRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO E O JUDICIAL (EM MATÉRIA FISCAL), A PARTIR DA IDENTIFICAÇÃO DE CONTENCIOSOS CUJA SOLUÇÃO DEVERIA SER TENTADA PREVIAMENTE NA ESFERA ADMINISTRATIVA (BRASIL, 2011, p. 5).

O objeto do estudo era o “impacto da duplicidade radical de instâncias, a administrativa e a judiciária (que hoje só ocorre no ordenamento jurídico brasileiro) sobre a racionalidade do Estado Democrático de Direito (EDD) contemporâneo” (BRASIL, 2011, p. 7). Perguntava-se: qual é o efeito dessa duplicidade para a Economicidade e a Eficiência do Poder Público na realização da Segurança e da Justiça? Qual o tempo que se consome nessa duplicidade de esforços?

Como dizia Rui Barbosa, justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta (BARBOSA, 1920). Uma das mais severas críticas ao processo administrativo e judicial no Brasil refere-se à sua duração. O procedimento de apreciação de acusações, recursos e de produção de provas muitas vezes se estende por décadas. A falsa justificativa para a demora é de que se estaria à procura da verdade real. A verdade é que a verdade real é meta inatingível, até porque, além da justiça, há outros valores que presidem o processo, como a segurança e a efetividade: o processo precisa acabar (DIDIER, 2012). Devem-se envidar esforços para a busca de uma maior celeridade em nome de uma razoável duração do processo.

Muitas das medidas implementadas pela reforma do judiciário, no intuito de melhorar o desempenho do processo judicial, implicam quase sempre em procedimentos reflexos nos processos administrativos correspondentes (seja fiscal ou não). Desta forma, a duplicidade de instância administrativa e judicial já estaria minimizada. Por exemplo:

decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente à administração pública direta, nas esferas federal, estadual e municipal (§ 3º do art. 102 da CF, com redação da Emenda Constitucional 45/2004). Terão o mesmo efeito vinculante as súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de sua publicação na imprensa oficial, em relação à administração pública direta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 103-A da CF, com redação da Emenda Constitucional 45/2004). Estes efeitos vinculantes alimentam alguma racionalidade e celeridade ao processo administrativo, que não versará mais na instância administrativa nem na judicial sobre teses contrapostas que não mais poderiam ser revistas no Judiciário.

Um processo judicial de execução fiscal não pode ser iniciado se há um recurso administrativo não julgado (art. 151, III, do CTN – Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966)). Sabedor destes dados, um contribuinte pode aderir a este método alternativo de resolução de litígio com fins meramente protelatórios. Temos princípios contrapostos a dirigir a Reforma do Judiciário na área em questão: o acesso à justiça, de um lado, e o gerenciamento das cortes de justiça (morosidade processual), de outro. Como obter uma conciliação?

O estudo referido acima encomendado pelo CNJ opina que a eliminação da duplicidade da discussão administrativa e judicial das questões fiscais e a atribuição do julgamento a “um único órgão célere, dotado de critérios equitativos e uniformes e aparelhado para a análise e a compreensão das questões tributárias aumentaria a confiança do cidadão na tributação e a eficiência da cobrança” (BRASIL, 2011, p. 32). O problema seria conciliar, na concepção deste órgão, a coisa julgada administrativa com a interpretação estrita do princípio da inafastabilidade da jurisdição no Brasil (inciso XXXV do art. 5º da CF). Senadores que compõe a CPI do CARF (BRASIL, 2015) no âmbito do Senado Federal, instituída após a Operação Zelotes da Polícia Federal, protocolaram Proposta de Emenda Constitucional (PEC 112/2015) a fim eliminar a duplicidade de discussão administrativa e judicial das questões fiscais e implementar no Brasil um modelo muito similar ao americano, suprimindo as instâncias administrativas ou lhes dando o *status* de judicial. Seria uma diminuição radical ou inconstitucional do acesso à justiça do contribuinte brasileiro?

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) é o nome do órgão de deliberação coletiva do Poder Executivo, situado dentro da estrutura hierárquica no Ministério da Fazenda, cujas decisões revisam as decisões da primeira instância administrativa. O CARF

representa a segunda instância recursal do processo administrativo fiscal. A primeira instância está dentro da estrutura hierárquica da Receita Federal, composta somente por auditores tributários (funcionários públicos).

O CARF tem composição paritária: metade servidores públicos e metade representantes indicados pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais, segundo o art. 29, I e II do Regimento Interno do CARF (BRASIL, 2015b); e tem competência de apreciar e julgar em segunda instância os recursos administrativos interpostos pelos contribuintes, que versem matérias relativas a exigências tributárias, segundo o art. 37 do Decreto 70235/72 (BRASIL, 1972).

O Conselho existe no Brasil desde 1924 (BRASIL, 1924), sob a base de uma compensação pela concentração de poderes no executivo, tendo-se em vista que o Executivo exercia na época, competências próprias do poder legislativo (Decretos-leis e regulamentação de leis tributárias). Estaria garantida certa imparcialidade. O sistema paritário promoveria um julgamento imparcial, pois eventual parcialidade dos julgadores nomeados pelo executivo poderia ser neutralizada pelos julgadores nomeados por indicação dos contribuintes.

Pensamos que aquela compensação dever-se-ia dar através de instituições a serem concebidas com base no sistema de pesos e contrapesos. Tais institutos estão na base constitucional do regime constitucional brasileiro e de boa parte das democracias ocidentais. Uma pergunta é: hoje não já temos um sistema de freios e contrapesos que dispensaria aquela compensação? As instituições são formadas por homens, estes são falíveis e esta é a razão da montagem desta engrenagem de controles. Neste sentido, assim descreve O Federalista n. 51 (Madison):

Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo (HAMILTON; JAY; MADISON, 2003, p. 322).

Suponho que outro efeito da distribuição paritária é a atenuação do que Bernard Manin (2010) chamou de “efeito aristocrático das eleições”. As eleições teriam a vocação de produzir uma distância entre representantes e representados. As eleições, por si só, produziriam um efeito aristocrático com a tendência de um eleito aristocrata. E haveria uma incerteza quanto às características dos representantes e dos representados. Certas categorias poderiam ficar privadas de qualquer representação. Os políticos chegam ao poder por causa

de suas aptidões e de sua experiência no uso dos meios de comunicação de massa, não porque estejam próximos ou se assemelhem aos seus eleitores (MANIN, 2010).

Em uma composição paritária em um tribunal tributário (CARF), em que os representantes são indicados pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais, não haveria aquele risco de sub-representação. Se o CARF é um órgão deliberativo com participação da sociedade e tem como uma das funções controlar os atos do poder executivo, o controle do CARF se daria via correcional, pela polícia judiciária e Poder Judiciário. Isto por que, segundo o regimento interno do órgão, não há recurso para as decisões que exoneram créditos. Restaria, na caracterização de fraudes e conluíus, a via correcional ou penal.

A Operação Zelotes da Polícia Federal ((BRASIL, 2015) investiga o que seria um dos maiores esquemas de sonegação fiscal já descoberto no país. Suspeita-se que quadrilhas atuavam junto ao CARF, revertendo ou anulando multas¹⁸. Se comprovada as suspeitas, haveria mais um problema na atual configuração do contencioso fiscal no Brasil, além da duplicidade de instâncias: a corrupção. Estes acontecimentos podem indicar mais um ponto a ser objeto de reforma no contencioso administrativo fiscal, além da morosidade e do excesso de instâncias: o aprimoramento do controle.

3.5. Reforma do Processo Administrativo Fiscal.

Conforme destacado pelo Documento Técnico 319 do Banco Mundial os MARCs são meios de se evitar que litígios sequer cheguem ao judiciário, além de servir como alternativa para atender demandas de pessoas que não têm recursos e conhecimento para enfrentar um processo judicial. No que se refere ao procedimento de acordo com a realidade de cada processo, aquele documento prega que “para enfrentar os atrasos excessivos é crucial que um estudo sobre a redução da morosidade seja conduzido, visando identificar o funil de determinadas fases processuais” (DAKOLIAS, 1996).

Quais seriam os “funis” presentes no processo administrativo fiscal federal? Um dos problemas é a morosidade. A primeira instância consumiria dois anos e a segunda quatro anos e meio (FGV, 2009). Já a terceira fase, a execução fiscal judicial, consome em

¹⁸ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1611246-entenda-a-operacao-zelotes-da-policia-federal.shtml>.

média dez anos, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por demanda do CNJ (BRASIL, 2011b). Todos em sequência.

Logo, retornando ao nosso problema de pesquisa: pode-se afirmar que as modificações estruturais, trazidas ou modificadas pela Reforma do Judiciário, causaram efeitos positivos no desempenho do processo? Ou mais especificamente, podemos afirmar que a implantação do processo eletrônico diminuiu a morosidade do processo fiscal? A resposta é: não! Não podemos afirmar, tendo-se em vista os dezesseis anos e meio para a resolução dos litígios. Sozinho, o processo eletrônico não faz milagres.

A análise do procedimento autoriza inferir que a virtualização do procedimento permite avanços. A redução do tempo poderia ocorrer, entre outras razões, pela: extinção das atividades antes existentes e desnecessárias em um cenário de processo eletrônico (envio de processos pelo correio para outro estado); supressão da necessidade de formação de autos de agravo em razão da disponibilidade inerente do processo eletrônico; eliminação da necessidade de contagens e prestação de informações gerenciais para órgãos de controle tais como as corregedorias e os conselhos; atribuição ao computador de tarefas repetitivas antes executadas por pessoas e, portanto, propensas a erros (BRASIL, 2010c, p. 6).

Mas a exteriorização dos avanços que poderiam advir da virtualização do processo depende da consonância de outros fatores que também influenciariam na redução da morosidade, como mudanças legislativas de vinculação de decisões, efetivos instrumentos de gestão pessoal nos contenciosos administrativos e judiciais, eliminação de instâncias, etc. Como pode uma execução judicial fiscal durar em média dez anos, isto depois de seis anos e meio de suspensão completa de qualquer cobrança? Como pode o contribuinte voltar a discutir, na execução judicial, as mesmas matérias já rechaçadas no litígio administrativo?

Inferimos que o processo eletrônico é um instrumento bem vindo em um futuro processo de reforma na execução judicial. Um primeiro passo. Isto porque, segundo o IPEA, “98,8% dos processos de execução fiscal judicial ocorreram em meio físico, enquanto 1,2% estão digitalizadas e apenas uma quantidade estatisticamente desprezível pode ser considerada como virtual” (BRASIL, 2011, p. 10).

Além da necessidade da informatização em setores como a execução fiscal judicial, outras opções de reformas devem ser buscadas nas três instâncias aqui citadas. Uma alternativa ainda não tentada é a modificação da lei processual administrativa (Decreto

70.235/72) no sentido de se criar, na 1ª instância administrativa um procedimento simplificado, no formato dos juizados especiais judiciais, para pequenas multas tributárias e processos de menor complexidade, sem direito a qualquer outro recurso. Isto porque o atual sistema processual administrativo (Decreto 70.235/72) aplica-se indistintamente a qualquer autuação, sem distinção de valor ou complexidade.

Outra questão é que, depois de percorrer todo o contencioso administrativo fiscal, perdendo o contribuinte, e levada a questão ao judiciário, está permitido o reexame de todas as questões de fato e jurídicas, mesmo que já discutidas. Aqui é necessário impor-se limites. O acesso à justiça, neste caso, passará pela discussão sobre o monopólio da justiça no Brasil. É chegada a hora de enfrentar-se a questão, apesar de que o dilema não seja novo. O próprio Documento Técnico 319 do Banco Mundial ressalta:

Visando aprimorar o acesso à justiça os programas da reforma devem considerar tanto os MARC vinculados às Cortes quanto os MARC privados. Esta estratégia permite uma competição na resolução de conflitos e consequentemente a discussão sobre o monopólio do Judiciário (DAKOLIAS, 1996).

Na segunda instância administrativa dar-se-á uma discussão sobre qual representação decidirá sobre os destinos das tributações contestadas: uma representação aristocrática (MANIN, 2010); uma representação escolhida diretamente pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais (modelo do atual CARF); uma composta por julgadores escolhidos por concurso público e integrantes do Executivo e/ou do Judiciário (PEC 112/2015); ou continuamos com o modelo misto. A decisão de qual modelo deve prevalecer passa pela escolha de um sistema capaz de combater a atual morosidade e o perigo da corrupção, além de conciliar o acesso à justiça à realização da receita pública. Neste ponto fica claro que a morosidade também depende da escolha racional dos atores, do corporativismo, das instituições envolvidas que defenderão seus interesses e da inércia deste processo de mudança *path dependent*.

Penso que evoluímos muito nesses noventa anos desde a criação do Conselho de Contribuintes, com o surgimento de outras instituições, como a 1ª instância recursal administrativa dentro da própria Receita Federal (Decreto 70235/72), a Procuradoria da Fazenda Nacional, os juizados especiais federais. Estes órgãos têm como função controlar o exercício do poder arrecadador, em um processo de construção de *accountability* horizontal, de forma que não se justifica mais o formato da paridade no CARF, com a justificativa que esta paridade seria uma forma de controle. Penso também que se deveria eliminar, por

completo, a discussão judicial em primeira instância das matérias já discutidas nas duas instâncias administrativas. A mudança legal teria de ser feita via Emenda Constitucional, tendo-se em vista o disposto no inciso XXXV do art. 5º da CF. Desta forma, os recursos possíveis deveriam ser apenas os referentes à ilegalidade e inconstitucionalidade, dirigidos aos tribunais judiciais (TRFs, STJ e STF).

O estudo do IPEA/CNJ evidenciou que, segundo números de 2009, resta pouco a ser discutido no Judiciário. Isto porque apenas 10,3% dos devedores apresentam algum tipo de defesa na Justiça Federal, e que a taxa de sucesso é baixa. “Somente 3,8% dos executados apresentam objeção de pré-executividade, as quais são julgadas favoravelmente ao devedor em 0,5% dos casos. Já os 6,5% de executados que apresentam embargos obtêm ganho de causa em 0,9% dos casos” (BRASIL, 2011b, p. 9), o que denuncia que as oportunidades de defesa foram praticamente exauridas. Aproveitamos estes dados para fazer outra ressalva: Se apenas 10,3% dos devedores apresentam algum tipo de defesa na Justiça Federal qual seria este percentual se não houvesse qualquer processo administrativo fiscal? Esta é uma demonstração da importância dos métodos alternativos de resolução de conflitos (MARC).

Importante destacar as principais formas de baixa dos processos de execução fiscal. Em 25,8% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida. Já a extinção por prescrição ou decadência responde por 36,8% dos casos (BRASIL, 2011b, p. 7). Neste caso (prescrição e decadência) o percentual evidencia que a efetividade do processo está perdendo para a morosidade.

As sugestões que postamos para uma efetiva reforma do processo fiscal federal (supressão de uma instância judicial; informatização do processo de execução; reestruturação do CARF) coaduna-se com a crença de que medidas parciais e isoladas tendem a não produzir qualquer resultado condizente com os objetivos gerais listados nos documentos que embasaram a Reforma do Judiciário (Quadro 1, p. 11). Um processo de reforma *path dependent* depende de vontade, força e cooperação das forças políticas envolvidas. A dificuldade de reformar instituições como o contencioso fiscal no Brasil ficou demonstrada com a continuidade da paridade no CARF por noventa anos, mesmo com o aparecimento de tantas outras formas de *accountability* horizontal e vertical para as ações do fisco neste período.

O princípio de que o sistema é um todo diferente da simples soma das partes significa que a existência das partes não faz sentido se não for em função do todo. Informatizar 100% dos processos em uma das fases (a 1ª instância administrativa na Receita Federal) e informatizar apenas 1,2% em outra (na execução fiscal) não torna o sistema 98,8% eficaz. Torna o sistema 100% ineficaz pois comprova a incapacidade do Estado de alcançar o efeito esperado em sua obrigação de compor conflitos fiscais.

4 A REPERCUSSÃO GERAL NO STF.

Um dos principais objetivos da Reforma do Judiciário, e que nortearam a EC/45, foi trazer maior eficácia e celeridade ao sistema processual. E uma das medidas para alcançar este desiderato foi a reforma do sistema recursal no STF, que apresentava uma saturação em sua capacidade de julgar uma enormidade de recursos extraordinários (29.196 Recursos Extraordinários (RE) e 59.236 Agravos de Instrumento (AI) correspondentes a RE, em 2000 (BRASIL, 2015c)). Vislumbrou-se como solução para a disfunção os institutos da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral. Este último seria uma forma de limitar o acesso ao STF via controle difuso de constitucionalidade. “O uso desse filtro recursal resulta numa diminuição do número de processos encaminhados à Suprema Corte” (BRASIL, 2016). O objetivo desta seção é comprovar que a Repercussão Geral não demonstrou, até 2015, capacidade de afastar do sistema recursal no STF a eminência da saturação, comprometendo a resolução de conflitos judiciais e administrativos por toda a estrutura, quando estiverem envolvidas questões constitucionais incidentais.

4.1 Repensando o acesso ao STF.

Escolhemos, nesta seção final, a reforma no STF para sermos coerente com nosso intento de perpassar por toda a hierarquia processual brasileira, a fim de colhermos uma amostra do caminho a ser percorrido pelo cidadão quando da resolução de conflitos através das instâncias estatais.

No STF não se repete a mesma preocupação que observamos (capítulo 2) quando da análise das soluções tecnológicas nos tribunais de justiça. Diferentemente destes, que em média apresentavam um índice de processo eletrônico de 20%, o STF (assim como a Receita Federal) foi pioneiro na implementação da virtualização de seus instrumentos processuais e no uso da tecnologia na sua interação com o cidadão (BRASIL, 2015c, p, 36).

O erro que acompanhou o projeto da reforma do judiciário no STF, no que se refere à tentativa de limitação de acesso ao STF via controle difuso de constitucionalidade, e se comprovou em sua implementação, foi a falta de uma abordagem institucionalista na prospecção da estrutura que se pretendia. O alcance de uma razoável duração do processo através de um novo formato de processo deveria considerar a enormidade dos números relativos ao processo que se criticava e as motivações e interesses dos atores envolvidos, principalmente os ministros do STF.

4.2 A repercussão geral.

A repercussão geral é a forma atual pela qual os ministros do Supremo Tribunal Federal selecionam os recursos que serão objeto de deliberação pelo Plenário. A Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu na Constituição Federal de 1988 a necessidade de a questão constitucional trazida no recurso extraordinário possuir repercussão geral para que fosse analisada pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 102.

(...)

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. (BRASIL, 1988)

Já no *quorum* imposto pela reforma, requerido para não admissão do recurso extraordinário, por ausência de repercussão geral (2/3 dos membros do STF), percebe-se que a tendência é pela presunção da existência da repercussão geral. O *quorum* denuncia a timidez da proposta. O instituto foi regulamentado mediante alterações no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. A questão tratada nos autos deve ter relevância jurídica, política, econômica ou social, que transcendam os interesses subjetivos da causa (artigo 2º da Lei n. 11.418/06). A análise sobre a existência ou não da repercussão geral é de competência exclusiva do STF.

Em decorrência da constatação do congestionamento do STF pelos recursos extraordinários (recurso ao STF, quando houver ofensa a norma da Constituição Federal), em sede do controle constitucional difuso, o objetivo do instituto da repercussão geral seria diminuir o acesso ao STF, reservando ao tribunal constitucional as questões de magnitude constitucional que: a) sirvam de fundamento a demandas múltiplas, b) digam respeito à correta interpretação/aplicação dos direitos fundamentais, que traduzem um conjunto de valores básicos a toda a ordem jurídica (DIDIER; CUNHA, 2014). O legislador ordinário valeu-se de conceitos jurídicos indeterminados para a aferição da repercussão geral, o que confere grande relevância ao julgador na definição do que seja repercussão geral. Mas, o desenho legal da norma (principalmente, o *quorum* fixado), que regulamentou a decisão pela existência ou não da repercussão geral, foi determinante na fixação de parâmetros que dificultassem ao sistema jurídico combater o número elevado de recursos que chegava ao STF.

Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, caberá ao tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte.

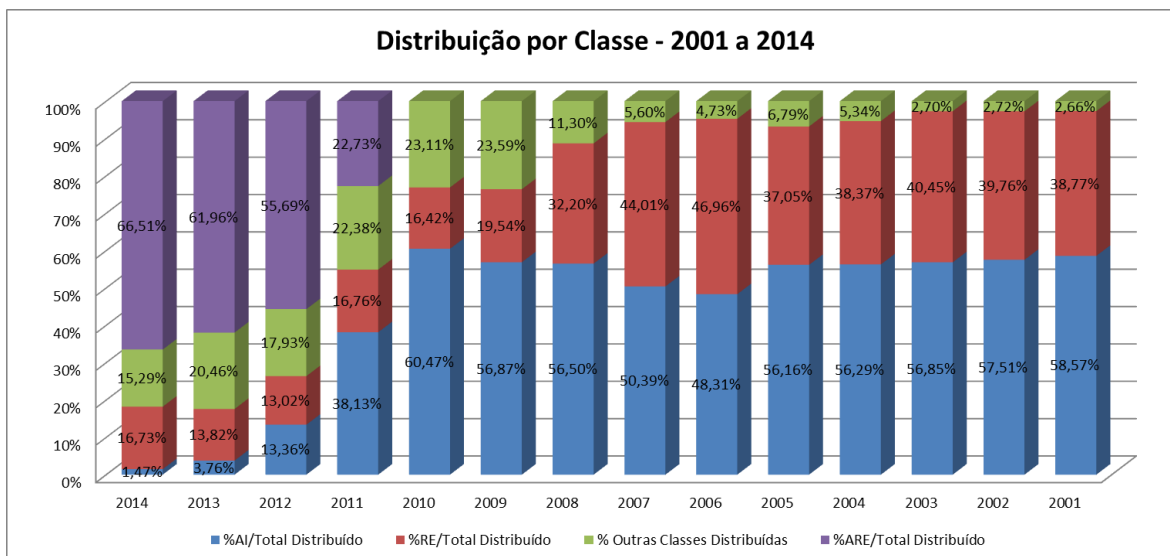
Negada a existência da repercussão geral pela Corte, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (art 2º da Lei 11.418/2009).

A nova forma de atacar uma decisão denegatória de seguimento do Recurso Extraordinário no tribunal de origem é por meio do agravo em recurso extraordinário (ARE), nos próprios autos, criado pela Lei 12.322/2010, e não mais o agravo de instrumento. Após o oferecimento de resposta pelo agravado, subirá o agravo ao tribunal superior, onde será processado na forma regimental. A nova sistemática processual do agravo (ARE) obedecerá às limitações impostas ao recurso extraordinário no tocante à repercussão geral. Como a análise sobre a existência ou não da repercussão geral é de competência exclusiva do STF, os agravos serão remetidos ao STF. Desta forma, torna-se importante para nossa análise o acompanhamento da quantidade e da sorte destes agravos que tem chegado ao STF desde a regulamentação da repercussão geral.

4.3 Repercussão geral (resultados).

Os números colhidos no *site* do STF já permitem inferir que a repercussão geral não está funcionando em sua missão de filtrar o acesso ao STF e de permitir uma maior celeridade ao sistema processual brasileiro.

a) É possível comprovar que o número de Recursos Extraordinários (RE) e Agravos de instrumento (AI) chegando ao Supremo diminuiu, desde a regulamentação da repercussão geral (2008). Mas isso não significa que houve uma diminuição expressiva no número total de recursos que chegam ao Tribunal. Até o final de junho de 2013 foram autuados 93033 AREs no Supremo (FALCÃO, 2015). Conforme o I Relatório Supremo em Números, enquanto os AIs e REs representaram 95% de todos os processos que chegaram ao Supremo em 2006, antes da Reforma do Judiciário, o ARE alcançou 68% destes processos em 2012 (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2011). Ou seja, o ARE é o novo Supremo Recursal.



Tab 8. Processos Distribuídos no STF. Fonte: STF (BRASIL, 2015c).

b) Em relatório que expressa o resultado do instituto da repercussão geral até o 1º semestre de 2015, o STF reporta que 68,52% (BRASIL, 2015d) dos temas submetidos (e com admissibilidade decidida) ao exame do STF tiveram a repercussão geral reconhecida. Este número demonstra que há uma tendência em manter o acesso ao STF (pela via do controle difuso de constitucionalidade) em patamar próximo ao que já se via no sistema anterior, quando não havia repercussão geral. A mesma página reporta que 55,95% dos temas que tiveram a repercussão geral reconhecida estão com julgamento do mérito pendente. Ou seja, O STF não está conseguindo julgar o mérito da maior parte dos processos que tiveram a repercussão geral reconhecida, e que por disposição legal provocam o represamento dos processos correspondentes nos tribunais de origem.

c) Devido à velocidade com que se processam as decisões pertinentes ao tema com repercussão geral, há um acúmulo de processos (sem qualquer movimentação) a serem analisados nos tribunais de origem. Com base no relatório de 2012, constata-se que 58,86% dos temas refere-se a questões não decididas (se há ou não RG), que induzem o sobrestamento de recursos nos tribunais de origem (ALMEIDA, 2013). Em 2015 o mesmo relatório apresenta números que evidenciam um maior atraso no julgamento da repercussão geral: de um total de 869 temas com a preliminar, apenas 273 foram apreciados (se há ou não RG). Ou seja, 68,6 % dos temas não tiveram a preliminar decidida.

d) O objetivo inicial era de que o novo agravo (ARE) fosse cabível quando os autos versassem sobre tema inédito, cuja repercussão geral ainda não tivesse sido apreciada pelos ministros do STF, o que, de acordo com o informativo do STF: “só deveria ocorrer em poucos casos”¹⁹. Mas não foi o que aconteceu. Isto porque, conforme Falcão (2015), 1,5% dos AREs (julgados) tiveram sucesso ao menos parcial em reverter a última decisão dada antes que o processo chegasse ao Supremo. Ou seja, o mecanismo está sendo utilizado para a protelação da finalização dos processos.

Os números acima nos permitem concluir que o STF falha na entrega da prestação jurisdicional constitucional difusa em tempo razoável, negando proteção aos direitos fundamentais, dos mais complexos aos mais simples e evidentes. Percebe-se que a estrutura pensada e implementada da repercussão geral não considerou o histórico e a capacidade já demonstrada de julgamento da estrutura física fixada constitucionalmente (com, por exemplo, onze ministros). Melhor seria que as mudanças tivessem tornado difícil a admissão de um recurso extraordinário no STF, impondo um *quorum* de 2/3 para aceitar a repercussão geral, e não para negá-la. Isto porque a tendência dos atores envolvidos, em especial dos ministros do STF, é seguir o sistema já secularmente implementado. A dificuldade imposta serviria para forçar uma mudança de cultura (a cultura do recurso). A timidez da proposta demonstra um processo de mudança *path dependent* (SOUZA, 2003): aquele que demonstra que nas instituições a história e o passado contam. Em outras palavras, quando um país adota um determinado caminho, os custos de mudá-lo são muito altos.

¹⁹ Nova lei do agravo entra em vigor nesta quinta-feira, dia 9. Quarta-feira, 08 de dezembro de 2010. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=167684>. Acesso em 06/12/2015.

5 CONCLUSÃO.

Para os exemplos que colamos podemos afirmar que as modificações estruturais proporcionadas pela reforma do judiciário não causaram modificações positivas no desempenho do processo judicial nos tribunais do Brasil.

Os motivos do fracasso de alguns institutos trazidos ou modificados pela reforma do judiciário brasileiro (aqui representados pelo processo eletrônico, o processo administrativo fiscal federal e a repercussão geral) decorrem de uma abordagem teórica que não se preocupou com as causas e os efeitos concretos no sistema jurídico como um todo. A análise destes componentes do sistema jurídico brasileiro de forma integrada poderia ajudar no alcance dos objetivos da reforma do judiciário.

No intuito de analisar o efeito da informatização na celeridade processual demonstrou-se que há uma grande simplificação em um estudo que pretende vislumbrar uma vinculação entre duas variáveis presentes na implantação de uma política pública (processo eletrônico X morosidade, por exemplo). Vimos que uma das razões para a falta de percepção de efeitos para a informatização do processo é o próprio atraso nos programas de informatização, atraso constatado nos dados dos tribunais de justiça.

Já quando analisada a morosidade em um processo em que informatização foi completada (o processo administrativo fiscal federal), verificou-se que a eficácia do instituto no sentido de incrementar o acesso à justiça e diminuir a morosidade dependeria de reformas em todas as fases pela qual passa o crédito tributário contestado, inclusive a judicial (processo de execução fiscal federal). A resolução de um conflito pode ter de percorrer várias fases, desde (por exemplo) a tentativa de conciliação, seguida da apreciação judicial de provas e acórdão de um tribunal recursal, até a apreciação da ilegalidade ou inconstitucionalidade do acórdão pelos tribunais superiores. Por isso a importância da tentativa de se visualizar as alternativas de otimização do processo em todas estas etapas. Dever-se-ia cogitar na própria eliminação de fases, a fim de se evitar que a mesma questão fosse discutida administrativamente e judicialmente, mas esta hipótese encontra a resistência dos atores envolvidos, entre eles as próprias instituições. Este comportamento caracteriza o processo de reforma como *path dependent*.

O instituto da Repercussão Geral no STF, implementado no intuito de acelerar a prestação jurisdicional quando se alega no processo que o litígio traz discussão

constitucional difusa, motivou efeitos opostos aos pretendidos com o represamento em excesso de processos nos tribunais intermediários. Houve a resignificação do sentido da crise do Poder Judiciário como “crise numérica” de apenas uma instituição, o Supremo Tribunal Federal, e desconsiderou-se o efeito deste represamento nos outros tribunais. O quorum fixado na reforma de 2/3 dos ministros para negar a repercussão geral fez com que não houvesse um efetivo filtro de acesso ao STF, o que comprova a dificuldade de extirpar-se a cultura do recurso no processo brasileiro.

Mesmo constatando-se a ausência de melhoras nos índices de morosidade para os institutos analisados concluímos que o esforço de reforma deve continuar. Mesmo consciente que, em termos de políticas públicas, a lógica da consequência pode ser uma ilusão (THOENIG, 2010), não se deve abdicar da obrigação permanente e incansável de reformar nossas instituições judiciais.

REFERÊNCIAS

ABRAÃO, Carlos Henrique. **Processo Eletrônico – Processo Digital de Acordo com o Novo CPC**. 4a edição. Editora Atlas. 2015.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente**. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial; (org) Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink. 4a ed. Fundação Getúlio Vargas: 2001.

AKUTSU, L; GUIMARÃES, T. A. **Dimensões da Governança Judicial e sua Aplicação ao Sistema Judicial Brasileiro**. São Paulo: Revista DireitoGV, 2012. São Paulo. p. 183-202.

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes. **Quando a busca pela eficiência paralisa o Judiciário**. Fundação Getúlio Vargas. 28/01/2013. Consultor Jurídico - SP. Disponível em: http://www.fgv.br/supremoemnumeros/noticias/28_jan_-_consultor_juridico_-_supremo_em_numeros_0.pdf. Acesso em: 07/12/2015.

AL-RODHAN, R.F. Nayef and Gérard Stoudmann. (2006). **Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition**. Disponível em http://www.wh.agh.edu.pl/other/materialy/678_2015_04_21_22_04_13_Definitions%20of%20Globalization_A%20Comprehensive%20Overview%20and%20a%20Proposed%20Definition.pdf. Acesso em: 07/12/2015.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no Estudo Sobre Avaliação**. in: Elizabeth Melo (org.) (1998). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate”. São Paulo, Cortez.

BARABÁSI, Albert-László. **Domesticando a complexidade**. Nature Physics 1, 68 - 70 (2005). Disponível em: <http://www.nature.com/nphys/journal/v1/n2/full/nphys162.html>. Acesso em 13/01/2016.

BARBOSA, Rui. **Discurso na Faculdade de Direito de São Paulo, 1920**. Editado em livro, 1921. Disponível em <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inoid=191&sid=146>. Acesso realizado em 02/08/2015.

BARRETO, Ana Amélia Menna. **Justiça Real Time. O Direito na Sociedade da Informação**. Usina do Livro, 2005. Disponível em <http://www.nucleodedireito.com/judiciario-real-time/> Acesso em: 07/12/2015.

BOTELHO, Fernando Neto. **O Processo Eletrônico Escrutinado**. 2007. Disponível em http://www.wirelessbrasil.org/fernando_botelho/fb01.html. Acesso em: 07/12/2015.

BRASIL. **Decreto nº. 16.580, de 04 de setembro de 1924**. Aprova o regulamento para o serviço de arrecadação do imposto sobre a renda. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16580-4-setembro-1924-512543-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07/12/2015.

_____ **Decreto 70.235/1972.** Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm. Acesso em: 07/12/2015.

_____ **Lei 6.830/1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm. Acesso em: 07/12/2015.

_____ **Constituição da república Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 07/12/2015.

_____ **Lei 9.430/1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9430.htm. Acesso em: 07/12/2015.

_____ **Lei 9.800/1999.** Permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9800.htm. Acesso em 07/12/2015.

_____ **Lei 10.259/2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm. Acesso em 07/12/2015.

_____ Ministério da Justiça. **I Pacto pelo Judiciário.** 2004. Íntegra em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRNN.htm>. Acesso em 07/08/2015.

_____ **Emenda Constitucional n. 45/2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm

_____ **Lei 11.419/2006.** Dispõe sobre a informatização do processo judicial. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm. Acesso em: 07/12/2015.

_____ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367 DF.** Contesta a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004. Em especial a criação do Conselho Nacional de Justiça. DJ 17-03-2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/765314/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3367-df>. Acesso em: 07/12/2015.

_____ CNJ. **Resolução nº 76/2009.** Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. DOU - Seção 1 - nº 109/2009, de 10/06/2009, p. 102-103.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria nº. 256, de 22 de junho de 2009.** Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/2009/portaria256>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. Ministério da Justiça. **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.** 2009. Íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm. Acesso em: 07/08/2015.

_____. **Lei 12.322/2010.** Transforma o agravo de instrumento interposto contra decisão que não admite recurso extraordinário ou especial em agravo nos próprios autos, alterando dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12322.htm. Acesso em: 07/12/2015.

_____. CNJ. **Resolução nº 103/2010.** Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. DOU - Seção 01 - nº 53/2010, de 19/03/2010, p. 165.

_____. CNJ. **PJe – Processo Judicial Eletrônico.** IV ENCONTRO NACIONAL DE JUDICIÁRIO. 2010. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/dti/processo_judicial_eletronico_pje/processo_judicial_eletronico_grafica2.pdf. Acesso em 19/01/2016.

_____. CNJ. **A Execução Fiscal no Brasil e o Impacto no Judiciário.** Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias Brasília, julho de 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_exec_fiscal_dpj.pdf. Acesso em: 07/12/2015.

_____. IPEA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.** Brasília, novembro de 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf. Acesso em: 07/12/2015.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Prêmio Inovação na Administração Tributária** 2011. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/receita-federal-premiada-1/ano-2011/premio-a-inovacao-na-administracao-tributaria>. Acesso em 28/02/2016.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Revista Fato Gerador.** 1ª edição. 1º semestre de 2011. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fato_gerador_1ed.pdf. Acesso realizado em 02/08/2015

_____. STF. Portal do STF. **Pacto Republicano: parceria entre os Três Poderes a serviço da democracia.** 2011. http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=173547. Acesso realizado em 02/08/2015.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº. 203, de 14 de maio de 2012.** Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/2012/portaria-no.-203-de-14-de-maio-de-2012>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. CNJ. **Estatísticas revelam que fase de execução dos processos desafia Poder Judiciário.** Agência CNJ de Notícias. 29/10/2013 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60966-estatisticas-revelam-que-fase-de-execucao-dos-processos-desafia-poder-judiciario>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB n. 453, de 1 de abril de 2013.** Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=41100&visao=anotado>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Revista Fato Gerador. 5ª edição.** 1º semestre de 2013. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fato_gerador_5ed.pdf. Acesso realizado em 02/08/2015

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Revista Fato Gerador. 6ª edição.** 2º semestre de 2013. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fato_gerador_6ed.pdf. Acesso realizado em 02/08/2015

_____. CNJ. **Governança Diferenciada das Execuções Fiscais.** Agência CNJ de Notícias. 2014. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/governanca-diferenciada-das-execucoes-fiscais>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD / Habitação.** 2014. Disponível em <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao.html>. Acesso realizado em 02/08/2015.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Revista Fato Gerador. 8ª edição.** 2º semestre de 2014. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fato_gerador_8ed.pdf. Acesso realizado em 02/08/2015

_____. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD / Habitação.** 2015. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40. Acesso realizado em 02/08/2015

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº. 343, de 09 de junho de 2015.** Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno/regimento-interno-do-carf-portaria-mf-343-09062015.pdf>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. SENADO. **CPI do CARF (2015).** Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar denúncias nos julgamentos realizados pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?com=1921&origem=SF>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. STF. **Estatísticas do STF.** 2015. Dados disponíveis em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>. Acesso em: 07/12/2015.

_____. STF. **Números da Repercussão Geral**. 2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>. Acesso em 07/12/2015.

_____. CNJ. **Relatório Justiça em Números 2015**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/09/ff7463a6fe08604488795034964c0508.s wf>. Acesso em 07/12/2015.

_____. CNJ. **Indicadores**. 2016. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>. Acesso em 07/12/2015.

_____. STF. **Glossário Jurídico**. 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=R&id=451>. Acesso em 01/02/2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: Edipro, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e Revisão Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. ISBN 8588278294. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2002;000726050>>. Acesso em: 07/12/2015.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cutrix, 1996.

CENEVIVA, R. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Encontro de Administração Pública e Governança - Anpad, São Paulo, nov/2006.

COELHO VAZ, C. A. LIMA, J. F. P. **A Governança Judicial do CNJ: Inspeções e Correções da Corregedoria Nacional de Justiça nos Tribunais de Justiça Estaduais da Região Norte do Brasil**. IX Encontro da ABCP. 2014.

DAKOLIAS, Maria. **Documento Técnico 319. Elementos para Reforma**. Banco Mundial. Washington, D.C. Tradução: Sandro Eduardo Sardá. 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007

DIDIER JUNIOR, F. et al. **Curso de Direito Processual Civil, vol. 5**. 4ª Edição. Editora JusPODIVM, 2012.

DIDIER JUNIOR, F. **Curso de Direito Processual Civil, vol. 2**. 9ª Edição. Editora JusPODIVM, 2014.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas**. Cap. 3 do Livro Políticas Públicas e Desenvolvimento - Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. Francisco G Heidemann e Jodé Francisco Salm (orgs), Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

EASTON, David. **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1970.

ENAP. **16º Concurso Inovação**. Disponível em <http://inovacao.enap.gov.br/>. Acesso em 30/01/2016.

FALCÃO, Joaquim. CERDEIRA, Pablo. ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números – O Múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <http://supremoemnumeros.fgv.br/>, p. 58. Disponível em: <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>. Acesso em: 07/12/2015.

FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar A. **Acesso ao Supremo: Quando os Recursos São Parte do Problema**. In: “Jurisdição Constitucional e Política”, organizado por Daniel Sarmento. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, v. 1, p. 479-489.

FEREJOHN, John. **Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence**. Southern California Law Review, Vol. 72, 1999. pp. 353-384. Disponível em: <http://www-bcf.usc.edu/~usclev/pdf/072303.pdf>. Acesso em: 07/12/2015.

FGV. Núcleo de Estudos Fiscais- NEF. **Tributação: Uma Agenda de Reformas**. 2009. Disponível em: <http://www.sindafsp.org.br/senam/iisenam/material/Eurico%20Marcos%20Diniz%20de%20Santi.pdf>. Acesso em: 07/12/2015.

FREIRE, G. M. C. A.; BERNARDES, M. B; ROVER, A. J. **Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis, n. 5, p. 84-99. 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Planejamento e Políticas Públicas v.1 - n.1 - jun. 1989. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001- v. - semestral.

GOMES, Luiz Flavio. **Era Digital: Judiciário não pode resistir aos avanços da Tecnologia**. Revista Consultor Jurídico, 2002.

GONÇALVES, A. **O Conceito de Governança**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005. Disponível em: www.publicadireito.com.br/.../direito_e_politica_alcindo_goncalves.pdf. Acesso em 19/02/2015.

HIRSCHMAN, A. O. **Saída, Voz e Lealdade** - Reações ao declínio de firmas, organizações e estados. Trad. de Ângela de Assis Melim. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1973.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA) e CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Brasília, 2011. Acesso realizado em 02/08/2014 em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**, Martins Fontes, São Paulo, 1987, p. 240

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Ed. Nova Fronteira, 2003.

MANIN, Bernard. **O princípio da distinção**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 187-226.

MARCH, J.; OLSEN, J. **Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política**. Revista Socio. Polit., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov 2008.

MARQUES, E. C. **Notas Críticas à Literatura Sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos**. BIB, Rio de Janeiro, n 43, pp. 67-102, 1º semestre de 1997.

MARSHALL. T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Zahar Editores: Rio de Janeiro. 1991.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. v. 43, n. 6, p 1334-1368, 2009.

PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. **Idéias, Conhecimento e Políticas públicas**. RBCS vol. 18. nº 51, fevereiro/2003.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. 2011. Disponível em portal.mda.gov.br/o/1635738. Acesso em: 07/12/2015.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário: mudanças e reformas**. Estudos avançados vol.18 no. 51 São Paulo May/Aug. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200005&script=sci_arttext. Acesso em: 02/02/2016.

SANTISO, C. **Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

SANTOS, Aristóteles. **O Papel das Ouvidorias Públicas**. Disponível em: www2.anac.gov.br/ouvidoria/evolucaoOuvidoriasPublicas.asp. Acesso em: 07/12/2015.

SOUZA, C. **Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político**. Lua Nova n. 59. São Paulo, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>. Acesso em 20/02/2015.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 20/02/2015.

THOENIG, J. **Teorias Institucionais e Instituições Públicas: Tradições e Conveniência**. In: Peters, B. Guy. e Pierre, Jon (orgs). Administração Pública: Coletânea. Peters, B. Guy. e Pierre, Jon. Enap / Editora Unesp. 2010.

TOMIO, F. R. de L.; BOBL FILHO, I. N. **Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Rev. Sociol. Polit. vol.21 no.45 Curitiba Mar. 2013

VASCONCELOS, Frederico. Poder público é quem mais congestionava o Judiciário, diz pesquisa. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1666713-poder-publico-e-quem-mais-congestionava-o-judiciario-diz-pesquisa.shtml>. Acesso em 25/08/2015.