

TEMPOS DE ESPERA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Claudio Weber Abramo

WAITING TIMES IN THE BRAZILIAN SUPREME COURT

RESUMO

EXPÕE-SE UM MÉTODO DE MEDIR O DESEMPENHO DE MAGISTRADOS NA DECISÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. A ESTRATÉGIA É USADA PARA CONSTRUIR UMA FERRAMENTA DE MONITORAMENTO VOLTADA PARA O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO. A MEDIDA DE TEMPOS MÉDIOS DE ESPERA NA DECISÃO DE CAUSAS QUE TRAMITAM NA CORTE PODE AJUDAR NA FORMULAÇÃO DE INTERVENÇÕES ADMINISTRATIVAS DESTINADAS A REDUZÍ-LOS. A COMPARAÇÃO ENTRE AS MÉDIAS OBSERVADAS EM DIFERENTES CLASSES PROCESSUAIS E RAMOS DO DIREITO PODE AJUDAR A COMPREENDER MELHOR OS FATORES SUBJETIVOS EM JOGO NAS DECISÕES JUDICIAIS. A COMPARAÇÃO DOS DESEMPENHOS DE MAGISTRADOS INDIVIDUAIS AJUDA A MELHORAR O SISTEMA PELO USO DE PENALIDADES REPUTACIONAIS. A PARTIR DO MÉTODO CONSTATA-SE QUE JUIZES REAGEM A PROCESSOS JUDICIAIS DA MESMA FORMA QUE SISTEMAS BIOLÓGICOS, MECÂNICOS E ELETRÔNICOS REAGEM A ESTÍMULOS. A FORMA ASSUMIDA PELAS DISTRIBUIÇÕES DE TEMPO DE DECISÃO MEDIDAS AJUDA A EXPLICAR O PESSIMISMO DAS PERCEPÇÕES POPULARES A RESPEITO DA CELERIDADE DO JUDICIÁRIO.

PALAVRAS-CHAVE

TEMPOS DE ESPERA NO JUDICIÁRIO; DESEMPENHO DE MAGISTRADOS; CONTROLE DO JUDICIÁRIO; PERCEPÇÕES; MEDIDAS COMPENSATÓRIAS.

ABSTRACT

A METHOD FOR MEASURING AND MONITORING THE NUMERICAL PERFORMANCE OF JUDGES IN DECIDING CASES IS PRESENTED. THE STRATEGY HAS BEEN USED TO BUILD AN INTERNET MONITORING TOOL AIMED AT THE MEMBERS OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT. MEASURING THE EXPECTATIONS FOR JUDICIAL CASES TO BE DECIDED PERMITS DRAFTING ADMINISTRATIVE INTERVENTIONS AIMED AT REDUCING WAITING TIMES. COMPARING EXPECTATIONS ACCORDING TO TYPES OF CASES MAY HELP TO BETTER UNDERSTAND THE SUBJECTIVE FACTORS THAT ARE IN PLAY IN JUDICIAL DECISIONS. COMPARING INDIVIDUAL MAGISTRATES' PERFORMANCES HELPS TO IMPROVE THE SYSTEM BY USING REPUTATIONAL PENALTIES. IT IS FOUND THAT JUDGES REACT TO CASES IN THE SAME GENERAL MANNER AS BIOLOGICAL, ELECTRONIC AND MECHANICAL SYSTEMS REACT TO STIMULI. THE FORM OF THE TIME DISTRIBUTIONS MEASURED HELPS TO EXPLAIN POPULAR PERCEPTIONS (PESSIMISTIC, IN THE CASE OF BRAZIL) ABOUT THE JUDICIARY'S EFFICIENCY.

KEYWORDS

JUDICIAL DELAY; JUDICIAL PERFORMANCE; CONTROL; PERCEPTIONS; COMPENSATORY MEASURES.

INTRODUÇÃO

É praticamente impossível encontrar na literatura referências positivas à capacidade de o sistema judicial brasileiro prestar o serviço para o qual existe. Seus problemas estruturais e as consequências que acarretam à distribuição de justiça aparecem com frequência na literatura. Ver, por exemplo, Buscaglia, Dakolias e Ratliff (1995), Prillaman (2000, pp. 75ss) e Zimmermann (2008, Seção 6), entre outras fontes. Entre

as reclamações mais comuns que aparecem tanto na literatura quanto nos meios de comunicação, a mais comum diz respeito ao tempo que os tribunais demoram para atingir decisões. Conforme o indicador ICJBrasil de confiança no judiciário (1º trimestre de 2010), nada menos de 92,6% dos respondentes consideram o judiciário brasileiro lento ou muito lento (CUNHA, 2010, p. 9). Tal percepção é alimentada por abundantes referências a casos específicos.

Percepções, contudo, podem ser enganosas. Tanto o público quanto a comunidade do Direito podem avaliar a eficiência de uma instituição a partir de experiência pessoal ou de referências indiretas ao anedotário de casos particularmente notáveis, mas ignorando dados sistemáticos a respeito dos fenômenos a respeito dos quais opinam. Esse é um problema bem conhecido: os indicadores de desempenho de um serviço público podem evoluir favoravelmente, mas é possível que o público não o perceba. Para uma discussão a respeito desse problema, ver entre outros Van Ryzin (2007). A tensão entre percepções e realidade é bastante concreta, incidindo sobre a formulação de políticas. Embora a prestação de um serviço seja influenciada pela confiança que lhe é depositada pelo público (em muitos casos a própria prestação do serviço depende centralmente dessa confiança, como campanhas de vacinação), o aperfeiçoamento material dos serviços precisa basear-se em indicadores objetivos.

O papel das percepções na formulação de intervenções administrativas em serviços tem sido objeto de atenção. Ao estudar o grau de satisfação de consumidores em relação a tempos de espera em filas, Pruyn e Smidts (1998) constatam que a *percepção* quanto a esses tempos é mais relevante para a satisfação do consumidor do que a redução real dos tempos de espera, e argumentam que “uma abordagem alternativa é encontrar meios de fazer com que o tempo pareça transcorrer mais rápida e agradavelmente”. Um levantamento da literatura publicada entre 1990 e 2001 a respeito de satisfação de pacientes recebidos em pronto-socorros realizado por Taylor e Benger (2004) mostra que, de modo geral, “Os três fatores que mais frequentemente são identificados [como influenciadores da satisfação de pacientes] foram: capacidade de interação interpessoal/atitude dos atendentes; prestação de informações/explicações; percepção quanto aos tempos de espera”.

Como tais reflexões poderiam contribuir para a melhoria da prestação de serviços judiciais? Parece claro que instalar aparelhos de televisão nos saguões de tribunais ou treinar escrivães para sorrir mais frequentemente não ajudariam a melhorar a percepção desforável sobre a celeridade do judiciário. Embora se possa argumentar que, por serem subjetivas e desinformadas, percepções não devam exercer influência desmedida no traçado de políticas, o fato é que elas refletem a confiança do público no sistema – e confiança é um fator essencial na prestação dos serviços judiciais. Intervenções óbvias sobre as percepções incluem uma melhor prestação de informações,¹ a eliminação dos casos muito antigos que alimentam o anedotário que circula na área e a correção de outros fatores associados a atrasos, como privilégios gozados por juízes.

No plano objetivo, caso se pretenda abordar atrasos, torna-se necessário medir tempos. Um método para isso foi desenvolvido pelo autor e aplicado ao monitoramento sistemático do desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal. A iniciativa, intitulada Projeto Meritíssimos, é publicada num sítio de internet (www.meritissimos.org.br). Este artigo dedica-se primordialmente a descrever o método. Alguns exemplos de medidas que propicia são usados para ilustrar pontos específicos. Além de proporcionar um meio de avaliar o desempenho numérico tanto do tribunal quanto de cada um de seus ministros, verifica-se que os tempos de resposta podem ser modelados por uma distribuição matemática da mesma forma que tempos de reação são modelados em outros ramos do conhecimento.

Aqui se sustenta que medidas de aspectos quantitativos do desempenho de magistrados (e portanto de tribunais) é uma condição necessária para avaliar a sua eficiência. É claro que essa condição não é suficiente. Decisões judiciais são afetadas por muitos outros fatores que precisam ser levados em conta numa avaliação “completa”. Peculiaridades com diferentes graus de subjetividade são significativas para avaliar juízes e tribunais. São exemplos a consistência, a influência de opiniões de magistrados sobre outros magistrados, a inclinação ideológica, a medida em possam ser influenciados por fatores políticos e econômicos, a possível contaminação por corrupção e diversas outras. (Embora, por sua vez, diversas dessas sejam quantificáveis.) Isto dito, é preciso frisar que o fato de medidas objetivas não serem suficientes para avaliar o judiciário não pode ser usado como desculpa para não medir o que se possa medir. Conforme põem Gulati, Klein e Levi (2010), referindo-se ao contexto norte-americano, “Da mesma forma que outros funcionários públicos aos quais se confia um poder substancial, juízes precisam ser submetidos a avaliação crítica, de forma a responsabilizá-los por seu desempenho, identificar aqueles que são merecedores de promoção, identificar quem deve ser juiz,² ajudar a reformar as instituições judiciais de modo a melhorar a distribuição de justiça”.

Contrariamente a essa posição, com demasiada frequência se ouve que, no que tange o judiciário, não seria útil medir quantidades porque os fatores subjetivos seriam os “realmente” importantes. Também se ouve que comparar diretamente os desempenhos de magistrados individuais seria contraproducente, ou enganador, or inadequado, porque alegadamente desviaria a atenção de outros fatores³ e, além disso, tenderia a alienar os magistrados e a reforçar a sua hostilidade a mudanças.

A despeito de resistências, medir o que se consiga medir diz muito sobre sistemas judiciais, como demonstram os números computados no projeto em questão. De modo a descrever o método, primeiro convém delinear o território.

1 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme frisado por inúmeros autores, a Constituição brasileira é hiperdetalhada,

definindo direitos de toda ordem. Com isso, virtualmente qualquer tipo de pendência judicial tem o potencial de envolver algum tema constitucional, justificando recurso ao STF. A quase completa independência garantida a juízes e a ausência de regras que obriguem as cortes a obedecer a precedentes resultam numa situação em que as mesmas questões constitucionais sejam repetidamente levadas ao STF (PRILLAMAN, 2000; ROSENN, 2000; ZIMMERMANN, 2008). Ao longo de todo o caminho, códigos de processo civil e penal bizantinos proporcionam intermináveis oportunidades para que advogados interponham recursos. Devido à vulnerabilidade do sistema à procrastinação, não apenas a litigância é preferida à negociação (o que, por si só, reduz o *welfare* pelo aumento dos custos de transação), como também aos pólos passivos dá-se oportunidade de evitar uma conclusão pela sistemática manipulação de recursos procedimentais. Inevitavelmente, o sistema estimula a caça por renda por parte de advogados. A única barreira é a renda do litigante. Litigantes capazes de pagar advogados por anos a fio (como governos federal, estaduais e os municipais mais ricos, bem como bancos, grandes empresas e indivíduos abastados) usam o sistema para retardar decisões, sempre que possível percorrendo todo o caminho até o STF. Litigantes que não consigam pagar a conta, os quais naturalmente compõem a esmagadora maioria dos indivíduos e das empresas, param em algum degrau intermediário da escadaria judicial. É comum ações judiciais terminarem não porque tenham transitado em julgado ou porque tenha havido um acordo extrajudicial, mas porque alguém desistiu por cansaço ou falta de dinheiro. Réus pobres em processos criminais são encarcerados rapidamente.

Não causa espanto que o sistema judicial brasileiro seja considerado disfuncional de modo quase unânime. Conforme escreve Taylor (2005), o judiciário brasileiro “é quase inoperante, proporcionando poucas garantias ao cidadão comum de uma defesa legal rápida contra políticas governamentais [...]. [O] modo de funcionamento do judiciário exclui grande parcela da cidadania do consumo da justiça, podendo com isso influenciar desfavoravelmente sua apreciação a respeito da eficácia dessa importante instituição democrática”.

A perversidade do sistema judicial brasileiro se revela pela quantidade espantosa de processos individuais que chega ao STF (aqui, processos incluem recursos procedimentais em cascata): apenas em 2009, foram cerca de 50 mil. Observe-se que esse número é cerca de metade dos casos que a corte recebeu em 2006, ano em que entrou em vigor uma emenda constitucional de 2004 exigindo que, para ser recebido pelo STF, um recurso extraordinário precisa ter “repercussão geral”, a saber, referir-se a algum aspecto constitucional relevante ainda não apreciado pela corte.⁴ Em junho de 2010, o congestionamento (quantidade de processos em aberto) do STF somava cerca de 75 mil. Santa Cruz Oliveira (2006) compara os números do STF com os números de Cortes Supremas de outros países. Por exemplo, em 2003 a Corte Constitucional austríaca recebeu 2.217 casos e decidiu 2.122; em 2004, a equivalente alemã recebeu 5.589 novos casos e julgou 5.612. Por outro lado, Choi,

Gulati e Posner (2009) relatam que, nas Altas Cortes estaduais norte-americanas, no período entre 1998 e 2000 houve uma mediana de 23,0 opiniões por juiz-ano, com um máximo de 58,33 (no estado da Geórgia).

Entre os fatores subsidiários que contribuem para os números do STF está o fato de que, embora a corte seja formada por onze ministros, apenas dez de fato trabalham rotineiramente em processos. Um deles, escolhido a cada dois anos pelo mecanismo meramente burocrático do rodízio por antiguidade, é o presidente da corte, com limitada responsabilidade na apreciação de processos. (Conforme se verá, os congestionamentos de cada ministro são muito irregulares, devido às grandes diferenças que exibem na presteza com que decidem.) Além disso, um dos ministros do STF acumula a presidência do Tribunal Superior Eleitoral e outro, a vice-presidência. Como ocorrem eleições a cada dois anos, a carga de trabalho do TSE cresce fortemente conforme essa periodicidade, o que inevitavelmente afeta o desempenho desses ministros no cumprimento de suas obrigações no STF.

Não bastasse a enorme carga que o sistema impõe sobre os ministros do STF, privilégios gozados pelos magistrados brasileiros de modo geral contribuem para agravar a situação. No Brasil o judiciário goza 60 dias de férias por ano, em janeiro e julho. Todo o judiciário (e mais os Ministérios Públicos) param por completo nesses períodos. Diversos feriados são também aproveitados para estender recessos. Naturalmente, as entidades corporativas do judiciário defendem tais privilégios, sempre aludindo à necessidade de compensar pretensas e nunca mensuradas cargas adicionais de trabalho a que juízes seriam sujeitos. Dias antes de assumir a presidência do STF, em abril de 2010, o ministro Cezar Peluso concedeu uma entrevista em que declarou que não defenderia as férias de 60 dias durante a discussão, que ocorreria, da Lei Orgânica da Magistratura que tramitava no Senado Federal (*Folha de S.Paulo*, 11 de março de 2010, entrevista a Fernando Rodrigues). Imediatamente, e em uníssono, as principais entidades representativas de juízes abriram fogo contra Peluso, alegando, entre outros argumentos inverificáveis, que “não raro os juízes se utilizam de parte substancial de suas férias para manter atualizadas as suas atividades jurisdicionais”⁵ – como se isso não acontecesse em inúmeras outras categorias de trabalhadores, públicos ou privados, não beneficiadas pelo privilégio. Poucas semanas após a entrevista, já na presidência da corte, Peluso compareceu a audiência pública sobre o assunto promovida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado em que recuou da posição anterior e passou a fazer coro às alegações corporativas. Note-se, adicionalmente, que a pretensa “atualização de atividades jurisdicionais” à noite, em fins de semana ou em períodos de férias não é acompanhada de uma averiguação cotidiana da assiduidade de juízes ao trabalho e muito menos da coleta de indicadores de desempenho.

Ainda a respeito da disposição de integrantes de carreiras jurídicas em submeter-se a controles, é instrutivo examinar recentes desenvolvimentos ocorridos na Advocacia-

Geral da União. Em 2007, um advogado desse ente – logo depois promovido a chefe da unidade em que o fato se deu – foi submetido a sindicância por recusar-se a assinar folha de ponto. O relatório da sindicância,⁶ lavrado por integrante da Corregedoria-Geral do ente, concluiu que advogados não seriam obrigados a submeter-se a controle de frequência. O relatório indaga, e responde: “E como controlar trabalho dos advogados públicos? Por relatórios de produtividade, de preferência inseridos em sistemas informatizados” – os quais, se é que existem, não são disponíveis publicamente. O mesmo relatório expõe o estado de fraude generalizada que circundava o controle de frequência na AGU, no que contava com necessária convivência institucional do ente: “no mais das vezes os registros de horário são feitos de forma prévia impressos junto com o formulário ou, na melhor hipótese, preenchidos em horário padrão [...]. Isso quando o formulário não é impresso no final do mês para uma assinatura conjunta de todo o período”. A AGU não reagiu institucionalmente a tais constatações baixando medidas administrativas destinadas a reforçar o sistema de controle de frequência de seus advogados, mas dispensando-os em massa da necessidade. Ver AGU (2010), Portaria nº 1.619, revogando dispositivo da Portaria nº 1.519.

O STF promove cerca de oito sessões plenárias por mês, o que resulta em aproximadamente 80 por ano.⁷ Em 2009, o plenário cuidou de 558 processos (contra 652 em 2008), ou 0,7 % do congestionamento da corte. A inclusão de processos na agenda do plenário é prerrogativa do presidente, que a exerce em completa obscuridade. Dado que o congestionamento é esmagadoramente maior do que os espaços na agenda, o presidente fica investido de um poder imenso, algo raramente assinalado (Vilhena Vieira, 2010 faz referência ao assunto). São relativamente poucas as decisões que precisam ser levadas ao plenário (a maioria é monocrática, ou decidida numa das duas turmas do tribunal), mas de toda forma não há possibilidade material de os ministros do STF darem a atenção em tese devida aos milhares de casos que lhes chegam às mãos, seja individualmente, seja nas turmas e no plenário, e menos ainda é provável que eles revisem todas as decisões e votos que assinam. Obviamente, quem de fato redige decisões e opiniões são assessores de gabinete. Nas demais cortes brasileiras a situação é idêntica. Com isso, às muitas deficiências do sistema judicial brasileiro, é-se forçado a incluir dúvidas quanto à qualidade técnica das decisões.

Um dos aspectos positivos do STF é a disponibilização, na internet, de uma interface com o cadastro eletrônico do tribunal, o que permite acesso a todas as informações relevantes referentes a processos que tramitam na corte.⁸ Cada processo recebe uma classificação (“classe”, de acordo com o tipo judicial – *Habeas Corpus*, *Agravos de Instrumento*, *Recursos Extraordinários*, *Ações Diretas de Inconstitucionalidade* etc.). Entre outras informações, o processo é apresentado com um resumo, uma planilha de “deslocamentos” e outra de “andamentos”. O resumo inclui os nomes de todas as partes e de seus respectivos advogados (ou procuradores/promotores), a origem (o estado e o ente originário do processo ao qual o recurso se refere, normalmente um tribunal esta-

dual) e o assunto (que permite identificar o ramo do Direito no qual o processo se enquadra). A planilha de deslocamentos informa os passos do processo ao longo da cadeia burocrática de tramitação, de forma que, a qualquer momento, se sabe onde os documentos do processo se encontravam (e quanto tempo ali permaneceram). Na planilha de andamentos assinalam-se incidentes relevantes para o processo, como o ministro ao qual foi distribuído, pedidos de vista, referências a decisões, se a decisão foi publicado no Diário de Justiça etc. Todos os dias úteis (exceção feita aos períodos de recesso), o STF publica na internet o Diário de Justiça Eletrônico, em que se listam todos os processos novos distribuídos na corte e todos os processos mais antigos que sofreram algum incidente, juntamente com *link* para o respectivo registro no cadastro.

2 O PROJETO

De modo a responder à pergunta “quanto tempo, em média, o ministro A demora para decidir processos de tipo X”, é necessário recolher todas as informações de todos os processos e submetê-las a filtragens e processamento. Para isso, todos os dias um robô coleta as informações de processos referidos no Diário de Justiça Eletrônico: resumo, andamentos e deslocamentos. Todos os meses, os dados brutos são processados, algo que envolve diversos passos e que consome cerca de 6 horas. O cadastro eletrônico do STF foi inaugurado no início da década de 1990, mas a publicação do Diário de Justiça Eletrônico se iniciou em dezembro de 1996. De modo a garantir uma referência externa estável aos processos examinados pelo STF, o escopo do projeto foi limitado ao início de 1997. Com isso, em junho de 2010 a base de dados do projeto incluía cerca de 1,1 milhão de casos aproveitáveis (processos anteriores a 1997 que podem ser recuperados por mineração cega do cadastro do STF – i.e. sem contar com uma referência no Diário de Justiça Eletrônico – somam 240 mil).⁹

A tarefa central consiste em determinar, para cada processo, quando foi distribuído a um ministro, se foi ou não decidido e, em caso de ter sido finalizado, quando isso aconteceu. Com isso em mãos, torna-se possível determinar os tempos de espera para qualquer subconjunto (ano da distribuição, classes processuais, ramos do Direito, origens etc., bem como combinações destes). Ao longo de sua vida no STF, o mesmo processo pode ser distribuído a uma sequência de diferentes ministros. Isso acontece porque ministros se aposentam, morrem, são elevados à presidência (quando seus processos são desovados para outros), declaram-se impedidos, são contestados por uma parte e por outros motivos. Casos longevos passam por diversas dessas transferências de responsabilidade. Como o interesse é medir tempos de espera relacionada aos ministros, e não aos processos, cada combinação ministro-processo é identificada. É sobre elas que se promovem os cálculos.

De modo a calcular as médias de tempo verdadeiras, é necessário levar em conta não só os casos que receberam decisão, mas também aqueles que não foram decididos.¹⁰

Para cada ministro, os processos são separados em três tipos: aqueles que foram decididos, os que permanecem abertos e os que foram redistribuídos a outros ministros, os quais são contados como não resolvidos. O cálculo é feito da mesma forma que se usa para determinar tempos de espera em qualquer ramo do conhecimento, como a expectativa de vida de populações – com a diferença de que, no caso em questão, o conjunto de observações inclui todo o universo, enquanto para expectativas de vida e outras aplicações o cálculo é realizado em amostragens do universo, o que leva a estimativas afetadas por uma imprecisão amostral. Para cada combinação ministro-processo determina-se o número de semanas decorridas para que o processo seja a) decidido, ou b) não decidido, ou c) redistribuído. Todos os passos do procedimento matemático estão explicitados no sítio de internet do projeto, motivo pelo qual não são replicados aqui. O resultado do processamento dos dados é publicado de diferentes formas, tanto em tabelas quanto em gráficos. De modo a facilitar a compreensão empregam-se diferentes tipos de comparações gráficas.

3 DESEMPENHO OBSERVADO

As médias observadas fornecem um interessante retrato do desempenho comparativo dos ministros do STF. Tomem-se, por exemplo, processos do ramo mais frequente na corte, o Administrativo (referentes a licitações públicas, licenciamento etc., que sempre têm o Estado ao menos num dos pólos). A média geral de decisão dos ministros para decidir processos desse ramo é de 52 semanas. Desagregando-se ao plano de cada ministro atuante ao tempo em que este artigo foi escrito, e levando-se em conta todo o seu período de atividade, obtém-se o quadro representado na Tabela 1 (ver anexo).

É evidente que, sob o ponto de vista das partes de um processo, faz toda diferença se foi distribuído a Eros Grau ou a Joaquim Barbosa – uma diferença de 2,5 vezes no tempo médio de espera. A razão entre a média do segundo ministro mais lento nesse ramo, Marco Aurélio, e o segundo mais veloz, Ricardo Lewandowski, é de 1,5 vezes, tampouco um número pequeno. Como os ministros recebem aproximadamente a mesma quantidade de processos, os mais lentos necessariamente acumulam uma quantidade maior de processos em aberto do que os mais velozes. Assim, no início de junho de 2010, enquanto o congestionamento de Eros Grau no ramo Administrativo somava 1.298 processos, o de Barbosa era de 5.160, cerca de quatro vezes maior. O congestionamento de Marco Aurélio era de 4.089. Já o congestionamento total da corte no ramo Administrativo era de 28.875 processos, de modo que, sozinhos, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio eram responsáveis por quase um terço (32%) dos processos desse ramo em aberto. Poder-se-ia especular que a antiguidade dos ministros teria papel em seu acúmulo de congestionamento, mas os números não confirmam isso. Não há correlação entre antiguidade e congestionamento. Assim,

Grau assumiu o posto em junho de 2004 e Barbosa um ano após, uma diferença de antiguidade que não explica a diferença de acúmulo de processos que aguardam decisão. Por outro lado, o decano dos ministros, Celso de Mello (1989), acumulava “apenas” 1.685 casos Administrativos, ao passo que Marco Aurélio (de 1990) concentrava 4.089. Disparidades semelhantes (e frequentemente ainda mais agudas) se apresentam em outros ramos e classes processuais. É impossível deixar de perguntar por que se permite que diferenças de tal ordem persistam sem alguma ação por parte do tribunal. Suspeita-se que o STF sofra as consequências de uma cultura de complacência: ao comentar a carga “astronômica” de casos que chegam ao STF, Kapiszewski, 2010 assinala que tal carga “proporciona à corte uma justificativa sob medida para os longos tempos de decisão observados, o que traz reforço adicional às delongas”.

Os desempenhos individuais dos ministros têm impacto direto sobre o desempenho global da corte, o que levanta questões a respeito de medidas administrativas que o STF poderia, ou deveria, tomar para compensar os efeitos produzidos pelos ministros mais lentos. No entanto, como observa Kapiszewski, 2010, faltam ao STF “regras relativas seja à ordem em que processos devam ser decididos ou quão rapidamente se deve fazê-lo, inexistindo ainda exigências formais de que o presidente do STF inclua nas pautas de julgamento os processos mais antigos”. Deve-se reconhecer que as pessoas diferem entre si, e que diferenças de desempenho não podem ser tratadas como algo a ser eliminado e homogeneizado. Ainda assim, penalidades reputacionais por lentidão poderiam desempenhar algum papel em ao menos reduzir as disparidades mais gritantes. A divulgação de informações sobre desempenho numérico pelo próprio tribunal poderia exercer pressões tanto sobre a gestão do tribunal para prestar atenção ao assunto quanto sobre ministros individuais, para que incrementassem o seu desempenho.¹¹ Quanto a estes, medidas quantitativas não são geralmente incluídas entre seu rol de riscos reputacionais. Talvez em ambientes menos sujeitos a tensões quantitativas haverá menos incentivos para juízes melhorarem seus indicadores numéricos de desempenho, mas em situações como a brasileira é razoável imaginar que tais indicadores possam ser usados para pressionar os magistrados mais lentos.

Como tempos médios de tramitação podem ser calculados para qualquer subconjunto de processos, torna-se possível estudar por que certos tipos de causas consomem muito mais tempo para ser resolvidas do que outras. No projeto distinguem-se 13 diferentes ramos do Direito. Nove deles incluem processos em quantidade suficiente para permitir cálculos robustos. Para estes, os tempos médios de espera (tomando todos os ministros que estiveram em atividade desde 1997) são apresentados na Tabela 2 (ver anexo).

Uma preocupação frequentemente expressa quanto às pressões exercidas sobre as cortes superiores brasileiras (e sobre a saúde da economia) diz respeito ao fato de o Estado ser o principal litigante. Conforme Taylor, 2005, “o congestionamento [...]

pode ser atribuído em grande parte à litigância do setor público, com empresas estatais e governos dos três níveis (federal, estadual e municipal) respondendo por 79% da litigância no período 1999-2003. O governo federal, sozinho, responde por 64,8% da quantidade de processos”. É possível que Tomando o período 1997-2010, quase metade dos processos que chegaram ao STF se enquadrava em apenas três ramos do Direito em que o Estado é sempre um dos litigantes (e às vezes ambos): Administrativo (24,5%), Tributário (14,0%) e Previdenciário (7,1%) (é claro que o ramo Penal, esmagadoramente composto de *Habeas Corpus*, também tem o Estado como acusador, mas neste caso o papel que desempenha é diferente dos demais).¹² Os tempos médios de espera mostram que dois desses três ramos são os mais lentos. No caso do ramo Tributário, a lentidão é particularmente pronunciada: 65 semanas, mais do que o dobro da média de 28 semanas observada no ramo Trabalhista. Todos os ministros são significativamente mais lentos no ramo Tributário. Descobrir por que é tarefa para o especialista.

A distribuição de tempos de espera também se revela heterogênea quando se consideram as origens das causas. A Tabela 3 (ver anexo) traz, para a classe processual dos Recursos Extraordinários (a segunda mais numerosa, que basicamente reúne contestações a decisões de tribunais estaduais e da justiça federal), a relação dos estados, as quantidades de processos dessa classe originários nesses estados e os respectivos tempos médios de espera. A tabela é ordenada em ordem decrescente dos tempos de espera e das quantidades de processos.

O que surpreende é o fato de os tempos de resolução variarem bastante, de um mínimo de 34 semanas (Alagoas) a um máximo de 67 (Espírito Santo), uma diferença de quase 100% entre os extremos. *Prima facie*, não deveria haver motivo para isso. Dispersões desse tipo acontecem para cada ministro, cada qual com mais celeridade em algum estado e menor em outro, conforme a classe processual ou o ramo do direito.¹³ Outra vez, determinar as causas do fenômeno demanda o concurso do especialista.

A evolução de expectativas de decisão de processos pode ser determinada restringendo-se os períodos de distribuição dos processos. Na Figura 1 (ver anexo) representa-se essa evolução para *Habeas Corpus* sob a responsabilidade do decano do tribunal, Celso de Mello. Para cada ano, a média é calculada para todos os casos que lhe foram distribuídos naquele ano (não os que foram resolvidos naquele ano). Recorde-se que o escopo do projeto se inicia em 1997 (tempos em semanas).

É claro que o desempenho de Mello tem se deteriorado. Em contraste, a evolução correspondente para o ministro Cezar Peluso (junho de 2003) revela tendência progressiva (Figura 2 – ver anexo), pois os tempos médios estão se reduzindo.

Comparações coletivas indicam onde cada ministro se situa no confronto com seus colegas. No projeto, isso se faz usando tabelas explícitas e gráficos de dispersão. A Figura 3 (ver anexo) mostra como três ministros se comparam com seus colegas. Cada ponto corresponde a um ramo do Direito. No eixo vertical, as expectativas de

tempo de resolução associadas ao ministro e, no horizontal, as expectativas dos demais ministros tomados em conjunto. Desvios para cima em relação à diagonal significam um desempenho pior; reciprocamente, desvios para baixo representam desempenho melhor. Quanto maior a distância, maior a disparidade entre o desempenho do ministro e o dos demais. É evidente que Britto (centro) essencialmente situa-se na média ao longo de todos os ramos, enquanto Grau (esquerda) tem desempenho melhor e Barbosa (à direita) é consistentemente mais lento do que seus colegas.

4 MODELAÇÃO DE TEMPOS DE ESPERA

Um desenvolvimento teórico propiciado pelo projeto é a constatação de que os tempos de espera para decisões judiciais se prestam a uma modelação em tudo idêntica à que se promove em outros ramos do conhecimento. Verifica-se que juízes tomam decisões sobre processos judiciais conforme a mesma família geral de padrões encontrada quando seres humanos, animais, redes eletrônicas, complexos mecânicos, sistemas biológicos e comunidades financeiras (como o mercado acionário) reagem a estímulos.

Dado um conjunto de processos decididos por um ministro, pode ser particionado conforme os períodos de tempo decorridos entre o momento da distribuição e o momento da decisão. Para cada intervalo de tempo (1 semana, 2 semanas e assim por diante) contam-se os processos que foram decididos dentro daquele intervalo. Isso tipicamente produz um histograma como o da Figura 4 (ver anexo). O eixo vertical corresponde às porcentagens de processos decididos e o horizontal ao número de semanas para a decisão. O exemplo usa a distribuição de decisões de Marco Aurélio em Agravos de Instrumento (a mais frequente das classes processuais).

Muito poucos processos são decididos nas primeiras semanas; a maioria é concluída em torno da oitava semana, pouco mais ou menos, e o resto se distribui em quantidades decrescentes acompanhando uma tendência que decai lentamente. A expectativa (ou seja, o tempo médio de espera) é calculada usando todo o conjunto de números. Como há uma substancial quantidade de processos que é decidida em tempos que se estendem bastante para a direita (no gráfico, os dados são truncados em dois anos; na realidade, o histograma prossegue), no agregado estes contribuem pesadamente para a média – no exemplo, a média é de 48 semanas.

A forma dos histogramas obtidos pela análise dos tempos de decisão de processos judiciais é a mesma do que se observa em muitos outros fenômenos que incluem tempos de reação: uma elevação brusca no início, atingindo um máximo único (a norma da distribuição) e um decréscimo lento daí por diante. Diversas curvas teóricas são usadas para modelar (ou seja, imitar) esse tipo de comportamento. A experimentação com essas curvas resultou na constatação de que a combinação entre duas distribuições gaussianas inversas modela bem os histogramas observados. A Figura 5 (ver anexo) exhibe visualmente o ajuste da curva teórica aos dados empíricos.

A vantagem de se dispor de uma curva teórica que se ajusta bem a um fenômeno medido empiricamente é dupla: primeiro, revela que há determinantes homogêneos para as manifestações do fenômeno; segundo, permite explicar (no sentido matemático) o fenômeno. Sob esse ponto de vista, o comportamento de um ministro ao lidar com processos é totalmente descrito pelos (quatro) parâmetros da curva de ajuste. Já interpretar esses parâmetros (isto é, atribuir significados empíricos separados para cada um dos quatro) é outra coisa. Frequentemente, quando curvas são combinadas como no caso em questão, os pesquisadores encontram dificuldades para interpretar empiricamente os parâmetros. Não é diferente neste caso.

O ajuste da curva teórica aos dados observados não é uniformemente bom para todas as combinações ministro/classe/ramo do Direito. Particularmente quando o número de casos é relativamente baixo, a distribuição tende a ser demasiadamente irregular para permitir algum ajuste plausível. Em casos extremos os histogramas são muito irregulares – o que indica comportamento errático por parte do ministro em questão, o que por si só é informação útil.

A forma geral da curva de ajuste fornece uma explicação do por que é comum, no Brasil, pessoas opinarem que a decisão de processos no STF “demora para sempre”. Como mostram os gráficos, na verdade a maioria dos casos não demora “para sempre”. No exemplo, a norma (o pico) situa-se em torno da 8^a-11^a semana e a média é de 48 semanas; metade dos processos é resolvida no máximo em 23 semanas. A percepção popular de tempos de espera muito mais extensos decorre da “cauda” muito longa e pouco inclinada da distribuição. Há procesos, ainda que em pequeno número, que de fato permanecem não decididos por anos a fio. É razoável postular que a minoria de processos muito retardados induz a percepção popular. Há, mesmo, uma explicação matemática para isso. A cauda da distribuição é dominada pela distribuição exponencial, que faz parte da distribuição gaussiana inversa. Acontece que a distribuição exponencial “não tem memória”: eventos passados não influenciam a probabilidade de eventos futuros. Não importa quanto tempo tenha decorrido, a expectativa não diminui. Como as pessoas tendem a prestar atenção especial naquilo que as incomoda, fica-se com a impressão de que seria necessário esperar “para sempre” para que algo ocorra no judiciário, ainda que na realidade isso não aconteça. Assim, ao lado de se adotarem estratégias para reduzir os tempos médios de decisão, os tribunais precisam eliminar os processos muito antigos. A ausência de memória da distribuição exponencial dominante garante que, caso tais processos não sejam resolvidos, a percepção de extrema lentidão prevalecerá. O Conselho Nacional de Justiça tem consciência disso. Em 2009 o CNJ definiu para todo o judiciário brasileiro o objetivo de resolver até 31 de dezembro daquele ano todos os casos que tivessem dado entrada de 2005 para trás. Nas circunstâncias, os tribunais reagiram bastante bem. Por todo o país, 70 mil processos foram submetidos a tentativa de conciliação, que resultaram em 25,6 mil sucessos. Ver CNJ, 2009.

O STF não cumpriu a meta (de toda forma, o STF não pode tentar conciliações, pois praticamente só lida com os aspectos formais de processos).

CONCLUSÃO

O procedimento de medir tempos de espera num tribunal como o STF confere objetividade a discussões sobre a morosidade judicial. Afirmar-se simplesmente que algo “demora muito”, ou que outra coisa “anda velozmente” não transmite, de fato, informação a respeito do fenômeno a que se faz referência. O conceito de lentidão é relacional: “A é mais (ou menos) lento do que B”. Para se poder fazer tal afirmação é necessário medir objetivamente tanto a velocidade de A quanto a velocidade de B, de forma a obter números que possam ser comparados entre si.

Uma vez que se disponha de tais números e de suas comparações pode-se usá-los para investigar os possíveis motivos que os expliquem: por que processos pertencentes a uma determinada classe processual demoram mais tempo para ser concluídos do que os de outra classe processual? Por que um ramo do Direito apresenta tempos de espera consistentemente mais estendidos do que outros ramos, para todos os ministros do STF?

Descendo ao plano individual dos magistrados, a possibilidade de apontar diferenças marcantes de desempenho no que tange a velocidade de conclusão de processos pode tanto funcionar como estímulo reputacional para que os mais lentos melhorem seus números quanto induzir a administração das cortes a adotar medidas gerenciais destinadas a reduzir as disparidades entre juízes.

Observe-se que a prestação do serviço da Justiça é feita para o cidadão, e não para os operadores do Direito. Não é razoável, para o cidadão, que deva esperar muito mais tempo, em média, pela conclusão de um processo em que é interessado, meramente porque foi distribuído ao magistrado X, do que outra pessoa, com uma causa em tudo idêntica, e que teve a sorte de ter o processo distribuído ao juiz Y.

A medida sistemática de tempos de espera pode ainda ajudar a iluminar opiniões sobre a lentidão do Judiciário detectadas por indicadores como o ICJBrasil. Embora, conforme se argumentou, a disponibilidade de informações objetivas não seja uma condição suficiente para alterar percepções populares, é decerto uma condição necessária. Como a opinião pública não é formada diretamente, mas sempre por intermediários da informação (imprensa, ONGs, publicações profissionais etc.), parece razoável especular que uma melhor compreensão, por parte desses intermediários, sobre indicadores numéricos que se podem construir sobre dados oriundos de tribunais, serviria ao objetivo de melhorar a base objetiva sobre a qual não só a opinião pública, mas também a opinião especializada, se constrói.

NOTAS

* Este artigo corresponde a uma versão em parte reduzida e em parte ampliada de Weber Abramo (2010). O autor agradece a Nick Duncan por chamar a atenção sobre o papel das percepções nas áreas de atendimento médico e de marketing; a Wolfgang Schwarz, por ajuda conceitual e por evitar uma simplificação estatística; a André Meneghelli Vale por sua aplicação no desenvolvimento dos métodos computacionais empregados na iniciativa reportada aqui; a pareceristas anônimos cujas críticas ajudaram a melhorar o artigo. Defeitos remanescentes se devem exclusivamente ao autor.

1 Apenas para mencionar um exemplo trivial, no cadastro do STF não existe um campo em que se informe a idade dos processos. Para obtê-la, o visitante precisa deduzi-la a partir da comparação entre datas de entrada e datas de decisão (ou a data da consulta, quando se trata de processos ainda não decididos). Tampouco o tribunal fornece informações sobre tempos médios de espera, pois não os calcula (ou, se passou a fazê-lo, não os torna públicos).

2 Ou ministros de tribunais superiores.

3 Vilhena Vieira (2010), em ataque ao mérito da iniciativa descrita aqui. À época, Vilhena Vieira era coordenador do curso de Mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV).

4 Emenda à Constituição nº 45/2004, regulamentada pela Lei nº 418/2006 e pelo Regimento Interno do STF.

5 Ver “Juízes criticam Peluso e querem manter 60 dias de férias”. Disponível em: http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2010-03-07_2010-03-13.html#2010_03-11_07_28_50-9961110-0.

6 Disponível em: <http://www.anauni.org.br/php/pdf/decisaofolhadeponto.pdf>. Acesso em: 13 jun 2010.

7 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/pauta/pesquisarCalendario.asp>. Acesso em: 1º jun 2010.

8 O mesmo ocorre com a maioria das cortes federais. Quanto aos estados, o acesso a informação varia. Cerca de metade deles não disponibiliza amplo acesso aos seus processos. Entre as medidas administrativas que o Conselho Nacional de Justiça impôs aos tribunais está a publicação do cadastro de processos na internet.

9 As quantidades reportadas no projeto são sempre ligeiramente inferiores às quantidades reais. Isso acontece devido a *links* quebrados no DJE (referências que não levam a lugar algum) e a incongruências temporais nos registros. Como os casos “perdidos” são muito poucos, sua omissão não tem impacto significativo no cálculo de tempos de espera.

10 Um equívoco comum em estatísticas judiciais é desconsiderar processos não decididos e redistribuídos, o que leva a uma grosseira subestimação dos tempos de espera.

11 Embora o projeto Meritíssimos faça exatamente isso, é ainda pouco conhecido e não carrega a autoridade institucional da corte.

12 O ramo “Não definido” inclui processos em que o Estado é litigante, de modo que a porcentagem global desse tipo de processo facilmente pode ultrapassar os 50%.

13 Não se detecta relação com o estado de origem do ministro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). *Normas*. Brasília (DF): AGU, 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/Download/publicacoes/Caderno2.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2010.

BUSCAGLIA JR., Edgardo; DAKOLIAS, Maria; RATLIFF, William. Judicial reform in Latin America: A framework for national development. *Essays in Public Policy*. Hoover Institution (Stanford University), 1995.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório de Dados Estatísticos – Semana pela Conciliação –

- Meta 2. Brasília (DF): CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/meta_2/relatrio_semana_pela_concilio_meta2.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2010.
- CUNHA, Luciana Gross (coord.). *Relatório ICJBrasil* [Índice de Confiança no Judiciário], São Paulo: Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, jun. 2010.
- GULATI, Mitu; KLEIN, David E.; LEVI, David F. Evaluating judges and judicial institutions: Reorienting the perspectives. *Duke Law Working Papers*, 2010. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=working_papers>. Acesso em: 1 jun. 2010.
- KAPISZEWSKI, Diana. How courts work: Institutions, culture, and the Brazilian *Supremo Tribunal Federal*, in COUSO, Javier; HUNEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (eds.). *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*. Cambridge (UK): Cambridge Studies in Law and Society, 2010.
- PRILLAMAN, William. *The judiciary and democratic decay in Latin America: Declining confidence in the rule of law*, Westport (CT): Praeger, 2000.
- PRUYN, Ad; SMIDTS, Ale. Effects of waiting on the satisfaction with the service: Beyond objective time measures?. *International Journal of Research in Marketing* v. 15, p. 321-334, 1998.
- ROSENN, Keith S. Judicial review in Brazil: Developments under the 1988 Constitution. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* v. 7: 291-299, 2000.
- SANTA CRUZ OLIVEIRA, Maria Angela Jardim de. Reforming the Brazilian Supreme Federal Court: A comparative approach. *Washington University Global Studies Law Review* v. 5, n. 99, p. 100-150, 2006.
- TAYLOR, C.; BENGER, J.R. Patient satisfaction in emergency medicine. *Emergency Medicine Journal* v. 21, p. 528-532, 2004.
- TAYLOR, Matthew M. Citizens against the State: The riddle of high impact, low functionality courts in Brazil. São Paulo: *Revista de Economia Política* v. 25, n. 4, 2005.
- VAN RYZIN, Gregg G. Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Productivity and Management Review* v. 30, n. 4, p. 521-535, 2007.
- VILHENA VIEIRA, Oscar. Quando menos é mais. *O Estado de S. Paulo*, p. 2, 20 abr. 2010.
- WEBER ABRAMO, Claudio. A method to measure waiting times in the judiciary. *Transparência Brasil Working Paper*, 2010. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/docs/wp-stf-performance.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- ZIMMERMANN, Augusto. How Brazilian judges undermine the rule of law: A critical appraisal. *International Trade and Business Law Review* v. 11, p. 179-217, 2008.

ANEXO

TABELAS

TABELA 1: DESEMPENHO DOS MINISTROS NO RAMO ADMINISTRATIVO

MINISTROS*	TEMPOS MÉDIOS DE ESPERA (semanas)
EROS GRAU	37
RICARDO LEWANDOWSKI	43
GILMAR MENDES	45
CELSO DE MELLO	46
ELLEN GRACIE	52
CÁRMEN LÚCIA	55
CARLOS BRITTO	57
CEZAR PELUSO	59
MARCO AURÉLIO	65
JOAQUIM BARBOSA	93

* Dias Toffoli não é retratado porque foi investido apenas em outubro de 2009; o projeto estabelece o patamar mínimo de dois anos de investidura para inclusão de um ministro.

TABELA 2: TEMPOS DE ESPERA DE RAMOS DO DIREITO

RAMOS	O ESTADO É PARTE	TEMPOS MÉDIOS DE ESPERA (semanas)
TRABALHO	NÃO	28
CONSUMIDOR	NÃO	30
PENAL	SIM	35
CIVIL	NÃO	36
PREVIDENCIÁRIO	SIM	40
NÃO DEFINIDO	-	42
PROCESSUAL CIVIL/TRABALHISTA	NÃO	45
ADMINISTRATIVO	SIM	52
TRIBUTÁRIO	SIM	65

TABELA 3: TEMPOS MÉDIOS DE ESPERA PARA RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS
ORIGINADOS NOS ESTADOS

ESTADOS	QUANTIDADES	TEMPOS MÉDIOS DE ESPERA (semanas)
ES	3088	67
AM	3782	63
PI	816	63
MA	1356	62
SE	3422	61
MT	2790	61
RR	670	59
DF	18338	58

440 : TEMPOS DE ESPERA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

SP	65490	57
BA	5396	54
RO	1634	54
MG	35749	53
TO	590	53
SC	36587	50
PR	30790	50
RJ	50268	49
AC	1204	48
RS	90743	47
RN	14475	47
PA	1622	47
CE	11349	46
PE	17788	44
MS	3812	44
PB	6520	42
GO	4559	39
AP	230	38
AL	7874	34

GRÁFICOS

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DOS TEMPOS DE ESPERA DE CELSO DE MELLO (*HABEAS CORPUS*).

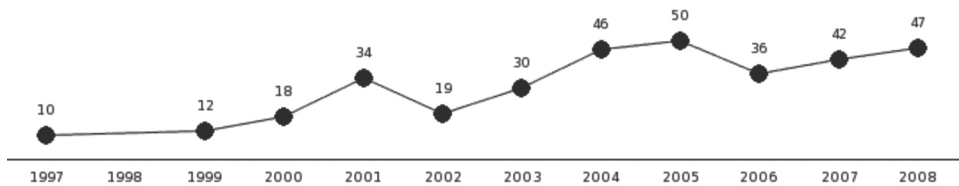


FIGURA 2: EVOLUÇÃO DOS TEMPOS DE ESPERA DE CEZAR PELUSO (*HABEAS CORPUS*).

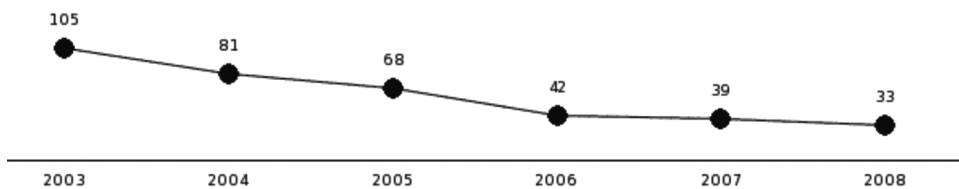


FIGURA 3: TRÊS MINISTROS COMPARADOS A SEUS COLEGAS.

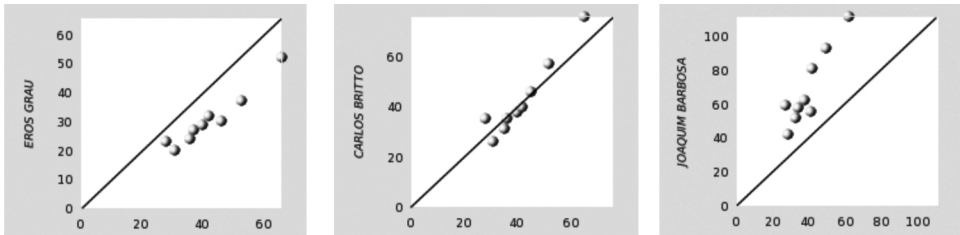


FIGURA 4: HISTOGRAMA DE TEMPOS DE ESPERA.

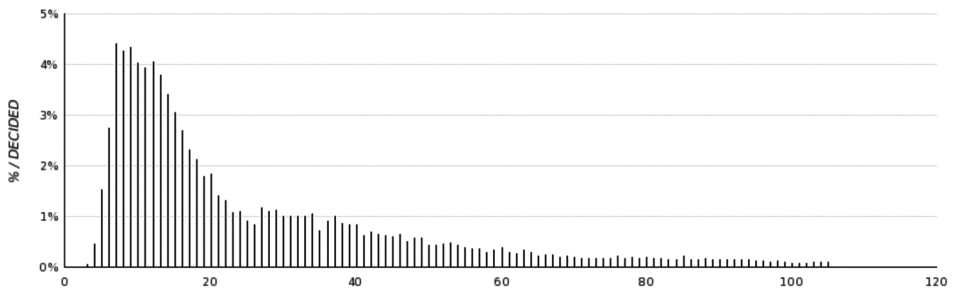
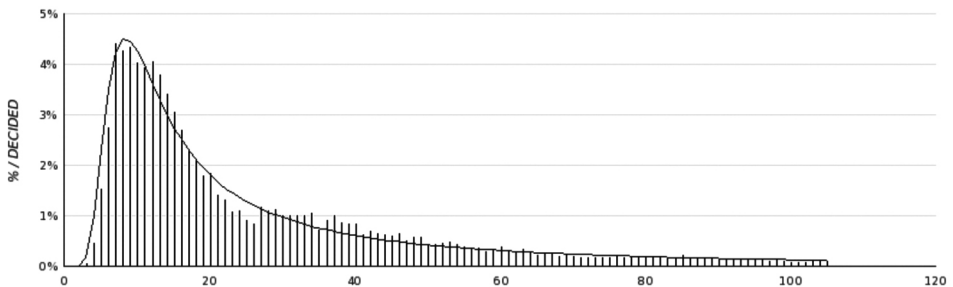


FIGURA 5: AJUSTE DA DISTRIBUIÇÃO TEÓRICA AOS DADOS OBSERVADOS.



Rua Francisco Leitão, 339, cj. 122
Pinheiros - 05414-025
São Paulo - SP - Brasil
crwa@transparencia.org.br

Claudio Weber Abramo

BACHAREL EM MATEMÁTICA PELA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)
MESTRE EM LÓGICA E FILOSOFIA DA CIÊNCIA PELA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)
DIRETOR EXECUTIVO DA TRANSPARÊNCIA BRASIL