

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Elisa Fernandes Steffen

**Análise da Eficácia no Processo de Instalação das Varas
Federais da Lei 12.011/2009 no Rio Grande do Sul**

Porto Alegre

2016

Elisa Fernandes Steffen

**Análise da Eficácia no Processo de Instalação das Varas
Federais da Lei 12.011/2009 no Rio Grande do Sul**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Diogo Joel Demarco, pela ótima orientação ao longo deste ano, e ao Prof. Dr. Luciano Da Ros, pelos importantes apontamentos ao longo do semestre e pela disponibilidade em participar da banca examinadora.

Ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), mais especificamente à Assessoria de Planejamento e Gestão (APLANG), pelo acolhimento carinhoso de sempre, pelo suporte e pela incansável ajuda disponibilizando os dados, sem os quais não seria possível a realização deste trabalho.

Ao ex-servidor do TRF4 por ter atendido prontamente ao pedido para a realização da entrevista, pela fraternidade e amizade e pelos inúmeros ensinamentos.

Aos meus pais por serem meu porto seguro e terem sempre me proporcionado uma educação de qualidade; ao meu irmão por ser meu exemplo e por ter incentivado meus estudos diversas vezes.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	8
1 REVISÃO TEÓRICA.....	14
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
1.1.1 Atores e Forma de Atuação em Políticas Públicas.....	16
1.1.2 Tipos de Políticas Públicas.....	17
1.1.3 Análise de Políticas Públicas.....	18
1.1.4 Indicadores de Avaliação.....	21
2 O PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	24
2.1 ESTRUTURA DO SISTEMA JUDICIÁRIO.....	26
2.2 COMPETÊNCIAS.....	29
2.3 ÓRGÃOS AUTÔNOMOS.....	32
2.4 GASTOS DO PODER JUDICIÁRIO.....	33
3 DESCRIÇÃO DO OBJETO E ANÁLISE DOS DADOS.....	38
3.1 PROJETO DE LEI 5.829/2005.....	38
3.2 ANÁLISE PROCESSUAL NO RIO GRANDE DO SUL.....	40
3.2.1 Capão da Canoa, Gravataí e Porto Alegre.....	43
3.2.2 Palmeira das Missões.....	49
3.2.3 Canoas e Erechim.....	53
3.3 CUSTO DE CADA VARA FEDERAL.....	56
CONCLUSÃO.....	59
BIBLIOGRAFIA.....	61
ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DA ENTREVISTA.....	65
ANEXOS.....	71

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Comparativo das despesas do Poder Judiciário como percentual do Produto Interno Bruto.	34
Gráfico 2 - Número de Magistrados por 100.000 Habitantes, países selecionados. .	35
Gráfico 3 - Número de Funcionários por 100.000 Habitantes, países selecionados.	35
Gráfico 4 - Total de processos distribuídos e julgados no ano de 2005 nas localidades que receberam novas varas federais pela Resolução 102/2010.	41
Gráfico 5- Total de processos distribuídos e julgados no ano de 2009 nas localidades que receberam novas varas federais.	42
Gráfico 6 - Processos distribuídos e julgados em Capão da Canoa	44
Gráfico 7 - Processos em tramitação na Vara Federal de Capão da Canoa.....	44
Gráfico 8 - Processos distribuídos e julgados em Gravataí.....	45
Gráfico 9 - Processos distribuídos e julgados em Porto Alegre.....	46
Gráfico 10 - Processos distribuídos nos municípios de Capão da Canoa, Gravataí e Porto Alegre em meses anteriores e posteriores à criação das varas.	47
Gráfico 11 - Processos julgados nos municípios de Capão da Canoa, Gravataí e Porto Alegre em meses anteriores e posteriores à criação das varas.	48
Gráfico 12 - Processos distribuídos e julgados em Palmeira das Missões.	50
Gráfico 13 – Comparativo de processos distribuídos em Palmeira das Missões versus processos julgados em Gravataí no mesmo período.....	50
Gráfico 14 - Processos distribuídos e Julgados em Carazinho	51
Gráfico 15 - Processos distribuídos e julgados em Santo Ângelo, Santa Rosa, Carazinho e Palmeira das Missões entre os anos de 2012 e 2015.....	52
Gráfico 16 - Processos distribuídos por ano desde a proposição do PL 5.829 até 2015 nas subseções de Santo Ângelo, Santa Rosa, Carazinho e Palmeira das Missões.	53
Gráfico 17 - Processos distribuídos e julgados em Canoas no período de 2005 a 2015.	54
Gráfico 18 - Processos distribuídos e julgados em Erechim, entre 2005 e 2015	55

Índice de Ilustrações

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	19
Figura 2 - Organograma do Poder Judiciário.	27
Figura 3 - Divisão das Subseções de cada Estado da 4ª Região.	28
Figura 4 - Fluxograma de criação de varas federais.	72

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Total de varas federais criadas pelas últimas três leis em todo o Brasil. .	10
Tabela 2 - Quantitativo de novos processos por Tribunal Regional Federal	36
Tabela 3 - Cargos e Funções destinadas às 400 novas varas federais do PL 5.829/2005	39
Tabela 4 - Proporção de processos julgados em relação aos processos distribuídos nos anos de 2005 e 2009.....	42
Tabela 5 - Data de instalação das VFs de Porto Alegre, Capão da Canoa e Gravataí.	43
Tabela 6 - Custo da Justiça Federal em recursos humanos, por mês, com a abertura das novas varas federais no Rio Grande do Sul	56
Tabela 7 - Gasto total mensal mínimo por vara.....	57
Tabela 8 - Custos das sedes de cada subseção judiciária.....	71

INTRODUÇÃO

A divisão político-administrativa brasileira é baseada nos três poderes propostos por Montesquieu na Revolução Francesa, conforme se observa no artigo 2º da Constituição Federal do Brasil de 1988: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Esta forma de organização faz com que o poder não fique concentrado nas mãos de uma única pessoa, evitando excessos e arbitrariedades.

Na esfera federal, o Poder Executivo tem como função típica administrar e executar as leis e tem como chefe o Presidente da República, seguido por seus ministros e secretários. O Poder Legislativo tem o objetivo de legislar e fiscalizar as leis, sendo composto pelas Casas Legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Por último, encontra-se o Poder Judiciário, sobre o qual se dará o objeto de estudo deste trabalho. Sua função típica é a jurisdição, sendo composto por uma série de órgãos de diferentes instâncias espalhados por todos os estados brasileiros.

O Poder Judiciário possui grande relevância no Brasil, uma vez que tem o papel de garantir a integridade do ordenamento jurídico. Além do mais, apenas esse poder possui caráter definitivo nos processos litigiosos (PAULO e ALEXANDRINO, 2008). Isso significa que qualquer processo que chegue à última instância do Poder Executivo, por exemplo, ainda pode ser recorrido ao judiciário, garantia feita pelo artigo 5º, inciso XXXV da Constituição: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

Em termos estruturais e de atribuições do sistema judiciário federal, em síntese pode-se apontar que o Supremo Tribunal Federal (STF), com sede em Brasília, é o órgão máximo do Poder Judiciário. Ele tem como função fundamental o zelo do cumprimento da Constituição Federal e dar a palavra final em casos que envolvam a norma constitucional.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão de apoio ao judiciário, que não possui jurisdição. Sua finalidade é controlar a “atuação administrativa e

financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (PAULO e ALEXANDRINO, 2008, p. 243).

Ainda na instância superior, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também possui sede em Brasília e tem como função a “uniformização na interpretação da legislação federal” (PAULO e ALEXANDRINO, 2008, p. 243). Este órgão funciona como última instância recursal para determinados processos já julgados no primeiro e segundo graus. Juntamente com o STJ funciona o Conselho da Justiça Federal (CJF), que supervisiona administrativa e orçamentariamente a Justiça Federal. Sua competência correccional é aplicável a toda esfera jurídica nacional (artigo 105, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal).

Os Tribunais Regionais Federais (TRF) estão espalhados pelo território brasileiro e compõem o segundo grau. Atualmente há cinco Tribunais Regionais, dividindo o Brasil em cinco regiões. A 1ª Região compreende quatorze estados do norte e parte do centro; a 2ª Região os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; a 3ª Região, São Paulo e Mato Grosso do Sul; a 4ª Região, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná; e a 5ª Região, de Sergipe ao Ceará, no nordeste.

Os TRFs têm como competência julgar os processos oriundos dos Juízes de primeira instância que tenham como uma das partes a União, autarquias e empresas públicas, ou causas que tenham matéria previdenciária e execuções fiscais.

As varas federais, por sua vez, são compostas pelos Juízes Federais de primeira instância que julgam os processos originários da Justiça Federal. Elas estão localizadas nas capitais e municípios do interior conforme os critérios de criação definidos pela Resolução 184, de 06 de dezembro de 2013, do CJF.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) possui sede em Porto Alegre e conta atualmente com cento e noventa e quatro (194) varas federais espalhadas por diversos municípios nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Segundo relatos do CNJ de 2014, a Justiça Federal da Região Sul é a mais interiorizada em todo o país e um levantamento realizado pelo TRF4 revela que 116 mil processos foram julgados em toda a 4ª Região apenas em 2014.

Atualmente, o processo de criação de uma nova Vara, desde seu pedido até a promulgação da lei de criação demora, em média, quatro anos. Pela tabela 1, a

seguir, nota-se que o Judiciário cresceu muito entre os anos de 1999 e 2009, tendo em vista a edição de três leis de criação de novas varas.

Tabela 1 - Total de varas federais criadas pelas últimas três leis em todo o Brasil.

Leis	Nº de Varas Criadas
Lei nº 9.788 de 1999	100
Lei nº 10.772 de 2003	183
Lei nº 12.011 de 2009	230
TOTAL em 10 anos	513

Fonte: Elaborado pela autora

A criação dessas varas, além de demandar espaço físico e instalações, requer novos juízes e servidores públicos, o que demanda um elevado investimento do dinheiro público. Levando em consideração o crescente número de criação de VFs a cada lei, o Conselho de Justiça determina um quantitativo de varas a serem instaladas a cada ano de acordo com os recursos que o Judiciário pode liberar para tais instalações, além do quadro de pessoal que cada uma deverá conter. No tocante à última lei que autorizou a criação de 230 novas varas, observa-se que o parágrafo 3º estabelece um processo gradativo de implantação das mesmas.

§ 3º A implantação gradativa, inclusive dos cargos, de que trata o § 2º, será efetuada da seguinte forma: em 2010, 46 Varas; em 2011, 46 Varas; em 2012, 46 Varas; em 2013, 46 Varas; e em 2014, 46 Varas (parágrafo 3º, artigo 1º da Lei 12.011/2009)

De acordo com a Resolução 102/2010, que destina as varas federais às regiões, o que tange à região sul são vinte novas varas, distribuídas em dezessete seções judiciárias, o que corresponde a um acréscimo de 10,42% unidades. Ou seja, anteriormente havia 172 VFs e a partir da Lei 12.011/2009 passaram a ter 192 em toda a 4ª Região (as outras duas varas foram acrescentadas pela Lei 13.282/2016). Essas varas possuem diferentes matérias, sendo duas cíveis, onze mistas, duas de execução fiscal e cinco juizados especiais federais (JEFs). No Rio Grande do Sul, a criação de oito varas representou um acréscimo de 11,26%.

Além de dispor sobre as varas, a Lei 12.011/2009 também determina o quantitativo de servidores e de funções comissionadas (FCs) como padrão a ser seguido pelas unidades a serem implantadas. Ao todo, cada vara conta com 22

servidores e 15 Funções Comissionadas, ou seja, nas oito novas VFs do Rio Grande do Sul somam-se 22 cargos e 15 FCs.

Esses montantes apresentados podem variar de acordo com os padrões de cada vara e a necessidade. De qualquer forma, pode-se notar que os gastos somente com pessoal já são altíssimos e ainda há dispêndios com espaço físico, móveis, diárias, internet, luz, telefone, etc.

A partir deste breve quadro busca-se analisar se todo este investimento vem trazendo retorno efetivo para a sociedade. Até que ponto a interiorização da justiça melhora o atendimento ao cidadão e o acréscimo de novas varas melhora a celeridade do processo judicial?

Assim a questão que este trabalho busca responder é: em que medida a instalação das novas varas federais da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, criadas pela lei 12.011/2009, melhorou a eficácia da prestação do serviço judicial na jurisdição ao qual foram destinadas?

O objetivo geral, com isso, é verificar se a instalação das novas varas federais da Seção Judiciária Rio Grande do Sul, criadas pela lei 12.011/2009, melhorou a eficácia da prestação do serviço judicial na jurisdição ao qual foram destinadas.

Visando o alcance deste objetivo geral são objetivos específicos deste estudo:

- Apresentar a estrutura e atribuições do sistema da Justiça Federal.
- Descrever como ocorre o processo de criação de novas VFs, em particular no que se refere à lei 12011/2009.
- Descrever e analisar a criação das novas VF no estado do RS por meio da identificação da demanda processual anterior e posterior à instalação das varas.
- Apresentar os gastos com a instalação das novas varas no estado do Rio Grande do Sul.

Em termos de justificativa, este trabalho tem como finalidade observar a Justiça Federal sob um enfoque da Administração Pública. Estudos nesta área se mostram escassos e aqui se pretende, ainda que minimamente, fazer uma contribuição. Tendo em vista o importante papel prestado à sociedade, a Justiça deve seguir critérios rígidos para a implementação de novas varas e se interiorizar para se aproximar da comunidade, assim como mais varas são criadas nas grandes

idades para melhorar a celeridade do processo judicial. Em tese, este direcionamento está correto, porém não há nenhuma análise posterior à criação que mostre se elas efetivamente geraram os benefícios que eram esperados.

Ademais, torna-se relevante analisar este processo do ponto de vista econômico, dos seus impactos sobre as finanças públicas, particularmente em um período de ajuste fiscal. Sessões judiciárias pequenas que talvez não tenham grande distribuição processual, mas que seguem o quantitativo de pessoal alocado pela Lei, também podem causar um excedente de servidores, o que significa gastos com pessoal que não trazem retorno efetivo à prestação do serviço judicial.

Enfim, aqui se apresentam algumas das motivações para a realização deste trabalho: falta de estudos na área, altíssimos gastos do dinheiro público, prestação de serviços de qualidade para a comunidade e análise da situação após a instalação das varas federais.

Além destes, há a motivação de caráter pessoal. Fui estagiária da Assessoria de Planejamento e Gestão do TRF da 4ª Região por dois anos, de 2012 a 2014. Trabalhei na Seção de Análise e Estudos Organizacionais, composta apenas por um servidor de carreira do judiciário (que cumpria papel de chefia do setor) e por mim. Dessa forma, tive contato diário com os controles internos do Tribunal, fazendo com que me interessasse pela área. As conversas dentro da Assessoria e tudo o que aprendi naquela época também me instigaram e me levaram a querer escrever este trabalho, mesmo dois anos depois da minha saída.

Em termos metodológicos, em conformidade com o objetivo geral e os objetivos específicos elencados anteriormente, este trabalho teve uma abordagem quali-quantitativa e de caráter exploratório. De acordo com Gil (2007), a pesquisa exploratória tem como objetivo trazer mais familiaridade com o objeto de estudo, explicitando-o ou construindo hipóteses. Para tanto, utiliza-se o levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas próximas ao problema e análise de exemplos (GIL, 2007, *apud* GERHARDT, SILVEIRA, 2009).

Dentro do objetivo exploratório, de acordo com o livro “Método de Pesquisa”, organizado por Gerhardt e Silveira (2009, p. 32), utilizou-se uma abordagem qualitativa no sentido de “descrever, compreender e explicar” o objeto de estudo. Neste trabalho, a abordagem qualitativa foi feita por meio da análise da Lei

12.011/2009, do projeto de lei que a criou, o PL 5.829/2005, das resoluções e documentos do CNJ que estabelecem os critérios de criação das varas e da Constituição Federal de 1988. Além da análise documental, realizou-se uma entrevista com um ex-funcionário da Assessoria de Planejamento e Gestão do TRF, que atuou durante o período de implantação das Varas autorizadas pela lei em estudo. A entrevista foi semi-estruturada com o objetivo de averiguar, a partir dos resultados deste trabalho, a opinião do servidor.

Já a análise quantitativa, segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 33), enfatiza “o raciocínio dedutivo, as regras da lógica e os atributos mensuráveis da experiência humana”. O estudo quantitativo foi feito por meio da coleta do número de processos distribuídos, julgados e em tramitação das varas federais criadas e as que foram afetadas pela criação das mesmas, entre o período de 2005 a 2015. Foram também observados os gastos com a remuneração dos funcionários e com as instalações de cada unidade judiciária. Dessa maneira, acredita-se ter dados suficientes para mensurar a eficácia da instalação das oito novas varas no estado do Rio Grande do Sul.

Assim, o presente trabalho, além desta introdução, está organizado em mais quatro capítulos. No primeiro capítulo é feita uma revisão teórica com referências bibliográficas referentes a análise de políticas públicas, em particular da sua fase de implementação, que serão utilizados como parâmetros para análise dos achados deste estudo. No segundo capítulo, apresenta de que maneira a Justiça aparece na Constituição Federal, os embasamentos legais, assim como a estrutura, as competências e os gastos do Poder Judiciário. O capítulo três descreve o caso aqui estudado e analisa os dados coletados. Por fim, o quarto, e último, capítulo apresenta a conclusão deste trabalho.

1 REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo tem como objetivo transcorrer sobre os principais conceitos teóricos que este trabalho terá como embasamento. Revisar-se-á o conceito central de políticas públicas, seus atores e suas formas de atuação, os tipos e as avaliações de políticas públicas. Por último, dentro das formas de avaliação, transcorrer-se-á por alguns dos indicadores utilizados para a avaliação da implementação de uma política pública.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Política pública, rapidamente conceituando, é o Estado em ação, isto é, toda a atitude que o Estado toma frente a alguma problemática. Para transcorrer melhor por este conceito, faz-se necessário entender que estas ações são tomadas em meio a uma sociedade, que possui diferentes grupos e classes sociais e, conseqüentemente, diferentes interesses (RUA, 2009).

Em uma sociedade, de acordo com Rua (2009), as pessoas não apenas diferenciam-se por sua idade, renda, sexo, etc., mas também por valores, interesses e ideias. Elas desempenham papéis diferentes, contribuindo para a coletividade de diversas maneiras. O interesse é tudo aquilo que é importante para alguém e pode ser objeto de duas necessidades: material e ideal. (RUA, 2009).

As necessidades materiais são aquelas que se referem tanto à sobrevivência como aos bens supérfluos, ou seja, “desejos de posse e ostentação material”. Já as necessidades ideais dizem respeito ao “desenvolvimento intelectual, cultural e religioso” (RUA, 2009, p. 15).

Com isso, segundo Rua (2009), a vida em sociedade torna-se complexa e gera diversos tipos de interação entre seus membros. A autora elenca três possíveis interações: a cooperação, a competição e o conflito. Na cooperação, os indivíduos trabalham em prol de um bem comum. A competição diz respeito à disputa de algo de interesse comum entre as partes. Já o conflito pode surgir entre os indivíduos ou

grupos de pessoas e organizações. Essa última interação pode resultar em confrontos e violência. Segundo RUA (2009), essas interações são naturais em uma sociedade, porém devem-se evitar os confrontos. Para isso, faz-se “necessário que haja alguns consensos em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo” (RUA, 2009, p. 16), que são obtidos por meio da coerção (utilização da força Estatal) e da política, que é a resolução pacífica dos conflitos (SCHIMITTER, 1984, *apud* RUA, 2009), a partir de processos formais e informais de relações de poder .

Em português, entretanto, o termo “política” torna-se algumas vezes confuso, pois remete também ao período eleitoral e aos políticos. Em função disso, os autores fazem a diferenciação entre os conceitos utilizando duas palavras do inglês: *politics* e *policy*. De acordo com RUA (2009), *politic* diz respeito às atividades políticas no sentido de produzir, através das relações de poder, as decisões públicas para a solução pacífica dos conflitos. Já o termo *policy*, refere-se

à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos (RUA, 2009, p. 19).

Portanto, o termo *policy* diz respeito às políticas públicas resultantes da atividade política (*politic*) praticada pelo governo. Ou seja, a política pública é um conjunto de ações estrategicamente pensadas pelo Estado para a implementação de determinada decisão (RUA, 2009). Segundo Secchi (2013), as políticas públicas se configuram também quando há uma inação do governo perante alguma demanda. A prestação jurisdicional é uma política pública a qual, através dos tribunais e varas federais, o Judiciário tem acesso à população para atender suas demandas processuais e garantir seus direitos.

Assim, observa-se que a política pública está diretamente conectada à “autoridade soberana do poder público” (RUA, 2009, p. 21), não podendo ser confundida com atividades de caráter coletivo. A ação que afeta a coletividade ou que seja de interesse público, porém parta de uma decisão privada, não configura uma política pública.

1.1.1 Atores e Forma de Atuação em Políticas Públicas

Os atores de políticas podem ser pessoas, grupos ou organizações que têm seus interesses afetados pela política pública, tanto de forma positiva como negativa. Rua (2009) divide os atores em públicos e privados. Os primeiros são aqueles diretamente ligados ao serviço público, ou seja, os políticos (com mandato eletivo) e os servidores públicos (chamados pela autora de burocratas); os segundos podem ser empresários, trabalhadores, instituições financeiras, etc.

Os servidores públicos, dependendo do cargo que ocupam, atuam de maneira distinta nas políticas públicas. Em cargos altos, possuem autoridade e mais acesso à informação. No nível intermediário, os autores são ditos “invisíveis”, pois praticamente não aparecem, mas possuem interesses e são afetados pelas políticas públicas. Por último, estão os servidores que lidam diretamente com o público, afetando por esta razão fortemente as políticas públicas (RUA, 2009).

Na prestação jurisdicional, os juízes são os atores que ocupam cargos mais elevados. Eles possuem muito poder de pressão e poder decisório em função da sua autoridade, sendo grandes influenciadores de políticas públicas. Os servidores intermediários são aqueles que atuam na parte administrativa, tanto da vara como dos tribunais. São afetados pelas políticas, porém não possuem tantos recursos de poder quanto os juízes. Por último, estão os servidores que trabalham diretamente com a população. Eles não gozam de cargos elevados, porém têm significativa atuação em políticas públicas, pois possuem acesso direto ao público que utiliza o serviço.

Os atores privados, entretanto, são diversos e podem atuar de diferentes maneiras. Os empresários são capazes de influenciar a economia de um país, afetando o mercado e empregos. Os trabalhadores atuam através da ação organizada, como sindicatos e associações. Eles podem ser tanto trabalhadores formais como informais e podem ter diferentes poderes de pressão, de acordo com a função que desempenham (RUA, 2009).

De acordo com esta autora, as instituições financeiras, organizações multilaterais (como a ONU), organizações e governos de outros países também são atores importantes no processo político do país, pois possuem forte poder de

pressão em função do controle financeiro e político. E, por último, a autora cita as ONGs e a mídia. As ONGs não possuem grandes recursos de poder, porém podem influenciar algumas atuações em políticas públicas como, por exemplo, as que atuam na preservação do meio ambiente. Já a mídia pode ser “um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses” (RUA, 2009, p. 43). Agirá como ator quando tiver interesses em alguma política pública; como recurso de poder no sentido de serem formadores de opinião; como expressão de interesses, pois afetam a agenda pública ao denunciarem diversos problemas e chamarem a atenção da sociedade (RUA, 2009).

Assim percebe-se que há uma gama de atores políticos que podem afetar as políticas públicas de diferentes maneiras de acordo com os seus interesses. Além disso, observa-se também que eles possuem diferentes recursos de poder, ou seja, diversos níveis de capacidade de pressionar a tomada de decisão de acordo com aquilo que lhes é mais conveniente (RUAS, 2009).

1.1.2 Tipos de Políticas Públicas

Após verificar-se quem são os atores e algumas de suas formas de atuação, cabe aqui a distinção entre os diferentes tipos de políticas públicas. Existem diversas maneiras de se distinguir as políticas públicas, porém aqui se utilizará a tipologia de Theodore Lowi, que divide as políticas de acordo com o “impacto esperado na sociedade” (LOWI, 1964, p. 689, *apud* SECCHI, 2013).

Lowi (1964, *apud* SECCHI, 2013) separa as políticas públicas em quatro tipos: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. As distributivas são aquelas que fornecem vantagens para alguns grupos de atores em forma de distribuição de serviços e benefícios (FREY, 2000, *apud* TUDE, 2010), como subsídios, incentivos fiscais, etc. Em contraposição, as redistributivas atingem grandes grupos sociais em detrimento de outros, ou seja, deslocam-se certas vantagens entre as camadas da sociedade (FREY, 2000, *apud* TUDE, 2010), como, por exemplo, as cotas sociais e raciais em universidades.

As políticas regulatórias dizem respeito às regras e normas que se aplicam a todos os atores, públicos e privados. Segundo Lowi (1964, apud SECCHI, 2013, p. 25), essas políticas estão relacionadas às “forças dos atores e interesses presentes na sociedade”. Finalmente, as constitutivas englobam os outros três tipos de políticas, pois “definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2013, p. 26). Na esfera judicial, por exemplo, percebe-se as políticas públicas constitutivas na divisão de competências entre as diferentes instâncias: superior, 2º grau e 1º grau, onde cada um é responsável por determinadas atividades.

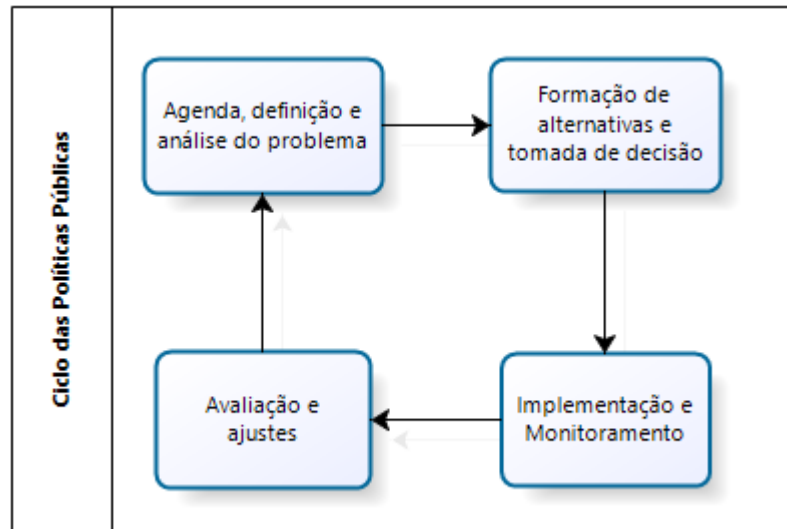
1.1.3 Análise de Políticas Públicas

Até aqui, conceituou-se política pública, verificou-se quem são seus atores e classificou-se em tipologias de acordo com o impacto que a política gera na sociedade. Passar-se-á para o estudo das diferentes maneiras de se analisar as políticas públicas. A literatura sobre este tema aponta que existem três tipos de análise: *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*.

A *policy network*, diz respeito às inter-relações entre os indivíduos envolvidos na formulação ou implementação de uma política pública. Esses indivíduos geram uma rede por onde a política transita (TUDE, 2010). Já a *policy arena* está relacionada com as negociações dos atores, ou seja, os conflitos e acordos que giram em torno de uma política pública em função do jogo de interesses dos atores (TUDE, 2010).

A *policy cycle*, ou ciclo de políticas públicas, é um esquema que organiza em etapas a “vida da política pública”. (SECCHI, 2013, p. 43). Segundo Secchi (2013), esse modelo é apenas representativo, pois nem sempre essas etapas são seguidas à risca e servem somente para orientação e simplificação dos processos para uma melhor visualização. Este ciclo pode tomar diferentes formas, de acordo com a ação, porém, para fins deste trabalho, utilizar-se-á o modelo proposto por Rua (2009), que divide o ciclo em quatro etapas, conforme imagem a seguir:

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: adaptado de RUA, 2009, p. 36.

A política pública surge através de um problema público. A partir de então, forma-se um plano de ação para a política. O problema público, segundo Secchi (2013, p. 44), “é a diferença entre aquilo que é e aquilo que se gostaria que fosse realidade”. Ele pode se apresentar de diversas maneiras e vai depender da percepção da sociedade para ser caracterizado como tal.

A formação da agenda se dá com um grupo de problemas que são considerados relevantes. Nesse caso, a agenda pode ser um programa, um planejamento, um plano, uma lista de assuntos, etc. De acordo com Cobb e Elder (1983, *apud* SECCHI, 2013, p. 46) a agenda política “é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”.

As alternativas são os esforços para a solução dos problemas. A formulação dessas alternativas, idealmente, deve passar por etapas como: definição do objetivo, estratégias, estudos das possíveis consequências de cada possibilidade de solução, custos alocados, benefícios, etc. (SECCHI, 2013).

A tomada de decisão, segundo Secchi (2013), pode ocorrer de três formas: os tomadores de decisão possuem um problema e procuram soluções; ou eles vão ajustando os problemas às soluções e vice versa; ou, finalmente, eles possuem uma solução e então procuram o problema.

A fase de implementação é onde ocorre a ação e onde são “produzidos os resultados”, de acordo com Secchi (2013, p. 55). A implementação envolve a análise

das ações tomadas (por meio de pesquisas de avaliação ou pesquisas sobre a implementação), pessoas encarregadas da execução (gerenciamento) e instrumentos de política (como regulamentação, aplicação de impostos e taxas, terceirização ou prestação direta do serviço, etc). O estudo dessa fase é muito importante,

Pois dá a possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (...). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2013, p. 56).

É nessa fase que as ações tomadas são julgadas e a avaliação pode se basear em diferentes critérios como economicidade, produtividade, eficiência (tanto econômica como administrativa), eficácia (medição do alcance das metas) e equidade da distribuição dos benefícios (SECCHI, 2013: 63). Segundo Cavalcanti, a avaliação feita *após* a implementação é focada nos resultados e é chamada de avaliação *ex-post*. Porém ainda existe, para ela, mais duas formas de avaliação: a *ex-ante*, feita antes do início do projeto; a formativa, que “foca no funcionamento e gestão do programa”; e a de monitoramento, que tem o objetivo de acompanhar a execução das ações.

Para um melhor entendimento dos conceitos acima expostos, neste estudo analisar-se-á o processo de implementação de uma política pública de ampliação dos serviços jurisdicionais por meio da criação de varas federais.

A análise do problema pode surgir de diversos atores: da sociedade, da demanda de uma unidade judiciária já presente no município para recebimento de outra unidade, das análises do TRF da região, da prefeitura, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros. Os pedidos para a criação das novas varas são encaminhados para o Conselho Nacional de Justiça - CNJ (e, em alguns casos, pode ser encaminhado direto ao Congresso Nacional) para, a seguir, serem apreciados pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ), que formula as alternativas e encaminha ao Congresso Nacional para a criação do anteprojeto de lei.

No Congresso, o anteprojeto vai para votação na Câmara dos Deputados e obedecerá a uma agenda de votação. Essa agenda é denominada por Rua (2009, p.

67) como “agenda de decisão”, que compreende a lista de problemas a ser objeto de deliberação no curto e médio prazo, pelo sistema político, ou seja: não só o governo, mas os poderes constituídos, inclusive o Judiciário”.

É no Congresso que há a tomada de decisão por parte dos “atores governamentais” (RUA, 2009, p. 67), porém observa-se que a formulação de alternativas já havia sido feita no STJ. Após a decisão dos deputados, se a mesma for positiva, a lei é sancionada e as varas podem ser implantadas pelos TRFs, de acordo com as localidades a que foram destinadas. A avaliação e ajustes cabem aos tribunais regionais, que por ventura podem realocar as varas para outras localidades (após o cumprimento da instalação estabelecida na lei) fazer estudos sobre a eficácia das varas implementadas, etc.

1.1.4 Indicadores de Avaliação

Conforme visto anteriormente, a avaliação de políticas públicas tem a finalidade importantíssima de fornecer subsídios à tomada de decisões e também para auferir se determinada implantação cumpriu com o planejado anteriormente, ou seja, alcançando a proposta estabelecida pela política. Essa avaliação pode ser feita de muitas maneiras, utilizando diversos indicadores que irão variar de acordo com a política pública e com o objetivo da análise. Para os fins deste trabalho, abordaremos os três “critérios básicos”, assim nominados por Belloni et al (2000): eficiência, eficácia e efetividade.

Para Belloni et al (2000), a eficiência está relacionada com as entradas e saídas das políticas públicas, ou seja, combina aquilo que o Estado dispõe (insumos) e as ações necessárias para alcançar objetivos traçados. Este indicador define de que maneira as implementações serão desenvolvidas, relacionando-se à organização, planejamento e estratégias adotadas (BELLONI et al, 2000, p. 62).

Do ponto de vista constitucional, o princípio da eficiência foi inserido por meio da Emenda Constitucional 19, em 1998, no âmbito da reforma da administração pública de cunho gerencial proposta em 1996, tendo como objetivo aproximar a Administração Pública da Administração Privada, dando ênfase ao atingimento de

resultados e tentando diminuir a burocracia dos órgãos públicos. Ou seja, conforme Paulo e Alexandrino (2008), este princípio entra na Constituição na tentativa de diminuir a morosidade, desperdícios, custos elevados e, obviamente, a ineficiência do Estado.

Os critérios de eficácia estão diretamente ligados aos de eficiência, de acordo com Mônica Cavalcanti. A eficácia, portanto, está relacionada com a avaliação *ex-post* de políticas públicas, pois foca-se nos resultados obtidos pelo órgão (CAVALCANTI, 2001).

Os resultados verificados ao final da ação pública não são medidos apenas quantitativamente, mas também qualitativamente, pois estão relacionados à metodologia utilizada no desenvolvimento da política pública para o atingimento das metas e objetivos (BELLONI et al, 2000). Portanto, Belloni et al (2000, p. 65) sumariza:

(...) a eficácia da ação relaciona-se com a extensão em que todas as formas de rendimento para a ação são maximizadas, o que é determinado por uma combinação de eficiência da instituição como um sistema e seu êxito em obter condições vantajosas ou recursos e subsídios de que necessita.

Por último, o conceito de efetividade. De acordo com Belloni (2000), este indicador está voltado para a avaliação dos resultados tanto econômicos como sociais da política pública. A análise econômica diz respeito ao custo-benefício do ato, já a social está focada nos interesses e necessidades do cidadão/servidor.

O critério de efetividade é bastante amplo e envolve análises qualitativas na sua avaliação. Comparativamente ao critério de eficácia, Castro (2006, p. 5) define que a efetividade

afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Dessa maneira, pode-se resumir que eficiência está relacionada com as entradas e saídas das ações tomadas em políticas públicas, levando em conta a análise estratégica e organizacional das medidas. A eficácia, por sua vez, volta-se para a “saída”, ou seja, avaliam-se apenas os resultados obtidos com a implementação da política. E a efetividade analisa não apenas a questão

econômica, mas também a social. É ela quem avalia qualitativamente os benefícios (ou ausência deles) que a política pública trouxe para a sociedade.

Portanto, para a análise da eficiência da implantação das varas federais seria necessário um estudo aprofundado desde o momento do pedido de criação das varas para as instâncias superiores até a instalação das mesmas. Neste estudo, deve-se analisar o processo decisório, as estratégias para a alocação das VFs em determinadas localidades, os atores envolvidos, custos, entre outros fatores organizacionais.

Para o estudo da efetividade, a análise deve ser feita no sentido do impacto que a implantação da unidade judiciária causou em determinada região. Utilizam-se métodos que avaliam a percepção dos indivíduos com a prestação jurisdicional e se a unidade trouxe melhorias na realização do serviço.

De acordo com o escopo deste trabalho, entretanto, analisar-se-á a implantação das oito varas federais do Rio Grande do Sul a partir do indicador de eficácia. Leva-se em consideração que as VFs já foram instaladas e estão em funcionamento de acordo com a publicação da Resolução 102/2010. Portanto cabe aqui verificar não apenas se as metas de instalação da resolução foram cumpridas, como também se houve mudanças na prestação jurisdicional em termos de saídas, ou seja, número de processos julgados em relação ao número de processos distribuídos.

2 O PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Neste capítulo, revisar-se-á as políticas públicas regulatórias e constitutivas do Poder Judiciário. Para tanto, serão abordados, primeiramente, os direitos e deveres deste Poder de acordo com a Constituição Federal de 1988, sua estrutura organizacional e as competências de cada órgão, desde o 1º grau até as instâncias superiores. Em um segundo momento, tratará do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, dois órgãos autônomos da justiça e imprescindíveis para o funcionamento da mesma. E, para finalizar este capítulo, analisar-se-ão os custos da Justiça a partir de estudos recentes realizados por Da Ros (2015), explicitando o quanto monetariamente este Poder representa para os cofres públicos.

O estudo da Constituição (CF-88) aqui realizado começa pelo Capítulo III, responsável por ditar a organização do Poder Judiciário, assim como discriminar algumas premissas gerais. O artigo 93, dessa forma, dispõe sobre os princípios da magistratura, dentre eles o ingresso na carreira e promoção de juízes, conforme os incisos a seguir:

- I – ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases (...);
- II – promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento (...).

Observa-se que o ingresso na carreira de Juiz dá-se por concurso público de provas e de títulos. Primeiramente entra-se como Juiz Substituto e após promoções, por merecimento ou antiguidade, alcança-se o cargo de Juiz. Por esse motivo, as promoções e as remunerações recebidas neste cargo variam de caso para caso.

Mais adiante, no mesmo artigo, é necessário mencionar os incisos XII e XIII, que foram incluídos pela Emenda Constitucional número 45, de 2004, e versam sobre a atividade jurisdicional:

- XII – a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, com juízes em plantão permanente;

XIII – o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

Ao final do artigo 93 da CF-88, os incisos XIV e XV falam sobre os servidores e a distribuição processual. Esta redação, também dada pela Emenda Constitucional (EC) 45/2004, afirma que os servidores praticarão atos de administração e de mero expediente, não lhes cabendo a competência decisória. Esta determinação corrobora com a já vista em políticas públicas, onde os servidores intermediários são vistos como atores “invisíveis”. Por último, o inciso XV determina a distribuição processual imediata a todos os graus de jurisdição.

Já no artigo 95 são apresentadas as três garantias dos juízes: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. Referente a essas garantias, Moraes (2014) cita que, de acordo com Montesquieu, leis e expedientes administrativos que intimidam os juízes são contra as garantias judiciais, afetando a divisão dos poderes e a prestação jurisdicional. Para Moraes (2014), um órgão independente e imparcial como o Judiciário deve gozar de tais prerrogativas para proteger a Nação e a Justiça de abusos e excessos que, por ventura, possam cometer os outros dois Poderes. Cabe aqui o questionamento: quem controla os abusos do Poder Judiciário?

A ausência de um sistema de freios e contrapesos em relação ao sistema judiciário é um tema muito em voga na atual conjuntura brasileira, não apenas por desequilibrar a relação com os demais poderes (Executivo e Legislativo) como deixando dúvidas da capacidade do próprio Poder Judiciário controlar seus abusos que são, invariavelmente, escamoteados por um forte corporativismo. De acordo com o entrevistado, o TCU faz o controle das contas desse Poder, que deve encaminhar seus orçamentos dentro dos limites estipulados pelo Executivo e em conformidade com a Lei das Diretrizes Orçamentárias, e o CNJ controlaria em termos de metas e planejamento estratégico. Não é o foco deste trabalho se aprofundar nesta temática, para a qual se recomenda os trabalhos recentes do jurista Pedro Serrano (PUC/SP).

Assim, conforme o apresentado, Moraes (2014) divide as garantias em duas: garantias institucionais e garantias aos membros. As garantias aos membros são aquelas feitas aos juízes, citadas anteriormente. As garantias institucionais versam sobre a independência do Poder Judiciário as quais, se desrespeitadas pelo

Executivo, ensejam crime de responsabilidade, conforme mostra o artigo 85 da Constituição:

Caput: são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

(...)

VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Para evitar questões políticas na escolha de seus membros, quem decide sobre essa questão é o próprio Judiciário. O órgão elege seus membros superiores, assim como a organização das suas secretarias e dos juízos que lhes forem vinculados. Compete também privativamente aos Tribunais, de acordo com o artigo 96, inciso I, alínea d, “propor a criação de novas varas judiciais”.

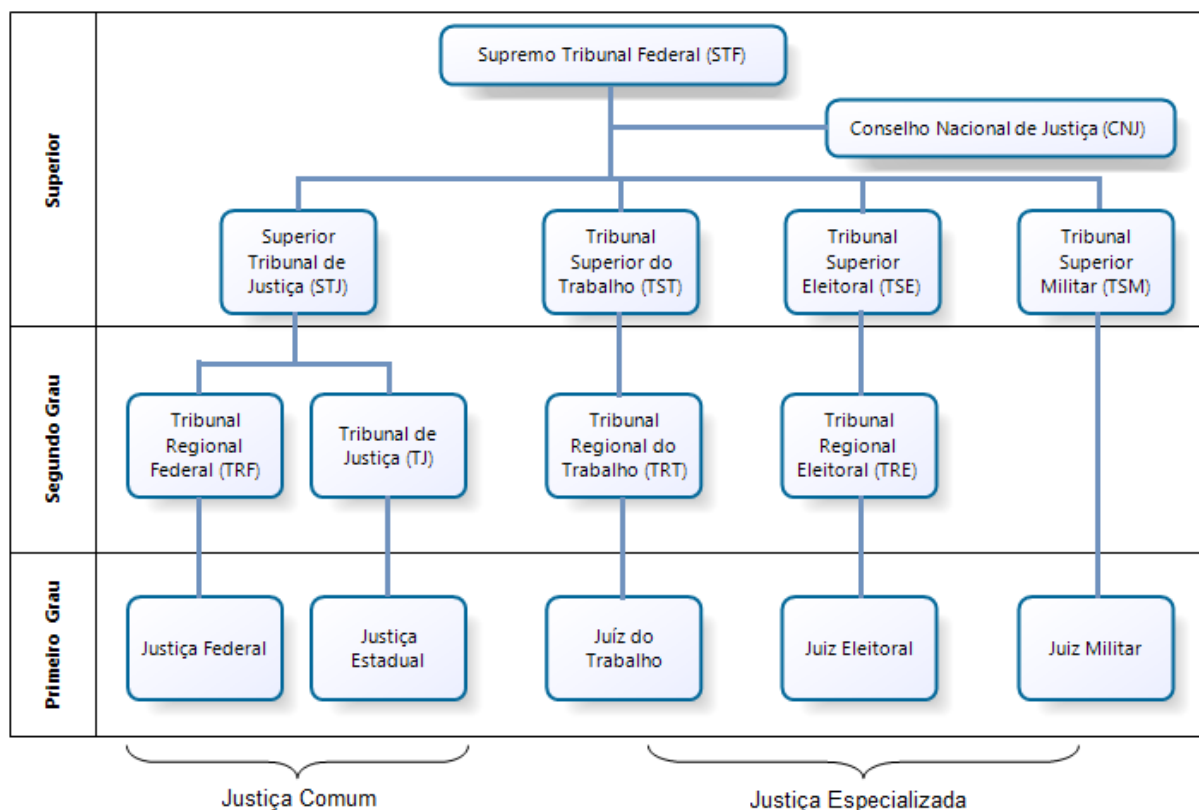
Portanto, vemos que o Poder Judiciário tem seus direitos amplamente resguardados pela Constituição Federal. A Justiça possui garantias e “regalias” que nem o Executivo nem o Legislativo possuem, fazendo com que ela detenha muito poder decisório.

2.1 ESTRUTURA DO SISTEMA JUDICIÁRIO

O Judiciário é dividido hierarquicamente em três graus de jurisdição: superior, segundo grau e primeiro grau. Dentro das instâncias há também a divisão da justiça em comum e especializada. A justiça comum é composta, no superior, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ); o segundo grau é composto pelo Tribunal Regional Federal e pelo Tribunal de Justiça; e o primeiro grau, pela Justiça Federal e pela Justiça Estadual.

Já a Justiça Especializada é representada pelos Supremos Tribunais do Trabalho (STT), Eleitoral (STE) e Militar (STM), na instância superior; pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) e Eleitoral (TRE), no segundo grau; e pelos Juízes do Trabalho, Eleitoral e Militar.

Figura 2 - Organograma do Poder Judiciário.



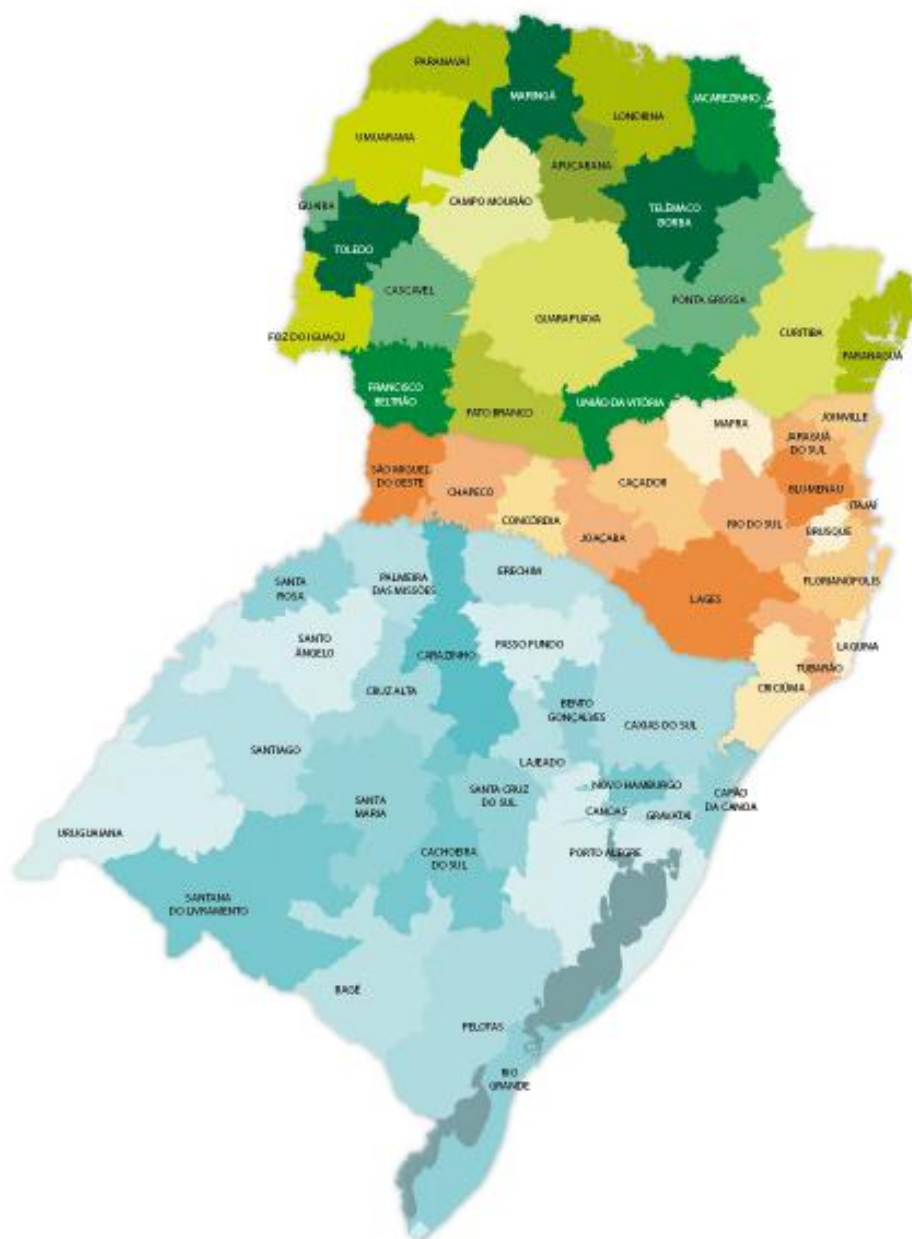
Fonte: Elaborado pela autora

A Justiça Federal (JF) se encontra em todos os estados do Brasil, os quais são agrupados e divididos em regiões. Atualmente há cinco regiões e cada uma é representada por um Tribunal Regional Federal. Na 4ª região, o TRF tem sede no município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e sua jurisdição abrange também os estados de Santa Catarina e Paraná.

Na estrutura da JF, cada estado é chamado de Seção Judiciária (SJ). Portanto há, na quarta região, localizadas nas capitais: a SJ do Rio Grande do Sul (SJRS), a SJ do Paraná (SJPR) e a SJ de Santa Catarina (SJSC). Essas por sua vez são divididas em subseções.

As subseções são representadas por varas federais que têm sede em um município e possuem jurisdição em um grupo de municípios próximos, localizados no interior do estado. Como comparativo, as subseções para a Justiça Federal se equivalem às comarcas da Justiça Estadual e estão divididas conforme a figura que segue:

Figura 3 - Divisão das Subseções de cada Estado da 4ª Região.



Fonte: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=guia_varas

Portanto, além da divisão hierárquica que existe dentro do Brasil com o grau superior e o segundo grau, a Justiça Federal do primeiro grau, situada em cada estado, também se subdivide em outros níveis. Esta hierarquia irá determinar quais são as competências de cada órgão, como se apresenta a seguir.

2.2 COMPETÊNCIAS

Para um melhor entendimento das competências de cada órgão do Poder Judiciário, os mesmos serão organizados “de baixo para cima” em relação à hierarquia, ou seja, começaremos pelos Juízes Federais até o Supremo Tribunal Federal. Dessa maneira pode-se observar mais claramente para quem competem os recursos processuais.

As atribuições dos Juizados Federais são apresentadas no art. 109 da Constituição Federal. Este determina, primeiramente, que os processos da JF são aqueles em que uma das partes é a União, empresas públicas federais, autarquias, fundações públicas ou conselhos de fiscalização profissional. A parte federal pode entrar como ré, assistente ou oponente e tem como a outra parte os particulares¹.

A este ramo do Poder Judiciário compete ainda processar e julgar, à luz dos incisos II a XI, do artigo 109 da Constituição:

- II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
- III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
- IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
- V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;
- V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;
- VII - os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;
- VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;
- IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
- X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira,

¹ As questões referentes à falência, acidentes de trabalho, aquelas pertencentes à Justiça Eleitoral ou Justiça do Trabalho não são de competência da Justiça Federal, conforme o inciso I do artigo 109 da CF-88.

após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;
XI - a disputa sobre direitos indígenas.

Observa-se, portanto, que além das causas de âmbito nacional, como, por exemplo, crimes políticos e infrações penais, causas referentes a direitos humanos, direitos indígenas, etc., a JF também tem competência sobre as causas relativas a questões internacionais e de estrangeiros no país.

Os processos em que a União é a autora devem ser aforados na Seção Judiciária onde resida a outra parte, de acordo com a determinação do parágrafo 1º do artigo 109. Porém, se o autor for o particular, as causas podem dar entrada em um dos quatro lugares a seguir elencados (CF, § 2º, art. 109):

- Na Seção Judiciária em que o autor for domiciliado;
- Onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda;
- Onde esteja situada a coisa;
- No Distrito Federal.

Portanto, compete aos juízes das varas federais o recebimento dos processos quando estes dão entrada na Justiça. Dependendo da localidade, as unidades poderão ser especializadas, ou seja, divididas por matérias. Dessa maneira há uma melhor padronização e organização dos julgamentos. Quanto maior a quantidade de varas em uma mesma subseção, mais especializadas elas serão. Curitiba, por exemplo, possui vinte e três VFs, sendo uma de especialidade Ambiental, seis de Cível, quatro de Criminal, três de Execução Fiscal, duas de Previdenciário e sete Juizados Especiais Federais (julgam causas mais simples, com custo de até 60 salários mínimos). Em localidades de vara única, a especialidade é dita “mista”, ou seja, todas as matérias são recebidas nessa mesma vara.

Cabem aos TRFs os processos em grau de recurso, ou seja, aqueles que já foram julgados na primeira instância, e também processar e julgar originariamente (CF-88, inciso I, art. 108):

- a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;
- b) as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região;
- c) os mandados de segurança e os habeas data contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;
- d) os habeas corpus, quando a autoridade coatora for juiz federal;

e) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal;

A lei 12.665/2012 criou, em estrutura permanente, as turmas recursais (TRs), que atuam dentro do TRF4. Segundo o servidor entrevistado, estas exercem a função de julgar os recursos do 1º grau como se estivessem entre o primeiro e segundo graus, auxiliando na prestação jurisdicional. Para a criação das TRs, criaram-se 36 cargos de juízes federais que foram alocados da seguinte maneira, conforme o artigo 4º da lei 12.665/2012:

Art. 4º Os cargos de Juiz Federal de Turmas Recursais serão providos por concurso de remoção entre Juízes Federais, observado, no que couber, o disposto nas *alíneas a, b, c e e* do inciso II do art. 93 da Constituição Federal ou, na falta de candidatos a remoção, por promoção de Juízes Federais Substitutos, alternadamente pelos critérios de antiguidade e merecimento.

Dentre os processos julgados nos TRFs só será permitido recurso para o STJ nos casos decididos em uma única instância e que versem sobre: *habeas corpus* e *habeas data* em recurso ordinário e, em recurso especial, os que contrariam tratado ou lei federal (ou que lhe negam vigência), os que validam ato de governo contestado em face de lei federal ou que atribuem à lei federal interpretação diferente da de outro tribunal (CF-88, incisos II e III, art. 105).

Originariamente, o STJ julga crimes comuns de governadores e de responsabilidade de desembargadores, conselheiros de contas e procuradores da República. Em relação a direitos humanos, serão de competência deste órgão aqueles em que houver grave violação de direitos e risco de descumprimento de tratados internacionais. O STJ julga também *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança de ato ilegal de governadores, desembargadores, entre outras autoridades. Ele preserva sua própria competência, além de resolver conflitos de competência entre os tribunais regionais. Por último, também são responsáveis pelos mandados de injunção e homologação de sentenças estrangeiras.

Finalmente, os processos que saem tanto do STJ, como de outros Tribunais Superiores, entram no STF em grau de recurso nos seguintes casos: ordinário, quando julgados em única instância, os processos de *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção e crimes políticos; e, em grau especial, os mesmos casos de recurso especial do STJ.

Originariamente, o STF julga ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; infrações penais comuns do Presidente da República e Vice, dos Membros do Congresso Nacional, Ministros e o Procurador Geral da República; extradição solicitada por Estado estrangeiro; conflitos de competência entre o STJ e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores ou entre quaisquer outros tribunais; entre outras atribuições.

2.3 ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

Além da estrutura já apresentada, a Justiça conta com dois órgãos que atuam paralelamente a ela: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho de Justiça Federal (CJF). Esses dois órgãos não possuem competência jurisdicional e funcionam paralelamente à justiça, com autonomia para cuidar de questões administrativas e financeiras do próprio Poder Judiciário.

Compete ao CNJ o disposto no artigo 103-B, § 4º e seus incisos:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (...);

II – zelar pela observância do art. 37 [*administração pública*] e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário (...)

VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (...)

Este órgão divide a maioria dos seus membros com o STF e, através da EC 45/2004, também possui competência para solicitar a criação de novas varas federais, encaminhando sua solicitação ao Congresso Nacional para aprovação.

O CNJ foi responsável pela edição e publicação da Resolução 184, de 06 de dezembro de 2013, que “dispõe sobre os critérios para a criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário”. Isso significa, segundo o artigo

primeiro da mesma resolução, que todas as leis que versem sobre este tema deverão seguir as premissas indicadas no documento em questão.

Esses critérios, contudo, não são absolutos. O parágrafo primeiro do artigo citado anteriormente explicita que “a presente resolução não se aplica ao Supremo Tribunal Federal”. Ou seja, os critérios devem ser seguidos pelas instâncias abaixo do STF, como o STJ, CJF, Tribunais Regionais e Juizados.

O CJF não possui competência para solicitação de criação de VFs, porém recebe as solicitações vindas dos TRFs, compila-as e envia para apreciação do STJ. A partir de 2013, todos os pedidos devem vir acompanhados dos critérios indicados pela Resolução 184/2013. Salienta-se, porém, que esta resolução foi publicada posteriormente à Lei 12.011/2009, a qual o presente trabalho tem como objeto de análise. Portanto, os critérios aos quais deveriam ter sido submetidas as varas que analisaremos, foram os elencados de maneira breve no parágrafo primeiro, do artigo primeiro dessa lei:

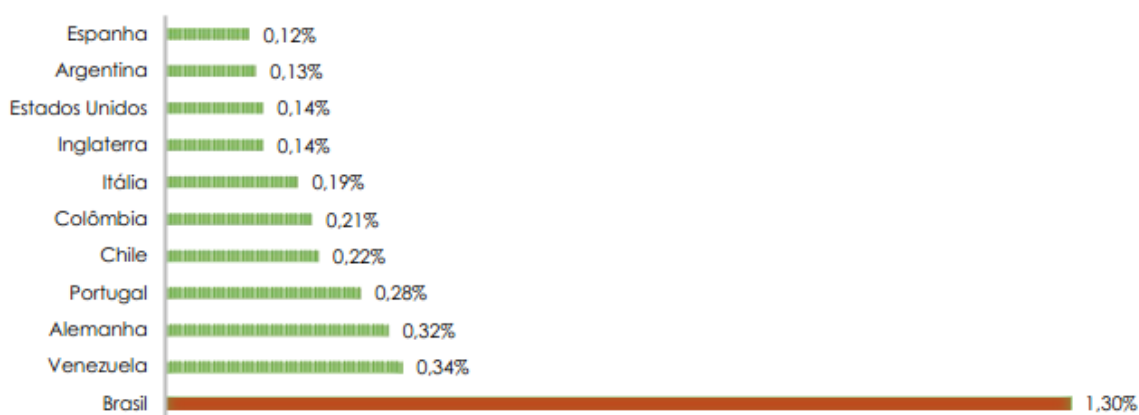
§ 1º A localização das varas criadas por este artigo será estabelecida pelo Conselho da Justiça Federal, com base em critérios técnicos objetivos que identifiquem a necessidade da presença da Justiça Federal na localidade, levando-se em conta, principalmente, a demanda processual, inclusive aquela decorrente da competência delegada, a densidade populacional, o índice de crescimento demográfico, o Produto Interno Bruto, a distância de localidades onde haja vara federal e as áreas de fronteiras consideradas estratégicas.

Entende-se, portanto, que cabia ao CJF alocar as varas com base nos critérios acima elencados, o que foi feito através da Resolução 102, de 14 de Abril de 2010. Uma indagação fica pertinente aqui: se as varas já foram criadas pela Lei e os critérios serão utilizados apenas para alocá-las nas diferentes subseções judiciárias, quais são as premissas que balizaram os pedidos para o anteprojeto de lei? Ou seja, foi baseado em que critérios a necessidade de criação de mais 230 varas federais no Brasil e, dessas, oito no Rio Grande do Sul?

2.4 GASTOS DO PODER JUDICIÁRIO

Atualmente, os gastos com o Poder Judiciário brasileiro são provavelmente um dos maiores do mundo. O estudo mais recente a este respeito, publicado em 2015 por Luciano Da Ros, confirma esta afirmativa. O autor auferiu os gastos do Brasil e o resultado mostra que se possui um percentual de gastos com o Judiciário em relação ao PIB em torno de três vezes maior que em outros países da América Latina e Europa, conforme imagem a seguir.

Gráfico 1 - Comparativo das despesas do Poder Judiciário como percentual do Produto Interno Bruto.

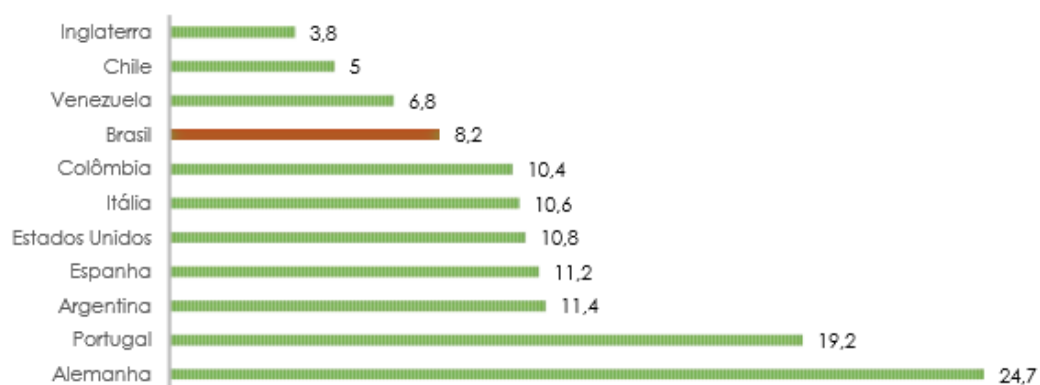


Fonte: Da Ros, 2015, p. 4

Segundo o último Justiça em Números, divulgado pelo CNJ em 2015, o dispêndio do Judiciário totalizou 68,4 bilhões de reais em 2014, sendo 61,2 bilhões apenas em gastos com recursos humanos, ou seja, 89,5% do montante total. Divide-se, então, os funcionários em magistrados e servidores, como assim o apresenta Da Ros (2015), para fazer uma análise do quantitativo de cada uma das categorias em relação aos habitantes e também comparado a outros países.

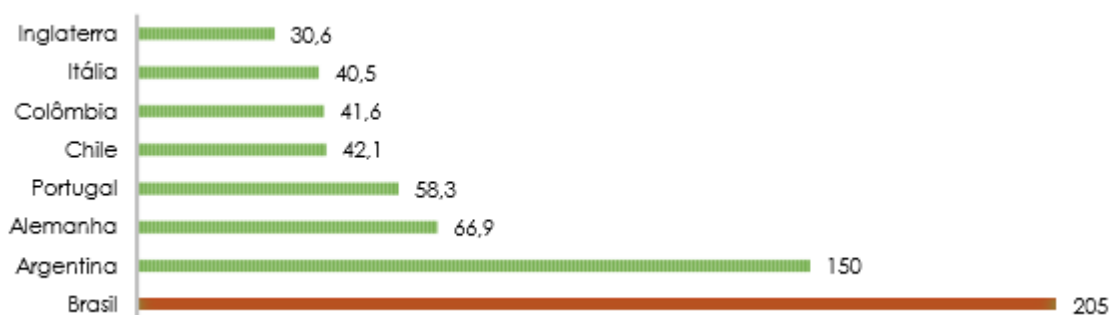
O autor conclui que o Brasil possui um número razoável de magistrados, que compreendem os ministros, desembargadores e juízes, estando próximo à média dos outros países, com 8,2 magistrados a cada cem mil habitantes. Porém o número de servidores passa para 205 a cada cem mil habitantes, número muito acima do comparado a outros países da análise de Da Ros (2015).

Gráfico 2 - Número de Magistrados por 100.000 Habitantes, países selecionados.



Fonte: Da Ros, 2015, p. 5

Gráfico 3 - Número de Funcionários por 100.000 Habitantes, países selecionados.



Fonte: Da Ros, 2015, p.6

Em termos da demanda de trabalho, Da Ros (2015) analisa que há cerca de 14 mil novos casos anuais para cada 100 mil habitantes entrando na Justiça e, dividindo esse valor entre o número de magistrados, 1.707 novos processos por ano para cada magistrado. Em relação ao número de servidores, seriam 68,2 novos casos por servidor. Para o autor, esses números mostram a sobrecarga de trabalho, principalmente relacionado ao número de juízes, que contribui para a morosidade do sistema, ao mesmo tempo em que há um grande auxílio aos magistrados por parte dos servidores.

Pode-se inferir que há uma grande carga processual em circulação no país e essa pode ser uma das causas para os exorbitantes gastos da justiça. Da Ros (2015) ressalta que esse fator possui raízes históricas e, através dos Relatórios Estatísticos do CNJ, observa-se que a 4ª Região possui uma das maiores entradas

de novas causas do Brasil, estando atrás apenas da 5ª Região, que conta com quatorze estados (contra três estados da 4ª Região²).

Tabela 2 - Quantitativo de novos processos por Tribunal Regional Federal

Tribunal Regional Federal	Casos Novos: Média no Triênio 2011-2013			
	1º Grau	2º Grau	Proporção 1º Grau	Proporção 2º Grau
TRF 1ª Região (DF/GO/MT/MG/AC/AM/AP/PA/RR/RO/TO/BA/MA/PI)	807.843	134.772	86%	14%
TRF 2ª Região (RJ/ES)	312.846	55.745	85%	15%
TRF 3ª Região (SP/MS)	597.738	160.973	79%	21%
TRF 4ª Região (RS/PR/SC)	603.410	125.931	83%	17%
TRF 5ª Região (PE/SE/AL/RN/CE/PB)	412.024	35.612	92%	8%
Justiça Federal	2.733.861	513.033	84%	16%

Fonte: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisdicao/dados-estatisticos-priorizacao>

A tabela acima mostra o quão grande é a movimentação de recursos e pessoas dentro do Judiciário. Esse Poder, entre os três, é o que proporcionalmente mais representa gastos para o governo. O que deve ser estudado é se esses gastos estão associados a retornos positivos para a população e a boa prestação dos serviços da Justiça Federal.

Da Ros (2015) conclui seus estudos fazendo uma análise das possíveis causas dos altos custos da justiça. Segundo o autor, além da citada causa histórica, criou-se “uma enorme indústria do setor jurídico (...) nas últimas décadas ao redor do funcionamento do Poder Judiciário brasileiro” (DA ROS, 2015, p. 8). Essa indústria gira em torno de todo o sistema de justiça, isto é, serviços privados de litigância (constando cerca de 880 mil advogados registrados na OAB), mais de mil e cem faculdades de direito (que formam 95 mil bacharéis por ano), cursos de pós-graduação, cursos preparatórios para concursos públicos, entre outros (DA ROS, 2015).

Outro fator que contribui para os elevados gastos do judiciário é o alto número de entradas processuais. De acordo com Da Ros (2015), em 2013, o número de

² Dados referentes ao Triênio 2011 a 2013.

processos em tramitação correspondia a um processo para cada dois habitantes, ou 6.041 causas por magistrado. Com isso, o autor calculou que o custo por processo baixado é de R\$ 2.248,93 e congestionamento processual em torno de 70%, o que faz com que o Brasil tenha um custo absoluto equiparável a países muito mais ricos.

Da Ros (2015, p. 11) conclui que “há pouco incentivo para os tribunais controlarem seus próprios gastos”, fazendo com que os valores desse Poder estejam exagerados. O autor acredita que ou o próprio Poder tenha que frear seus gastos, ou a própria população o fará, pois da maneira como está não terá como se sustentar por muito tempo.

3 DESCRIÇÃO DO OBJETO E ANÁLISE DOS DADOS

3.1 PROJETO DE LEI 5.829/2005

A Lei 12.011/2009 foi criada a partir do Projeto de Lei 5.829, de 31 de Agosto de 2005. O projeto é de autoria do Supremo Tribunal Federal e, primeiramente, tinha como proposta a criação de 400 varas federais para todo o Brasil. A agenda previa a instalação de 50 varas por ano, a partir de 2006 até 2013. A justificativa para a criação destas era a interiorização da Justiça Federal, aproximando-a dos cidadãos, e também a implantação de Juizados Especiais Federais (JEFs) que, segundo o PL 5.829, vêm aumentando a demanda processual dos cidadãos.

De acordo com o parágrafo 1º do artigo 1º do projeto, a localização das varas “será estabelecida com base nos critérios técnicos definidos pelo Conselho da Justiça Federal, especialmente os constantes do Indicativo de Carência de varas e Juizados da Justiça Federal (ICVJF)” – estudo realizado pelo CJF.

O ICVJF fornece informações sobre todas as localidades do Brasil em termos de assistência da Justiça Federal para identificar as áreas que mais necessitam de varas e/ou JEFs. Ele utiliza para seus cálculos os números de processos julgados e em tramitação de cada subseção (dados fornecidos pelos TRFs), além da análise do crescimento demográfico, econômico e espacial da região. Este estudo não determina a quantidade de varas que seriam necessárias para cada região, apenas indica as localidades que estão em desfalque³.

Cabe aqui voltar aos questionamentos feitos ao final do subtítulo “Órgãos Autônomos” do capítulo anterior. As questões surgiram, pois apenas observando-se a Lei 12.011/2009 e a Resolução 102/2010 não fica claro quais são os critérios utilizados para a criação das VFs aqui estudadas, pois é necessário a leitura do PL 5.829/2005 para tomar conhecimento dos estudos realizados pelo CJF. Ainda assim, não se consegue chegar a que momento houve a determinação do quantitativo necessário de varas distribuídas às Seções Judiciárias. Não se sabe por quais

³ Dados fornecidos pelo Centro de Estudos Judiciários do CJF intitulado “Subsídios para a ampliação do número de juízos federais”, disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/pesquisa13.pdf>.

critérios surgiu a proposta de criação de, primeiramente, 400 novas VFs, nem baseado em que essas varas foram distribuídas para determinadas localidades de acordo com a Resolução 102/2010.

Por fim, voltando à análise do PL, ele determina a quantidade de cargos e funções que estas novas varas vão demandar. De acordo com o anexo II do documento, serão necessários 8.800 servidores, distribuídos em diferentes cargos (conforme imagem abaixo), e seis mil funções gratificadas (denominadas pela Justiça como CJ e FC).

Tabela 3 - Cargos e Funções destinadas às 400 novas varas federais do PL 5.829/2005

CARGOS/FUNÇÕES	QUANTITATIVO FÍSICO POR VARA	TOTAL
Juiz Federal	1	400
Juiz Federal Substituto	1	400
Analista Judiciário A1	9	3.600
Técnico Judiciário A1	11	4.400
CJ 03	1	400
FC 05	11	4.400
FC 03	1	400
FC 02	2	800
TOTAL	37	14.800

Fonte - Projeto de Lei nº 5.829/2005, disponível em www.camara.gov.br

Com relação aos custos foi dedicado apenas um parágrafo, na justificativa do PL, que diz:

As despesas decorrentes da criação e instalação das novas varas federais, uma vez aprovado e transformado em lei este anteprojeto, correrão à custa das dotações orçamentárias consignadas à Justiça Federal no Orçamento da União.

De forma similar foi redigido o parágrafo 5º do PL. Ou seja, não consta, até então, nenhum estudo ou parecer sobre a viabilidade da criação dessas 400 varas. Este fato corrobora com a defesa de Da Ros (2015), de que não apenas os Tribunais devam ser incentivados a controlar seus gastos, como o próprio CNJ deva fazer este controle.

Dando seguimento, o projeto foi encaminhado para as seguintes Comissões da Câmara dos Deputados: de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de

Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Cidadania. Em fevereiro de 2006 foi proferido o primeiro relatório, elaborado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), aprovando o projeto de lei, com a ressalva de reduzir o número de 400 novas varas para 230. Essa redução se deu em razão de adequações orçamentárias, ainda que não tenha sido apreciada pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) até aquele momento.

Apenas em março de 2007 houve um parecer oficial da CFT aprovando também a criação das 230 varas. A partir deste momento, houve 59 pedidos de inclusão do PL 5.829 para votação no plenário. Os pedidos só foram aceitos em junho de 2009, ou seja, quase quatro anos depois da apresentação feita pelo STJ e dois anos após o último parecer com a redução no número de varas. Finalmente, em agosto de 2009, foi tomada a decisão, por parte da Câmara dos Deputados, de sancionar a Lei 12.011, sem qualquer avaliação *ex-ante* para verificar se nesses quatro anos a situação da Justiça Federal havia mudado.

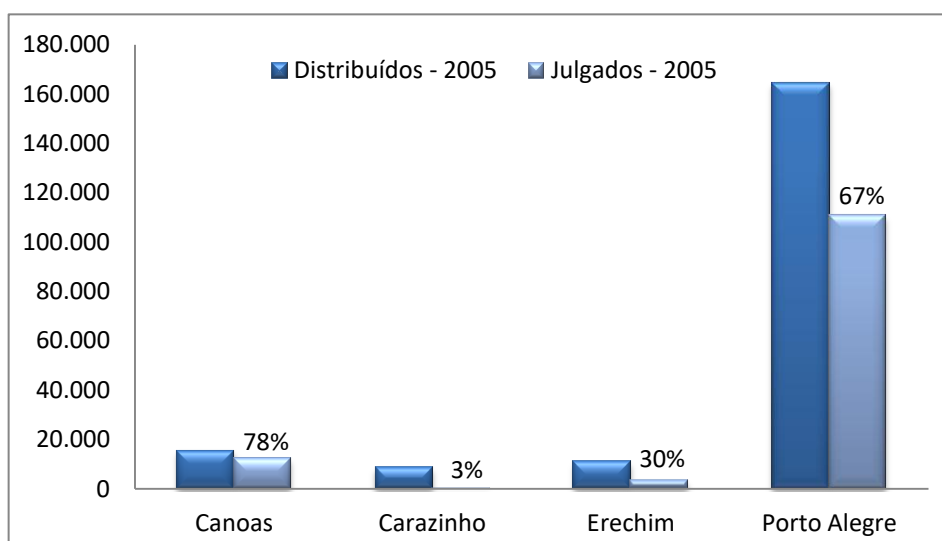
3.2 ANÁLISE PROCESSUAL NO RIO GRANDE DO SUL

Publicada a Lei 12.011 de 2009 coube à 4ª Região vinte novas varas e, destas, oito para o Rio Grande do Sul. Essas determinações foram feitas pela Resolução 102/2010, cabendo ao TRF4 a implementação dessa política pública e decidir apenas as datas de instalação de cada uma de acordo com a disponibilidade orçamentária e de pessoal. A resolução não deixou brecha alguma para o TRF4 alocar as varas de acordo com seus critérios e necessidade, assim como havia deixado a lei 10.772/2003, conforme explicitado na entrevista. Segundo o entrevistado, esse fator corrobora para aumentar a probabilidade de interesses políticos influenciarem na decisão da criação das VFs.

As localidades contempladas foram: duas varas em Porto Alegre (somando o total de vinte e seis), uma vara em Canoas (totalizando três), uma em Capão da Canoa (vara única), uma em Carazinho (ficando com duas), uma em Erechim (também ficando com duas), uma em Gravataí (vara única) e uma em Palmeira das Missões (vara única).

Como descrito anteriormente nenhuma avaliação *ex-ante* não foi realizada, portanto, a partir do número de processos distribuídos, em tramitação e julgados, aqui se fará a tentativa de avaliação *ex-post* da eficácia da instalação das varas. Em 2005, quando o PL 5.829 foi apreciado, o número de processos distribuídos e julgados naquele ano no RS apresentava os seguintes quantitativos:

Gráfico 4 - Total de processos distribuídos e julgados no ano de 2005 nas localidades que receberam novas varas federais pela Resolução 102/2010⁴.

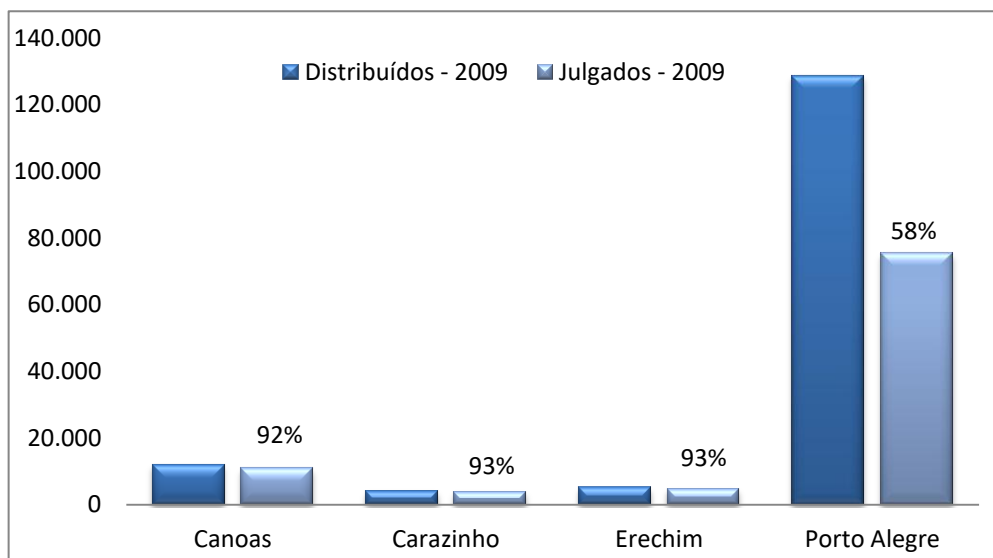


Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Durante esses quatro anos de votação do projeto não foi criada nenhuma vara na 4ª região, ficando, portanto, o quadro semelhante até o ano de 2009. O que mudou nesse tempo foi o número de processos:

⁴ O número percentual presente acima da coluna de processos julgados diz respeito à porcentagem de processos julgados em relação aos processos distribuídos.

Gráfico 5- Total de processos distribuídos e julgados no ano de 2009 nas localidades que receberam novas varas federais.



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Com as informações acima, pode-se observar uma queda média de 42% no número de processos distribuídos. Em contrapartida, proporcionalmente, o número de processos julgados teve seu número melhorado no ano de 2009, havendo uma queda apenas em Porto Alegre, conforme podemos observar na tabela abaixo⁵:

Tabela 4 - Proporção de processos julgados em relação aos processos distribuídos nos anos de 2005 e 2009.

Subseções	2005	2009
Canoas	78%	92%
Carazinho	3%	93%
Erechim	30%	93%
Porto Alegre	67%	58%

Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Com esta visão micro, apenas do Rio Grande do Sul, percebe-se que o quadro da Justiça Federal sofreu uma grande mudança nos quatro anos que transcorreram, porém nada foi modificado na proposta da lei. Entender as razões de tais alterações é fundamental para compreender a dinâmica de trabalho no processo jurisdicional, porém o objetivo e escopo deste trabalho não é analisar tais razões,

⁵ Deve-se levar em consideração que no ano de 2005 foram criadas as primeiras varas de Carazinho e Erechim, por isso o número de processos julgados era muito baixo.

pois demandariam um trabalho de coleta de dados primários muito mais aprofundado que o propiciado aqui.

Continuando com a análise, verificam-se quais foram as alterações que as VFs provocaram nas regiões que foram instaladas. Para tanto, dividir-se-á o estudo em três grupos: Porto Alegre, Capão da Canoa e Gravataí; Palmeira das Missões, Santa Rosa e Santo Ângelo; e Canoas e Erechim. Essa divisão foi feita, pois, com a criação das varas únicas de Capão da Canoa, Gravataí e Palmeira das Missões, a jurisdição teve que ser alterada, mudando municípios que antes pertenciam a outras jurisdições para a nova e, conforme visto nas determinações constitucionais, fazendo uma redistribuição processual.

3.2.1 Capão da Canoa, Gravataí e Porto Alegre

Capão da Canoa e Gravataí, através de suas resoluções de instalação, receberam municípios que antes pertenciam a Porto Alegre. A capital, por sua vez, também recebeu duas novas varas. Assim, analisaremos a criação de quatro VFs nessa região, com os períodos de instalação a seguir:

Tabela 5 - Data de instalação das VFs de Porto Alegre, Capão da Canoa e Gravataí.

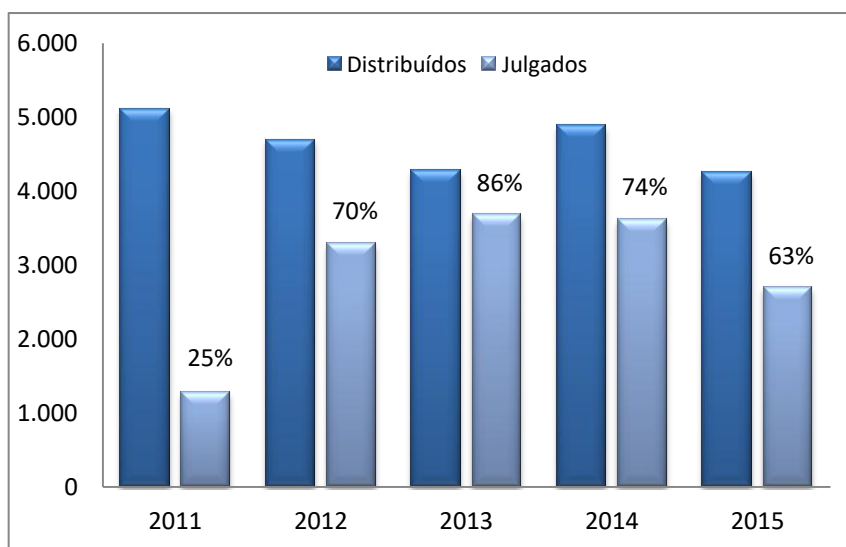
Subseção	Ata de Instalação
Porto Alegre	27/01/2011 e 10/07/2014
Capão da Canoa	25/03/2011
Gravataí	04/04/2011

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das Resoluções 19/2011, 17/2014, 12/2011 e 09/2011, respectivamente.

Primeiro estudar-se-á cada subseção para depois fazer uma análise comparativa entre elas. Capão da Canoa recebeu, por redistribuição processual, todos os processos da Justiça Federal que eram de sua competência no momento

da criação. Por esse motivo, o ano de 2011 foi o ano em que a vara teve maior entrada de ações, conforme podemos observar no gráfico abaixo:

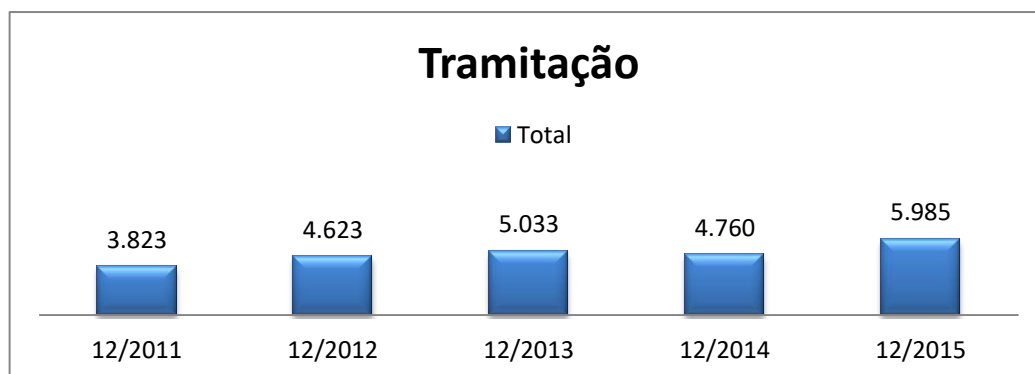
Gráfico 6 - Processos distribuídos e julgados em Capão da Canoa



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

O primeiro ano de funcionamento gerou uma grande carga de processos tramitando na vara em função do baixo número de processos julgados. Esse número acentuou-se ainda mais nos anos seguintes, caindo a proporção de processos julgados a partir de 2013. Este ano foi o ano de melhor produtividade da vara, alcançando 86% de sentenças dos processos distribuídos. Nos anos de 2014 e 2015 houve uma queda para 74% e 63%, respectivamente. Com isso, podemos perceber que os processos em tramitação na vara vêm se acumulando.

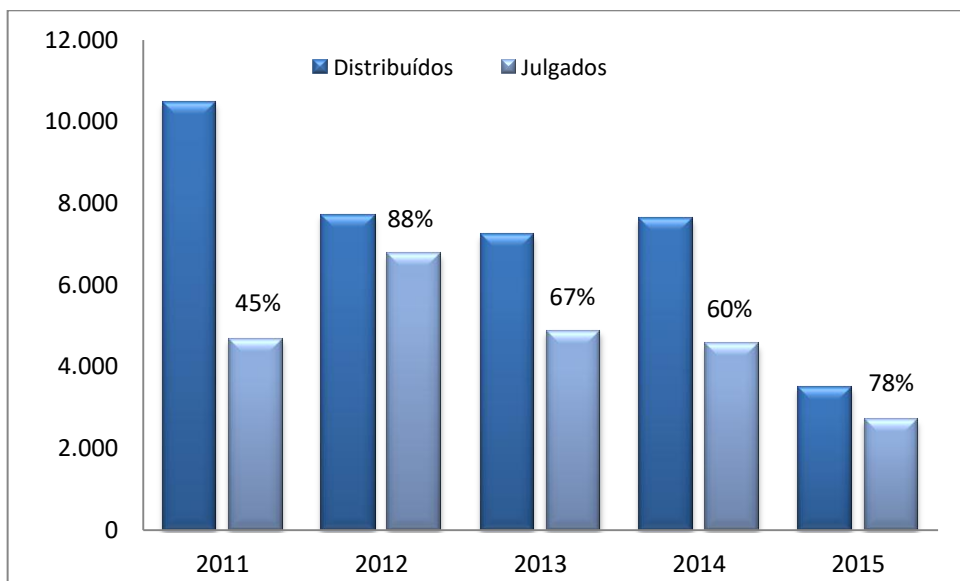
Gráfico 7 - Processos em tramitação na Vara Federal de Capão da Canoa



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Gravataí encontra-se em uma situação um pouco diferente. Nessa subseção as entradas de processos também vêm caindo, porém o número de processos julgados, proporcionalmente aos distribuídos, é maior se comparado a Capão da Canoa. Assim temos:

Gráfico 8 - Processos distribuídos e julgados em Gravataí



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Com isso, pode-se analisar que Gravataí teve uma entrada média 44% maior em número de processos que Capão da Canoa entre os anos de 2011 e 2014, tendo apenas em 2015 entrada 22% menor. Analisa-se isso, pois, mesmo possuindo a mesma estrutura de pessoal, a vara de Gravataí somou 9.025 processos julgados a mais que Capão da Canoa nesses cinco anos.

Sabe-se que nenhuma das duas varas está com a produtividade boa, porque, em função do acúmulo de processos em tramitação, o número de ações julgadas deveria ser maior que 100% dos distribuídos. Ainda assim, dado o cenário aqui exposto, surge o questionamento: porque uma vara com a mesma estrutura de recursos humanos consegue julgar mais processos que a outra?

Ao observar o número de processos distribuídos em Capão da Canoa e comparar com os julgados em Gravataí a vara teria uma produtividade média de

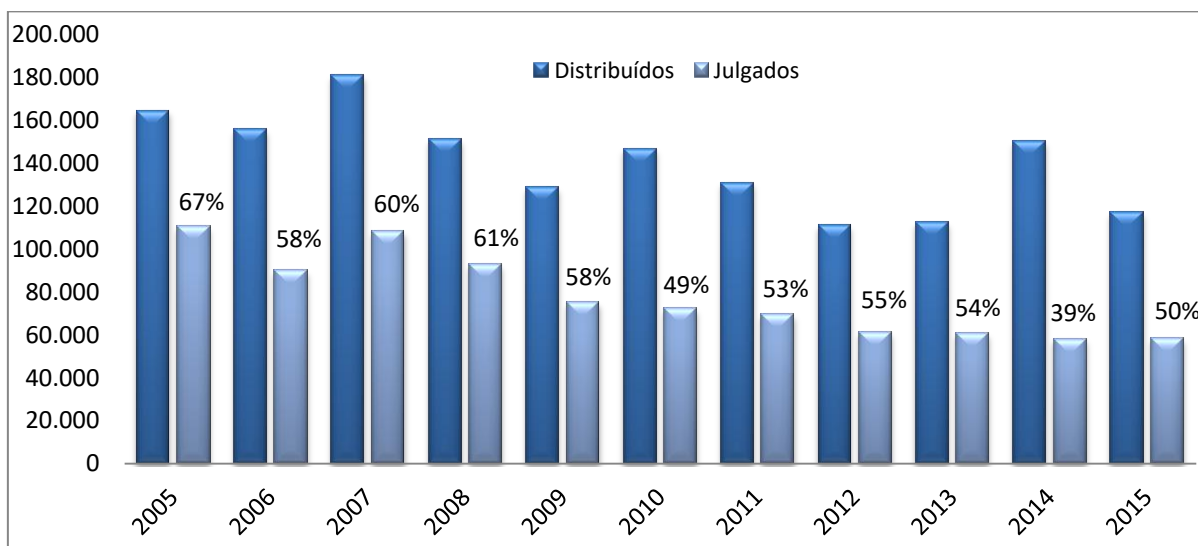
101% nos cinco anos de funcionamento. Número bem diferente dos 64% de hoje em dia.

Por último, apenas para nível de conhecimento, a Lei 13.282/2016 criou mais duas varas em Gravataí, instaladas no dia 6 de julho de 2016. Como visto no gráfico 5, a subseção tem recebido a cada ano menos processos, com uma queda drástica de 2014 para 2015. Haveria necessidade de criação de mais duas varas, somando três na subseção?

Passa-se agora ao estudo dos processos de Porto Alegre. Essa subseção, lembrando, recebeu duas novas varas, uma em 2011 e outra em 2014. Percebe-se sutilmente nas duas subseções anteriores e observa-se em todas as sete que se analisará, que o ano de 2014 recebeu um número maior de processos se comparado com os anos imediatamente anteriores e com o ano posterior, configurando um ano atípico. Não cabe aqui discutir as razões desse fato, apenas apontá-lo.

Levando isto em consideração, analisa-se que a capital também vem configurando um número cada vez menor de processos distribuídos. Essa queda, da mesma forma, pode ser observada no que tange aos processos julgados (mesmo com o incremento de varas).

Gráfico 9 - Processos distribuídos e julgados em Porto Alegre

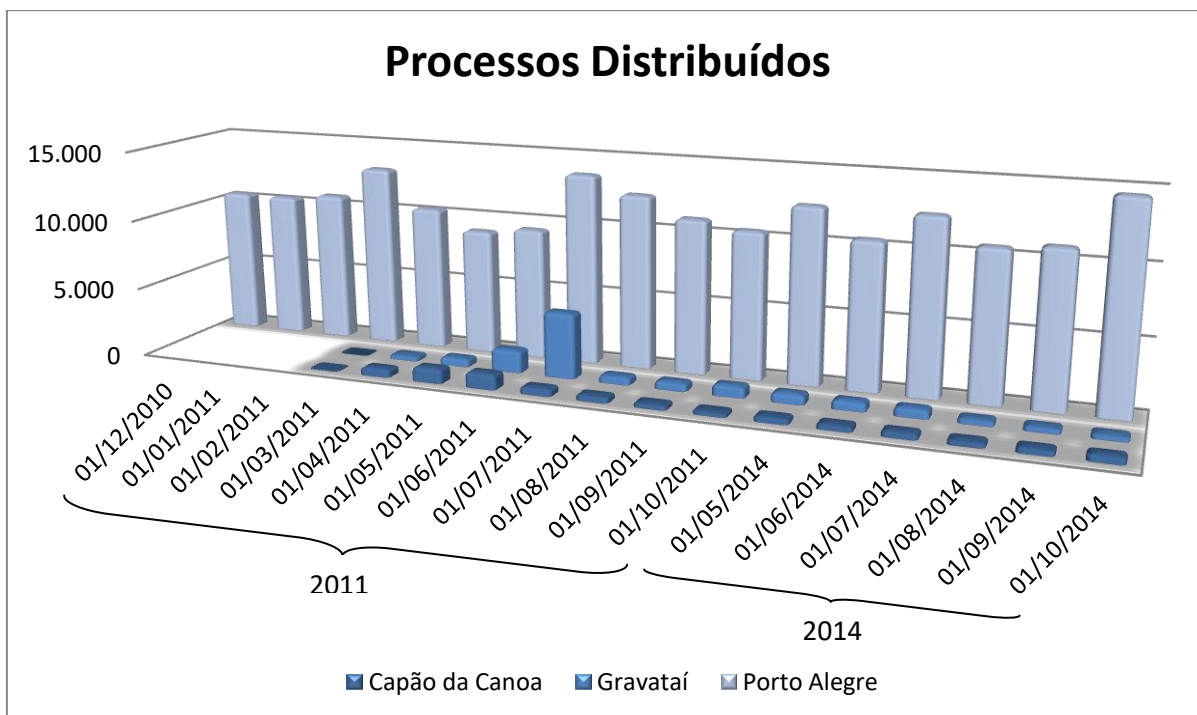


Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Até o ano de 2011, Porto Alegre tinha 24 varas federais. De 2005, quando o projeto de lei foi criado, a 2009, quando a lei 12.011 foi sancionada, houve uma queda de 22% nos processos distribuídos, ou 35.921 processos. A partir de 2010, houve altas e baixas, porém nenhum dos anos chegou aos números de 2005. Paralelamente, observa-se que os processos julgados também vêm caindo, mesmo em 2011, quando foi criada a 25ª VF, e em 2014 quando foi criada a 26ª VF. De 2005 a 2015 percebe-se uma diferença de menos 52.158 julgamentos. Portanto, mesmo havendo mais quatro juízes e vinte servidores, a produtividade caiu.

Para finalizar este grupo, comparam-se as três subseções juntamente, uma vez que Porto Alegre cedeu dezoito municípios para Capão da Canoa e quatro municípios para Gravataí (incluindo a própria sede da VF). Para tanto, coletaram-se dados referentes aos três meses anteriores e posteriores à instalação das varas de Porto Alegre e, para uma análise mais completa, uma visão estendida de seis meses para Capão da Canoa e Gravataí. Os dados foram separados por município e em dois gráficos diferentes: um de processos distribuídos e outro de processos julgados.

Gráfico 10 - Processos distribuídos nos municípios de Capão da Canoa, Gravataí e Porto Alegre em meses anteriores e posteriores à criação das varas.

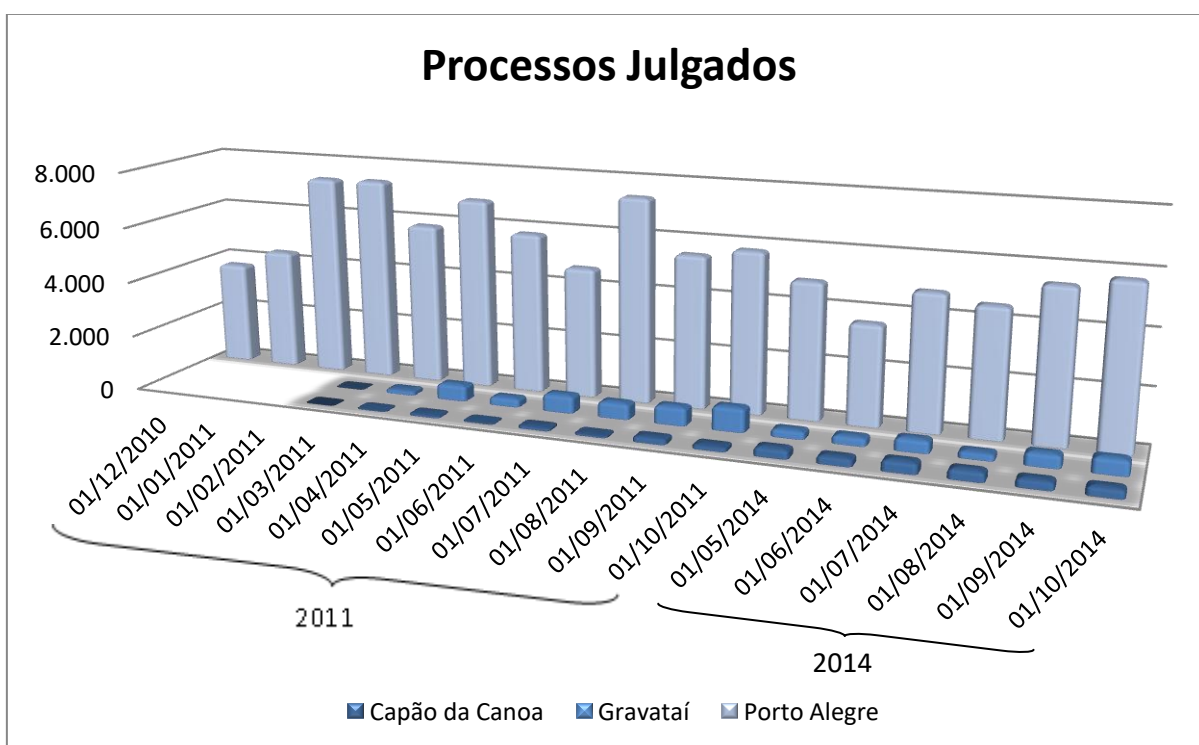


Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Ao levar-se em consideração a redistribuição processual que acontece no primeiro mês e o déficit de entrada que as novas varas causariam em Porto Alegre, esperava-se ver uma queda no número de processos distribuídos nesse município. Realmente acontece uma queda entre os meses de abril e junho, caracterizando um possível desafogamento nas entradas processuais. Porém o que se observa nos meses seguintes é que esse número volta a aumentar e mais a frente, com a criação da 26ª Vara de Porto Alegre, eles continuam no mesmo patamar.

Esperava-se também um aumento no número de processos julgados em Porto Alegre, pelo mesmo motivo anterior: alívio de processos distribuídos e também incremento de recursos humanos. Entretanto, assim como se percebe nas entradas, as saídas parecem não terem sido afetadas pelo incremento das varas. Os processos julgados continuaram ora em baixa, ora em alta, porém nunca chegando a 100% dos processos distribuídos.

Gráfico 11 - Processos julgados nos municípios de Capão da Canoa, Gravataí e Porto Alegre em meses anteriores e posteriores à criação das varas.



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Em termos conclusivos, observa-se que a criação de varas nessas três localidades parece não ter mudado a prestação jurisdicional do ponto de vista de

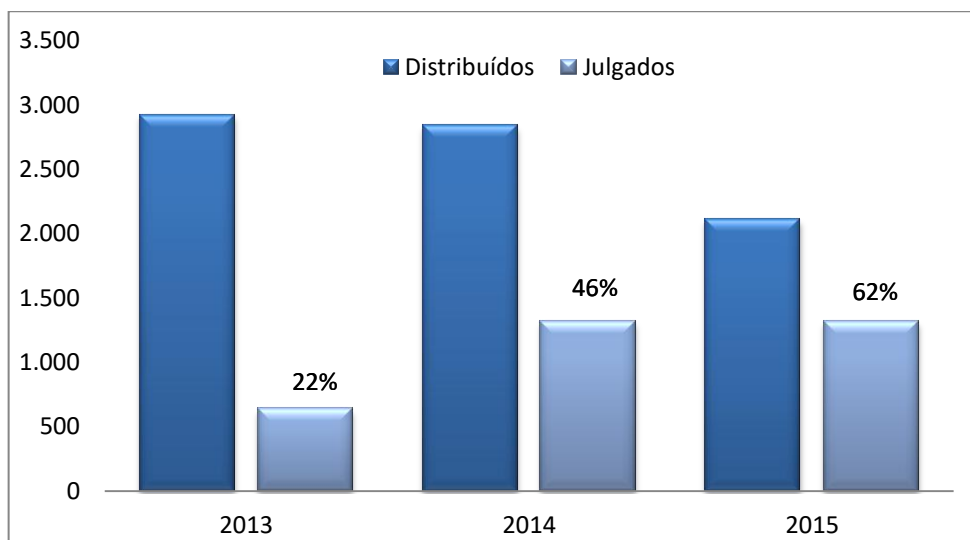
processos julgados. Ao contrário, houve queda no número de processos distribuídos e, ao mesmo tempo, queda no número de processos julgados. Essa visão leva a crer, ainda que apenas na análise desse pequeno grupo, que a criação de cada vez mais varas e admissão de cada vez mais funcionários não foi a melhor alternativa para melhorar com a celeridade da JF, nem diminuir o acúmulo de processos em tramitação.

3.2.2 Palmeira das Missões

Assim como em Capão da Canoa e Gravataí, Palmeira das Missões também recebeu sua primeira vara. Para compor a nova jurisdição, vinte e três municípios antes pertencentes à Carazinho, treze municípios da jurisdição Santa Rosa e um de Santo Ângelo passaram a pertencer à Subseção Judiciária de Palmeira das Missões. A vara foi instalada em maio de 2013 e recebeu as causas da Justiça Federal por redistribuição processual.

Existe apenas dois anos e meio de dados dessa vara, portanto a análise não será muito estendida. Conforme se observou na criação das outras duas varas únicas, o primeiro ano de funcionamento da unidade judiciária não se apresenta produtivo em termos de processos julgados. Em Palmeira das Missões não foi diferente, porém nos anos subsequentes, além da queda nos processos distribuídos, houve um aumento gradual de processos julgados. Conforme o gráfico abaixo, percebe-se que o percentual de saídas foi aumentando de 22% no primeiro ano, para 46% no segundo e 62% no terceiro.

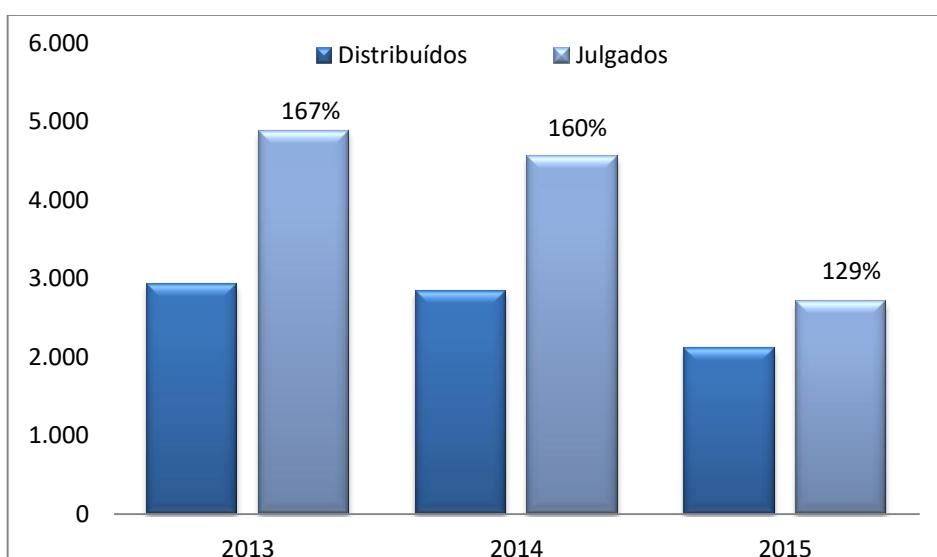
Gráfico 12 - Processos distribuídos e julgados em Palmeira das Missões.



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Mesmo com a melhora dos últimos dois anos, a vara ainda não possui um bom desempenho. Comparativamente com Gravataí que, dentre as três varas únicas criadas pela lei é a que mais julga processos, Palmeira das Missões poderia ter um desempenho muito melhor. A mesma análise feita comparando Gravataí com Capão da Canoa pode-se fazer em relação a Palmeira das Missões. Nesse caso, a subseção em análise faria uma média de 152% de processos julgados ao ano, ou seja, acabaria também com os processos em tramitação.

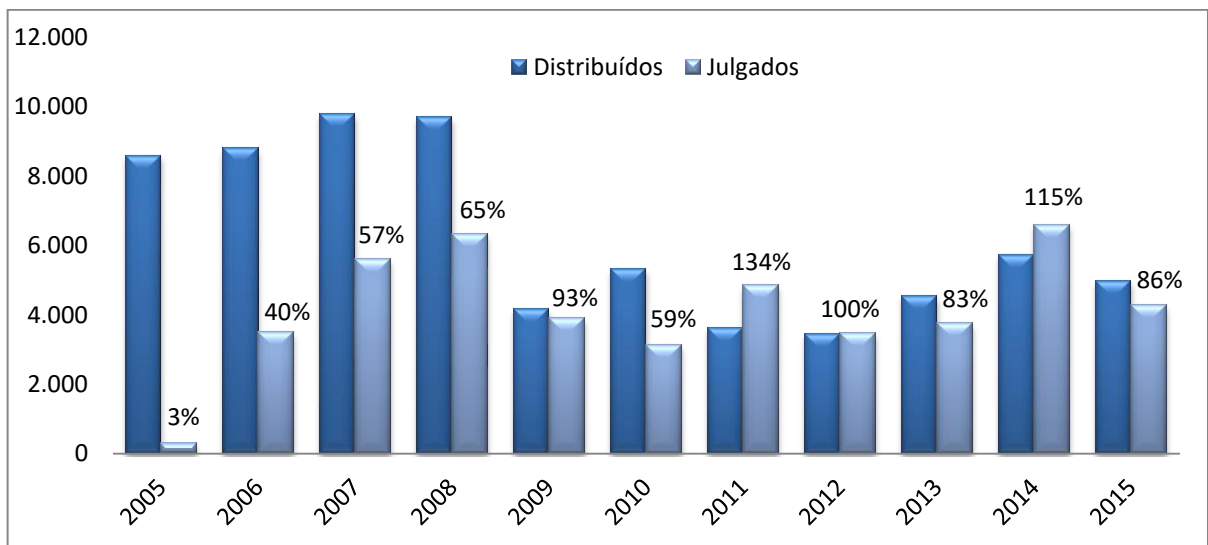
Gráfico 13 – Comparativo de processos distribuídos em Palmeira das Missões versus processos julgados em Gravataí no mesmo período.



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Antes da análise da região como um todo e como a vara de Palmeira das Missões pode ter influenciado as outras subseções que cederam municípios para compor a nova jurisdição, faz-se uma breve análise da criação da nova vara em Carazinho. Com a lei, essa subseção ganhou sua segunda VF, dobrando sua força de trabalho. O gráfico abaixo dá uma visão geral de como variaram os processos julgados e distribuídos entre os anos de 2005 e 2015:

Gráfico 14 - Processos distribuídos e Julgados em Carazinho



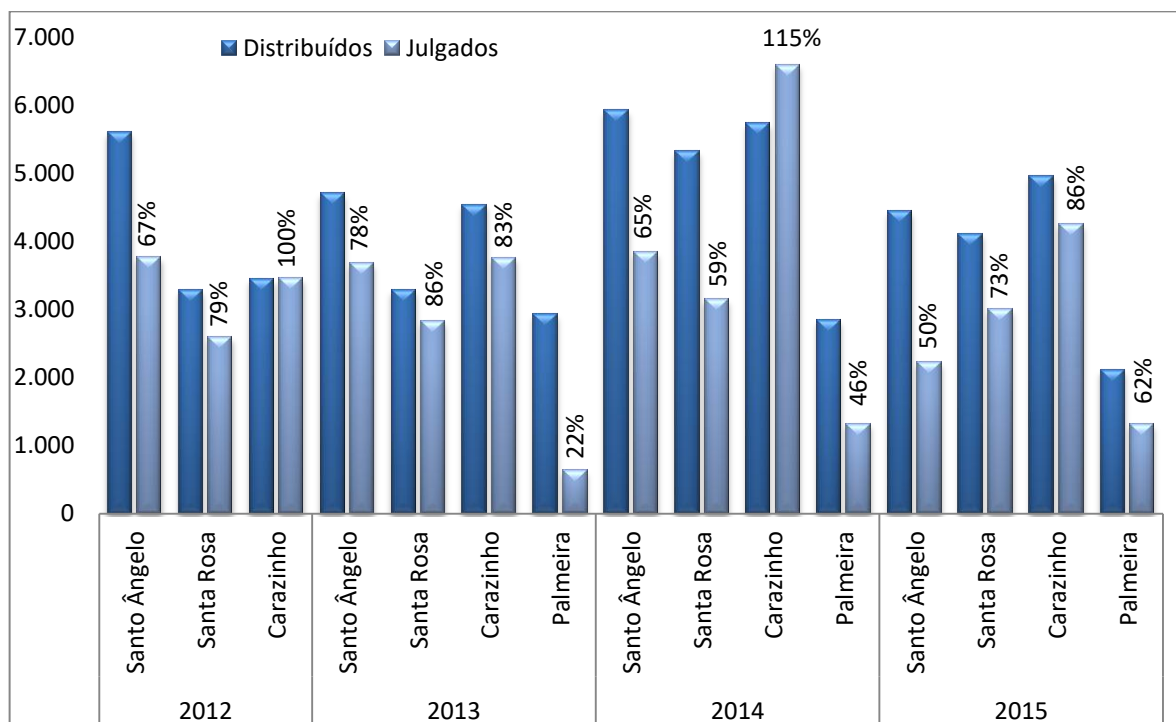
Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

No ano de 2005 a subseção recebeu sua primeira vara, por isso pode-se observar uma grande distribuição de processos e pouquíssimos julgamentos. Com o passar do tempo a subseção começou a ter baixa nos números de entrada e o número de julgados passou a emparelhar. Era de se esperar que a partir do ano de 2012 a subseção conseguisse julgar mais ações, porém não se nota grande diferença em relação aos anos anteriores. Em 2011, quando Carazinho ainda possuía uma única vara, foram julgados 134% dos processos, valor que não foi alcançado nem em 2014, quando já havia duas VFs e houve 115% de sentenças.

Passa-se para a análise comparativa das subseções de Carazinho, Santa Rosa e Santo Ângelo para verificar as possíveis mudanças que a vara de Palmeira das Missões causou com a redistribuição processual. Para se ter uma visão geral da situação da região no momento da criação da nova sede de Palmeira das Missões,

analisar-se-á os processos distribuídos e julgados em todo o ano anterior à instalação e nos três anos seguintes, conforme gráfico:

Gráfico 15 - Processos distribuídos e julgados em Santo Ângelo, Santa Rosa, Carazinho e Palmeira das Missões entre os anos de 2012 e 2015.



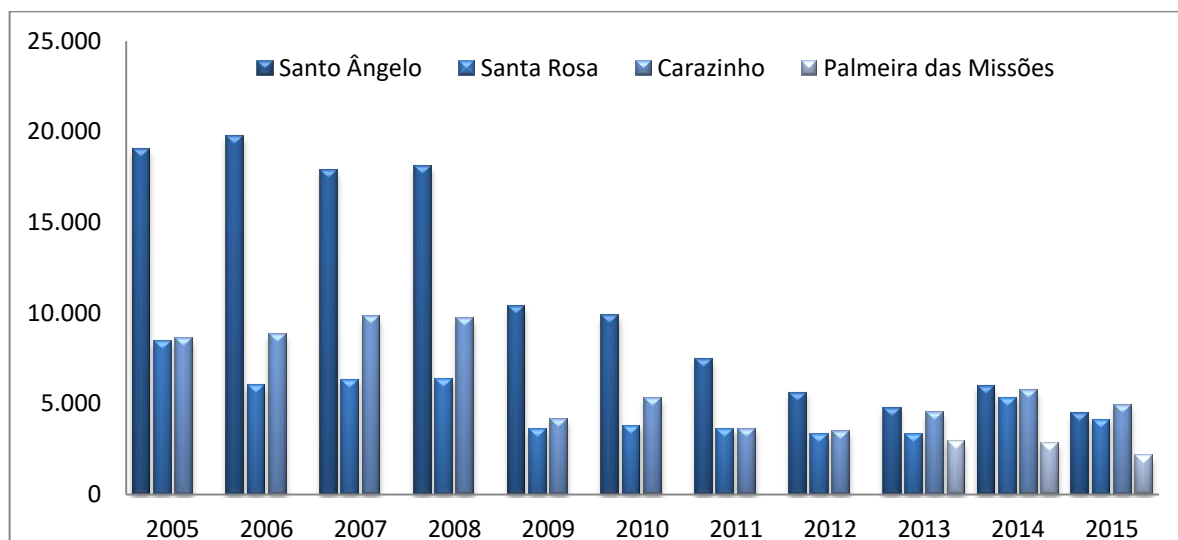
Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Comparando 2012 com 2013, quando se instalou a vara de Palmeira das Missões, a região parece não ter sofrido alterações. Observa-se apenas em Santo Ângelo uma queda nos processos distribuídos, porém acredita-se que não foi causado pela nova subseção, pois ela recebeu apenas um município vindo de Santo Ângelo. Carazinho que “perdeu” vinte e três municípios teve mais processos distribuídos que no ano anterior e Santa Rosa (que cedeu treze municípios) manteve o mesmo número de processos distribuídos, melhorando apenas o número de julgados.

Já nos anos seguintes, curiosamente, o número de processos distribuídos em Santo Ângelo, Santa Rosa e Carazinho aumentou (lembrando que 2014 foi um ano atípico), porém em Palmeira das Missões houve queda. Observa-se então que a vara única desta subseção não aliviou a entrada de processos nas outras subseções

e, com uma visão mais macro que a do gráfico anterior, afere-se que o número de entradas vem caindo cada vez mais com o passar dos anos:

Gráfico 16 - Processos distribuídos por ano desde a proposição do PL 5.829 até 2015 nas subseções de Santo Ângelo, Santa Rosa, Carazinho e Palmeira das Missões.



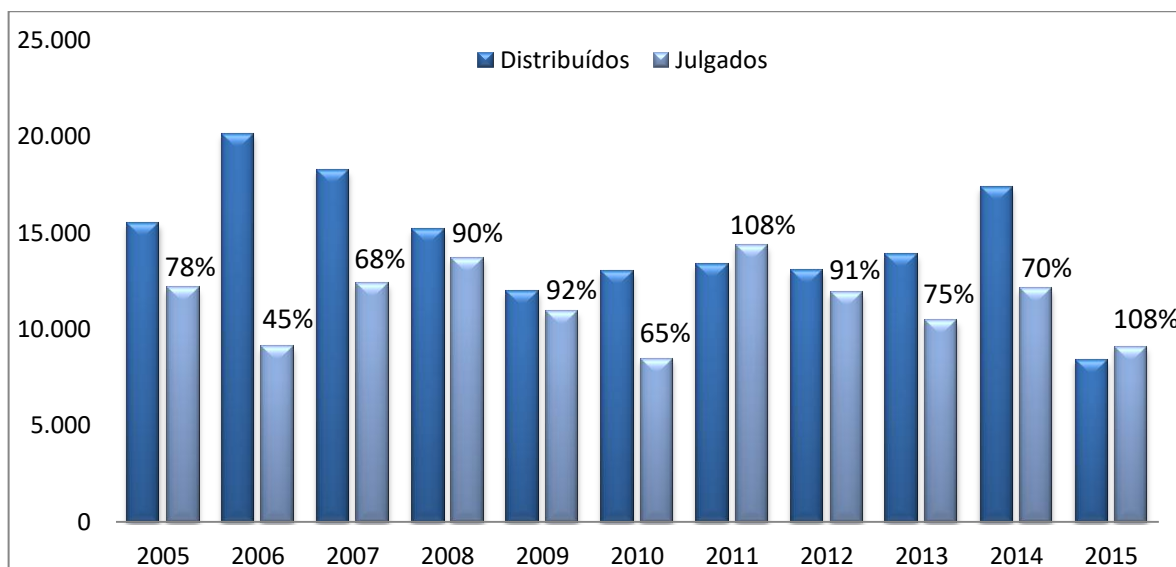
Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

3.2.3 Canoas e Erechim

Essas duas localidades serão analisadas separadamente, porém fazem parte do mesmo subtítulo por terem sofrido processos semelhantes. A subseção de Canoas já contava com duas varas anteriores à lei 12.011/2009 e Erechim contava com uma (que havia sido criada em 2005). Portanto, não houve mudanças de jurisdição, apenas o acréscimo da unidade judiciária.

Canoas recebeu sua nova vara em dezembro de 2010 e, no primeiro ano de funcionamento, os processos julgados alcançaram 108% das entradas. Nos anos seguintes, esse desempenho caiu para uma média de 79% de 2012 a 2014, retomando os mesmos 108% em 2015. As causas distribuídas, assim como nas outras subseções analisadas, também sofreram queda até 2009, se mantendo, a partir desse ano, em uma constante. Apenas o ano de 2015 sofreu uma baixa considerável.

Gráfico 17 - Processos distribuídos e julgados em Canoas no período de 2005 a 2015.

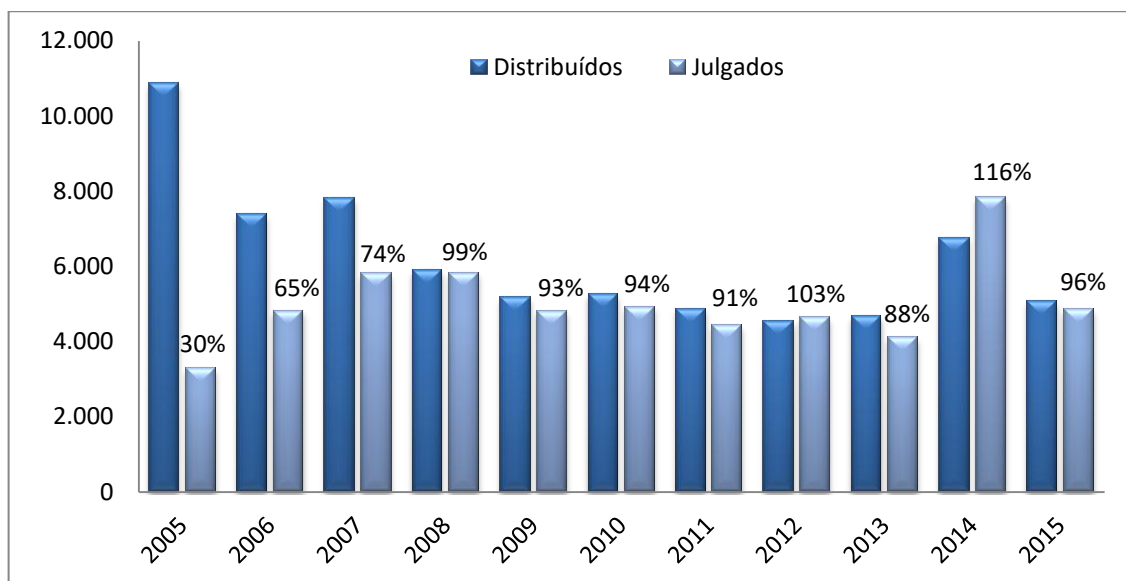


Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

No caso de Canoas, não se pode fazer uma análise muito precisa com os dados disponíveis, porém parece que a ajuda com a entrada de um terço dos funcionários que a subseção possuía anteriormente trouxe uma leve modificação nos processos julgados. Conforme exposto pelo entrevistado, a melhora de 2015 pode ter sido fruto da ajuda que a vara de Santo Ângelo prestou de maneira descentralizada à vara de Canoas, através do apoio itinerante.

Por último, a instalação da 2ª Vara Federal de Erechim dobrou o número de servidores dessa subseção que já contava com um bom desempenho. Ao analisar o gráfico abaixo, devemos levar em consideração que 2005 foi o ano de criação da 1ª VF de Erechim. Com isso, observa-se que nos três primeiros anos de funcionamento da vara houve um grande número de processos distribuídos e nem tantos julgados. Porém, nos anos subsequentes, as entradas diminuíram e as saídas aumentaram, fazendo com que a produtividade da subseção fosse muito boa (se comparada aos casos anteriores) mesmo possuindo apenas uma vara.

Gráfico 18 - Processos distribuídos e julgados em Erechim, entre 2005 e 2015



Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Foi em fevereiro de 2013 que a subseção recebeu a segunda vara. Se compararmos com 2012 houve uma queda nos processos julgados, porém manteve a média dos últimos anos. Já em 2014, mesmo os processos distribuídos terem aumentado muito, a subseção conseguiu sentenciar 116% das entradas. Novamente percebe-se que mesmo dobrando o número de recursos humanos a subseção não mudou seu desempenho. O fato é que Erechim já possuía uma boa produtividade anteriormente e talvez não precisasse de mais uma vara.

Segundo a justificativa do PL 5.829,

Ao analisar o aparelho jurisdicional federal e os resultados efetivos de sua prestação, deparamo-nos com um acúmulo sempre maior de feitos e com prazos cada vez mais extensos de julgamento. Para reverter essa situação, faz-se indispensável o alargamento da atual estrutura com o intuito de dar eficácia e celeridade à prestação dos serviços jurisdicionais da justiça federal de primeiro grau.

De acordo com o exposto acima, concorda-se que a justiça federal de primeiro grau tem um acúmulo cada vez maior de processos, porém não foi vista nenhuma mudança quanto a isto mesmo com a implantação das varas. Como agravamento dessa situação, reparou-se também que as entradas processuais vêm caindo com o passar dos anos, ou seja, era para ter melhorado ainda mais a

produtividade das varas. Ao contrário, parece que o número de julgamentos cai na mesma proporção que o número de entradas.

3.3 CUSTO DE CADA VARA FEDERAL

De acordo com o artigo 5º da Lei 12.011/2009, as despesas oriundas da criação das novas varas serão por conta do orçamento consignado à “Justiça Federal de primeiro grau ou de outras destinadas a esse fim”. Mais além, a lei determina qual a quantidade de cargos e funções que cada vara deverá ter. Nesse sentido, a título de ilustração, avalia-se a questão econômica nesse subtítulo, ou seja, qual é o custo aproximado das novas sedes e o que isso representou para os cofres da JF. Observa-se assim o afirmado na revisão teórica deste trabalho: o quanto os critérios dos indicadores de eficiência e eficácia são próximos.

As tabelas abaixo mostram o quantitativo de cada cargo e função comissionada (FC) que foi designada para cada VF. Na coluna ao lado apresenta-se o valor de cada FC e a remuneração dos cargos. Os valores de funções foram fornecidos por documentos internos da Assessoria de Planejamento e Gestão, já as remunerações de cada cargo foram baseados nos editais dos últimos concursos públicos para cada área. O cargo de juiz é assumido em função de promoções, portanto o vencimento varia de caso para caso. Assume-se assim que a remuneração de juiz é o mesmo que o de juiz substituto.

Tabela 6 - Custo da Justiça Federal em recursos humanos, por mês, com a abertura das novas varas federais no Rio Grande do Sul

Cargos	Quantidade por Vara	Piso de Remuneração	Total de Cargos em 8 VFs	Gastos com remuneração em 8 VFs
Juiz Federal	1	R\$ 27.500,17	8	R\$ 220.001,36
Juiz Federal Substituto	1	R\$ 27.500,17	8	R\$ 220.001,36
Analista Judiciário	9	R\$ 8.178,06	72	R\$ 588.820,32
Técnico Judiciário	11	R\$ 5.007,82	88	R\$ 440.688,16
TOTAL	22		176	R\$ 1.469.511,20

Funções Gratificadas	Quantidade por Vara	Valor por FG	TOTAL em 8 novas VF	Gastos com FG em 8 VFs
CJ-03	1	R\$ 10.352,52	8	R\$ 82.820,16
FC-05	11	R\$ 3.434,43	88	R\$ 302.229,84
FC-03	1	R\$ 2.121,65	8	R\$ 16.973,20
FC-02	2	R\$ 1.823,15	16	R\$ 29.170,40
TOTAL	15		120	R\$ 431.193,60

TOTAL GERAL	37		296	R\$ 1.900.704,80
--------------------	-----------	--	------------	-------------------------

Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e últimos editais de concursos públicos do mesmo Tribunal.

Percebe-se que o gasto apenas com recursos humanos, por vara, é de R\$ 237.588,10 por mês, o que resulta em quase dois milhões se somarmos as oito varas destinadas para o Rio Grande do Sul. Além desses gastos há também aqueles destinados à instalação física das subseções. Os controles internos da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul separam esses custos em três categorias: despesas administrativas, manutenção e conservação das sedes e tecnologia da informação (de acordo com o anexo A). Os dados foram agrupados por subseção e representam o custo total do ano de 2015. Esses valores são divididos pelo número de varas que cada localidade possui e por doze meses, somando-se o valor gasto com remuneração. Conclui-se então que os gastos mínimos de cada vara por mês são:

Tabela 7 - Gasto total mensal mínimo por vara

Subseção	Gasto mensal por vara
Canoas	R\$ 208.962,07
Capão da Canoa	R\$ 196.243,43
Carazinho	R\$ 212.427,35
Erechim	R\$ 206.156,67
Gravataí	R\$ 242.934,13
Palmeira das Missões	R\$ 205.185,71
Porto Alegre	R\$ 206.181,90
TOTAL	R\$ 1.478.091,25

Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e últimos editais de concursos públicos do mesmo Tribunal.

Observa-se que o incremento de oito novas varas no Rio Grande do Sul representou o acréscimo de aproximadamente R\$ 1.684.273,15 (somando duas varas em Porto Alegre) nas despesas mensais da Justiça Federal do estado apenas

com instalações. Nem todos os custos estão incluídos nessa análise, pois não se obteve acesso, porém, ao total, tem-se uma estimativa de que foram acrescidos R\$ 3.584.977,95 de gastos mensais aos cofres públicos apenas com as oito novas varas. Deve-se levar em consideração também que a proporção sugerida pelo Justiça em Números de 89% dos gastos com recursos humanos não se apresenta aqui, pois a remuneração está baseada, como já dito, nos editais dos concursos públicos, não seguindo os mesmos valores na realidade.

Observa-se assim o quão onerosa é a criação dessas unidades judiciárias e como essa medida deve ser muito bem analisada. Sabe-se da importância da interiorização da justiça, porém de acordo com o quadro de movimentação processual analisada, não é apenas criando varas que se solucionará a morosidade da prestação jurisdicional.

O servidor entrevistado aponta que a justiça federal na 4ª região já é a mais interiorizada do Brasil. Portanto ele corrobora com o apontado de que a criação de mais varas não seria o adequado nesse momento, uma vez que os juízes federais são o atual gargalo da morosidade na prestação jurisdicional. Entretanto, o servidor acredita que, se levando em consideração que a justiça gasta o equivalente a 1,3% do PIB, restando 98,7% para todo o restante dos gastos do governo, esse valor é inexpressivo para o país gozar de todo o aparato jurisdicional.

CONCLUSÃO

Ao analisar o desempenho das varas federais criadas pela Lei 12.011/2009 no estado do Rio Grande do Sul, percebe-se que o resultado esperado na prestação jurisdicional com o acréscimo das varas não alterou significativamente o quadro da Justiça Federal nas localidades analisadas. Houve o acréscimo de 11,26% no número de unidades judiciárias, porém os processos julgados não seguiram o mesmo aumento. Ao contrário, esse número caiu em média 20%, de 2009 a 2015. Da mesma forma, os processos distribuídos também diminuíram em média 8% no mesmo período.

Foi justificado no Projeto de Lei 5.928/2005 que as varas seriam criadas para interiorizar a justiça e melhorar a celeridade de julgamento dos processos em função da crescente demanda dos serviços jurisdicionais. Observou-se, entretanto, que a redução no número de processos distribuídos se contrapõe ao argumento de aumento da demanda processual e não se consegue avaliar a necessidade de interiorização da justiça, pois não se identificou clareza quanto aos critérios de criação e distribuição das varas por região.

Conforme foi apresentado, a Lei 12.011/2009 e a Resolução 102/2010 apenas especificam os critérios utilizados para realizar os estudos, porém não mostram os resultados que levaram à determinação da quantidade de unidades judiciárias a serem instaladas em certas jurisdições. A mesma falta de informação foi observada nas análises do PL 5.829/2005.

Em termos dos indicadores para a avaliação de políticas públicas, verificou-se que não se avalia a política de prestação de serviços jurisdicionais da Justiça Federal no processo de tomada de decisão e no momento da implementação. O período de tomada de decisão diz respeito à fase em que o PL 5.829/2005 estava para ser votado na Câmara dos Deputados. Verifica-se que não houve uma reavaliação antes de sancionar a lei a partir do momento que a proposição feita dois anos antes da publicação se manteve. A configuração da movimentação processual mudou, porém nenhuma alteração foi feita no PL.

Da mesma forma, a avaliação da eficácia das varas após a implementação da política pública mostrou que as mesmas não melhoraram sua produtividade em termos de saídas e ainda representaram um acréscimo de R\$ 3.584.977,95 de gastos mensais para a Justiça Federal da 4ª Região.

O recorte deste cenário da justiça faz com que se acredite que não é aumentando o número de varas e de recursos humanos que os problemas de morosidade do sistema judiciário irão melhorar. Porém necessita-se reconhecer os limites do presente trabalho e reafirmar que o mesmo é apenas de caráter exploratório.

A entrevista com o antigo servidor da Assessoria de Planejamento e Gestão do TRF4 foi de grande contribuição para as conclusões deste estudo e também para indicar a necessidade de estudos mais aprofundados na área, ainda mais no que tange aos estudos qualitativos. Foi explicitado por ele o quão pessoal é a prestação jurisdicional, fazendo com que estudos de acordo com a especialidade da vara ou complexidade de processos sejam necessários para averiguar a real situação da justiça federal.

Dessa maneira, este estudo teve como objetivo analisar simplificada e a atuação da justiça e sinalizar a necessidade do aprofundamento de estudos que procurem compreender os critérios de criação das novas varas. Além disso, acredita-se ser necessário buscar alternativas mais eficazes que garantam a celeridade do processo jurisdicional e o alcance às comunidades do interior do estado de maneira menos custosa, assim como a já criada Vara de Apoio Itinerante em Santo Ângelo.

BIBLIOGRAFIA

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. Metodologia de avaliação em políticas públicas – Uma experiência em educação profissional. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. 30º encontro da EnANPAD, 2006. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de Políticas Públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual. 2001. Disponível em:

<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2003.

Projeto de Lei 5.829, de 31 de Agosto de 2005. Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e Outras Proposições. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=298607>

(Acesso: setembro de 2016).

Centro de Estudos Judiciários. Subsídios para a ampliação do número de juízos federais. Brasília: CJF, 2005. Disponível em:

<http://www.cjf.jus.br/revista/pesquisa13.pdf> (acesso: setembro de 2016).

CNJ. Competência Delegada – impactos nas ações dos Tribunais Estaduais. Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br> (acesso: março de 2016)

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. – Curitiba. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. Newsletter.v. 2, n.9. 2015

Publicação do TRF4: “TRF4 - 25 Anos de Inovação. 1989 – 2014, disponível em:

<http://memoria.trf4.jus.br> (acesso: março de 2016)

Lei nº 9.788, De 19 de Fevereiro de 1999. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9788.htm (acesso: março de 2016)

Lei nº 10.772, de 21 de Novembro de 2003. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.772.htm (acesso: março de 2016)

Lei nº 12.011, de 4 de Agosto de 2009. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12011.htm (acesso: março de 2016)

Lei 12.665, de 13 de Junho de 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12665.htm (acesso: novembro de 2016)

Relatórios Estatísticos CNJ. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisdicao/dados-estatisticos-priorizacao> (acesso: maio de 2016)

CNJ. Competência Delegada – impactos nas ações dos Tribunais Estaduais. Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2013/9/competenciadelegada.pdf> (acesso: maio 2016)

Edital de Abertura do XVII Concurso para provimento de cargo de Juiz Federal Substituto da 4ª Região, de 11 de janeiro de 2016 (publicado no D.O.U: 13/01/2016). Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp_sei_edital_deabertura.pdf (Acesso: agosto 2016)

Edital 01/2012 de abertura do concurso público para servidores da Justiça Federal da 4ª Região. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rgi_edital-01-2014-concurso-publico.pdf (Acesso: agosto 2016).

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Resumo de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2008.

Resolução Nº 4, de 19 de Janeiro De 2011. Instalação da 25ª Vara Federal de Porto Alegre. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=3320&reload=false (Acesso: setembro 2016).

Resolução Nº 38, de 17 de Março De 2014. Instalação da 26ª Vara Federal de Porto Alegre. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=20155&reload=false (Acesso: setembro 2016).

Resolução Nº 79, De 13 De Outubro De 2010. Instalação da 3ª Vara Federal de Canoas. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=2381&reload=false (Acesso: setembro 2016).

Resolução Nº 12, De 03 De Março De 2011. Instalação da 1ª Vara Federal de Capão da Canoa. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=3816&reload=false (Acesso: setembro 2016).

Resolução Nº 13, De 09 De Março De 2011. Instalação da 1ª Vara Federal de Gravataí. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=3829&reload=false (Acesso: setembro 2016).

Resolução Nº 34, De 10 De Abril De 2012. Instalação da 2ª Vara Federal de Carazinho. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/leg_normas_adm/res56.05.pdf (Acesso: setembro 2016).

Resolução Nº 49, De 08 De Abril De 2013. Instalação da 1ª Vara Federal de Palmeira das Missões. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=14504&reload=false (Acesso: setembro 2016).

Resolução Nº 111, De 24 De Outubro De 2012. Instalação da 2ª Vara Federal de Erechim. Disponível em:

http://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=12738&reload=false (Acesso: setembro 2016).

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo: Editora Trilha, 2013.

SILVA, César Augusto Tibúcio. Custos no Setor Público. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

TUDE, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In: TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo (Org.). Políticas Públicas. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2010. pp. 11-34.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final. Campinas, 1999.

ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DA ENTREVISTA

1. Há alguma ferramenta de avaliação, por parte do TRF4, para controlar a eficácia e efetividade dos trabalhos prestados pelas varas federais? Se sim, de que maneira o Tribunal utiliza essas informações para melhorar os serviços jurisdicionais?

O TRF4 elabora relatórios estatísticos para o CNJ, para o STJ e para a Corregedoria-Regional, responsável pela análise do funcionamento jurisdicional do 1º grau. Tais relatórios são utilizados pela Corregedoria na tomada de decisão quanto às especializações de Varas.

O CNJ influencia o CJF que estabelece níveis de produtividade através das metas. Espera-se que o 1º Grau julgue no mínimo 90% dos processos que entraram e julgue 100% dos que estão em tramitação há cinco anos. Diminui-se assim a carga do passado e, ao mesmo tempo, julga-se o que está entrando agora. Porém, é claro, quanto mais antigo é o processo, mais difícil é o julgamento, pois os processos estão em papel.

2. De acordo com os resultados expostos no trabalho, o senhor indicaria algumas medidas de curto prazo para melhorar a produtividade das varas?

Colocar em prática o redirecionamento de alguns servidores ou a totalidade de uma Vara para cooperar, em regime de mutirão, com a redução de processos nas Varas que por algum motivo estão aquém das metas estabelecidas pelo CNJ no Planejamento Estratégico. Um exemplo nesse molde é a implantação da primeira vara de apoio itinerante (VAI) do Brasil, situada em Santo Ângelo pela Resolução 156/2014. Essa vara tem o objetivo de dar suporte a qualquer localidade do estado, pois os processos tramitam eletronicamente, possibilitando a atuação da justiça de forma descentralizada. O primeiro caso de auxílio foi prestado à 2ª Vara Federal de Canoas, que trata das matérias Cível, Tributária e Sistema Financeiro de Habitação.

Aparentemente o teu trabalho apresentou uma ineficiência da criação das varas federais. Nós temos que analisar, entretanto, a criação do “primeiro grau e meio”, que são as turmas recursais. Para as turmas recursais funcionarem, os juízes

que estavam antes nas varas passaram para a turma recursal, isso fez com que houvesse um *déficit* de produção nessas varas. Cada juiz deslocado pode levar um ou, no máximo, dois servidores e, para eles, isso é status e oportunidade: sair de uma localidade no interior e vim atuar em uma turma recursal na capital. Há localidades com apenas o juiz substituto trabalhando.

3. O TRF4 ajuda de alguma maneira o CNJ a controlar o número de criação de varas em certas localidades, ou apenas deve acatar as determinações feitas por este órgão?

Sim o TRF4 realiza estudos que são enviados ao CJF e ao CNJ com propósito de mantê-los informados quanto às necessidades de cada Seção Judiciária integrante da Região.

Há que se fazer referência a dois momentos: Lei 10.772/2003 e a Lei 12.011/2009. Como é de conhecimento o prazo médio de tramitação e aprovação de uma Lei de Criação de Varas Federais é de 4,5 anos. O fluxograma [disponibilizado pelos controles internos da Assessoria de Planejamento e Gestão, conforme anexo B] permite ver os atores deste anteprojeto de Lei. Refira-se que na Lei 10.772/2003 houve uma influência política e da sociedade civil (OAB, prefeitura, comunidade, câmara, etc), que de alguma forma determinou 17 localidades das 36 criadas por àquela Lei. Contudo deixando ao critério do TRF4 a determinação de 19 varas [conforme inciso IV, artigo 1º]. Neste caso, um trabalho técnico foi realizado para sopesar onde haveria os acréscimos, submetendo ao Conselho de Administração e à Corte Especial.

Já na Lei 12.011/2009, fora estabelecido o quantitativo de varas a serem instaladas na região sul e, mediante uma resolução do CJF [res. 102/2010] a indicação das localidades e das especializações. Posteriormente, houve uma flexibilização da referida resolução, possibilitando que acontecesse a troca de especializações e o deslocamento de algumas varas. Ou seja, na lei de 2009 não houve brecha para o TRF4 alocar a seu critério pelo menos algumas varas na 4ª região. Desconheço qual foi o escopo dado a última lei de criação de varas em Gravataí. Acredito que nas próximas criações devessem levar em conta apenas as análises a serem desenvolvidas em conjunto com o 1º e 2º Graus da 4ª Região.

4. De acordo com as pesquisas do Professor Da Ros (2015), o senhor acredita que uma reconfiguração na estrutura de recursos humanos da justiça melhoraria a morosidade e os gastos exorbitantes da mesma?

Não tenho a convicção de que haja gastos exorbitantes. Sob o ponto de vista meramente da proporcionalidade, alocar 1,3 % do PIB em Justiça me parece pouco significativo, pois 98,7% da riqueza certamente está alocada em outras demandas da sociedade.

Concordo plenamente com o autor no tocante à industrialização do Judiciário e a forma como historicamente este Poder se estabeleceu e, principalmente, que o sistema judicial se deseja para nossa nação. Há que se fazer um breve parêntese à maneira como as formações acadêmicas formatam os indivíduos. É comum aos Administradores enxergar as questões sob nossa ótica de formação; valendo o mesmo para os indivíduos da área do direito, da saúde e demais áreas do conhecimento. Recapitulemos que uma das primeiras faculdades criadas no Brasil foi a de Direito. A gama de processos existentes é devido a uma cultura que valoriza a decisão judicial, em detrimento às conciliações, mediações, etc. Os níveis de recursos e apelações são amplos, fazendo com que o trânsito em julgado seja lento, o que gera uma celeuma: os administradores rogam por redução de esferas, já os advogados entendem que há necessidade de ampla defesa, estando no contraditório o motor do crescimento das ações judiciais que por sua vez faz com que surjam novas varas, novas comarcas, ampliem-se os tribunais e, por fim, o gargalo acabe ocorrendo no STF e no STJ, o primeiro, enquanto guardião da constitucionalidade. Refira-se que há um hiato entre a justiça comum e a justiça federal. Assim como há múltiplas facetas, mesmo na área federal, devido a forma como a riqueza, a ocupação territorial, a logística, de um modo geral está distribuída no país.

Neste aspecto, a 4ª região se destaca desde a criação dos TRFs pela Constituição de 1988. Sugestões que podem ser implementadas aqui não conseguem, de imediato, a implantação no norte e no nordeste, por exemplo. A virtualização processual permite um melhor gerenciamento dos estoques de processos, possibilitando a redistribuição dos mesmos nos moldes do ocorrido entre

Canoas e Santo Ângelo. É sabido que o gargalo está na quantidade de juízes. Portanto, acréscimo apenas de juízes, ao invés da criação de varas, é um tema a ser explorado, ao menos na 4ª região, que é a mais interiorizada do país.

5. Existe alguma meta de processos a serem julgados por cada vara? Em não havendo, na sua experiência, o que poderia ser estabelecido como meta aceitável?

Com o surgimento do CNJ [em junho de 2005] iniciou-se um processo de validação de Planejamentos Estratégicos, coisa que era incipiente até então. De lá para cá, tem-se definido metas no tocante a julgamento dos processos distribuídos anualmente, bem como do passivo dos processos de anos anteriores.

Sabe-se que a natureza humana é competitiva. De alguma forma, há uma disputa entre alguns Juízes no tocante à produtividade. Eles podem acessar em tempo real as estatísticas, o que dá uma ideia do andamento processual de cada juiz.

Se há uma constatação de que a média de processos julgados possa ser parâmetro, a determinação de médias para cada especialização serve como meta primeira a ser mantida, com acréscimos percentuais, de acordo com as peculiaridades.

6. De forma um pouco mais ampla, como o senhor analisa as críticas que atualmente são apresentadas ao Poder Judiciário por não contar com um mecanismo de avaliação externa, tal qual os demais Poderes? Esta ausência de controle não deixa espaço para florescer o corporativismo no interior das instituições do judiciário?

O Poder Judiciário sofre a análise do TCU. O Portal da Transparência permite a análise por parte de qualquer cidadão, bem como de ONGs. A composição do CNJ traz em seu escopo a presença de membros da sociedade, oriundos de diversas áreas do saber e sem vínculo com o Judiciário de maneira direta. As metas estabelecidas pelo Planejamento Estratégico do CNJ e do CJF visam a cada exercício melhorias na produtividade da Justiça Federal. Estando a 4ª Região em destaque quanto às metas planejadas e alcançadas.

No que se refere ao corporativismo, sabe-se da existência dele em cada Poder, em maior ou menor grau. O corporativismo é fruto da história e da dubiedade e/ou ambiguidade na criação das leis, dando margem a dupla interpretação e, portanto, oportunidade de litígio. O excesso de recursos passíveis na CF-88 e leis gera um trabalho sem fim e o cidadão comum não consegue reverter isso. A transparência pode ser um caminho para diminuição gradual do corporativismo e acima de tudo, o monitoramento dos projetos de leis que gerem benefícios exclusivos, por exemplo.

7. Há algum outro aspecto que o senhor gostaria de analisar ou propor sugestões que poderia melhorar este processo de decisão em torno da criação e alocação de novas varas da JF.

Possivelmente, na 4ª região, que é a de melhor produtividade entre os TRFs, com o processo eletrônico em andamento e com base na análise do BIE é possível se estabelecer um número médio de processos por servidor. Entretanto, o gargalo ainda é o juiz. Acredito que não seria necessária a ampliação de mais varas. Criar número de juízes que seriam alocados em mutirões; realocar processos de subseções com folga para subseções com superlotação de processos; ampliar as conciliações.

O viés do crescimento da Justiça Federal dá-se em cima da tentativa de atender à demanda, principalmente nos JEFs Previdenciários. Entretanto, se o Executivo cumprisse as leis e houvesse uma gestão qualificada no INSS, a redução das ações previdenciárias seria de, no mínimo, 70%, uma vez que as demandas seriam resolvidas administrativamente. Outro viés é ver o Judiciário Federal como um grande centro de custo, principalmente nos gastos com pessoal. Não há uma quantificação dos valores arrecadados pela JF e também, não existe uma forma de “valorizar” o retorno deste trabalho à sociedade.

Ouso valer-me de uma figura de linguagem para retratar a diferença entre gerenciar um processo produtivo fabril e um processo produtivo judicial. No primeiro, a mão de obra, a matéria prima e a gestão levam a uma situação que, mediante melhoria contínua, resulta em ganho de produtividade. A indústria automobilística convencional consegue eficácia e eficiência. Contudo, a indústria automobilística de

carros superluxuosos, utiliza-se de um processo massivo de mão de obra artesanal, gerando um número bem reduzido de produção. A Justiça assemelha-se a essa condição de quase pessoalidade no processo. Casos recorrentes são tratados de acordo com alguns modelos, o equivalente à produção em série. Na totalidade, as peculiaridades do processo levam a uma condição “única”.

ANEXOS

Anexo A

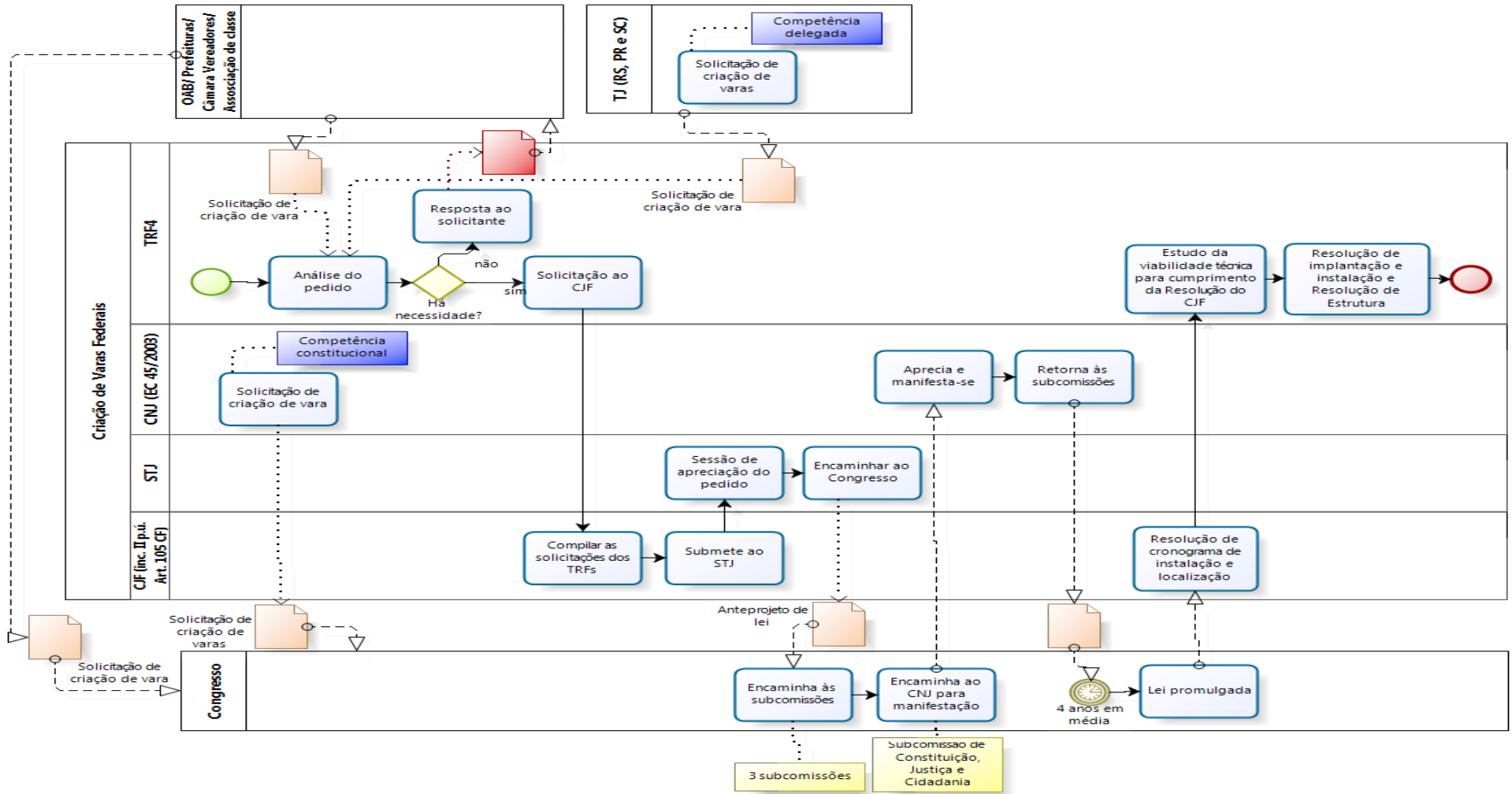
Tabela 8 - Custos das sedes de cada subseção judiciária

Subseção	Categoria	Valor Anual
Canoas	Despesas Administrativas	R\$ 5.781,21
	Manutenção e Conservação das Sedes	R\$ 1.304.748,46
	Tecnologia da Informação	R\$ 26.010,93
Canoas Total		R\$ 1.336.540,60
Capão da Canoa	Despesas Administrativas	R\$ 10.512,07
	Manutenção e Conservação das Sedes	R\$ 273.046,64
	Tecnologia da Informação	R\$ 9.331,20
Capão da Canoa Total		R\$ 292.889,91
Carazinho	Despesas Administrativas	R\$ 5.463,94
	Manutenção e Conservação das Sedes	R\$ 950.067,47
	Tecnologia da Informação	R\$ 18.662,40
Carazinho Total		R\$ 974.193,81
Erechim	Despesas Administrativas	R\$ 6.780,14
	Manutenção e Conservação das Sedes	R\$ 802.565,49
	Tecnologia da Informação	R\$ 14.352,00
Erechim Total		R\$ 823.697,63
Gravataí	Despesas Administrativas	R\$ 3.731,37
	Manutenção e Conservação das Sedes	R\$ 835.583,40
	Tecnologia da Informação	R\$ 13.863,48
Gravataí Total		R\$ 853.178,25
Palmeira das Missões	Despesas Administrativas	R\$ 859,82
	Manutenção e Conservação das Sedes	R\$ 375.949,23
	Tecnologia da Informação	R\$ 23.388,13
Palmeira das Missões Total		R\$ 400.197,18
Porto Alegre	Despesas Administrativas	R\$ 111.721,86
	Manutenção e Conservação das Sedes	R\$ 9.659.419,84
	Tecnologia da Informação	R\$ 944.797,25
Porto Alegre Total		R\$ 10.715.938,95
Total geral		R\$ 15.396.636,33

Fonte: Seção Judiciária do Rio Grande do Sul

Anexo B

Figura 4 - Fluxograma de criação de varas federais.



Fonte 1: Assessoria de Planejamento e Gestão do TRF4.