

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL

Fernanda Nascimento Prestes

**A CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS COMO POLÍTICA PARA TORNAR MAIS
EFICIENTE A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: O CASO DA 10ª VARA DA FAZENDA
PÚBLICA DE PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2020

Fernanda Nascimento Prestes

A CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS COMO POLÍTICA PARA TORNAR MAIS EFICIENTE A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: O CASO DA 10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Kochenborger Scarparo

Porto Alegre

2020

Fernanda Nascimento Prestes

A CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS COMO POLÍTICA PARA TORNAR MAIS EFICIENTE A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: O CASO DA 10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 23 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Kochenborger Scarparo – Orientador

Prof. Dr. Sérgio Luís Wetzel de Mattos

Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin

RESUMO

Este estudo tem como objetivo investigar se a criação de varas especializadas por matéria é uma política pública judiciária adequada para tornar a prestação jurisdicional mais eficiente, através de um estudo de caso da 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, especializada em saúde pública. O primeiro capítulo se dedica ao estudo do princípio do juiz natural e à divisão por competências no processo civil brasileiro. Em um segundo momento, é estudado o conceito de eficiência sob duas perspectivas: da administração judiciária como um todo e da gestão de cada processo individualmente. Finalmente, a terceira parte da pesquisa é dedicada ao estudo da 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, a fim de verificar alguns procedimentos adotados pela vara na gestão dos seus processos e os resultados obtidos em comparação com outras Varas da Fazenda Pública que não possuem competência definida por matéria, através da análise de indicadores numéricos utilizados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chave: Competência. Eficiência da prestação jurisdicional. Varas especializadas. Especialização por matéria.

ABSTRACT

This study aims to investigate whether the creation of specialized courts by subject is an adequate public policy to make the provision of jurisdictional services more efficient, through a case study of the 10^a Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, specialized in public health. The first chapter is dedicated to the study of the principle of the natural judge and the delimitation by competences in the Brazilian civil process. Subsequently, the concept of efficiency is studied from two perspectives: the judicial administration as a whole and the management of each case individually by the judge. Finally, the third part of the research is dedicated to the study of the 10^a Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, in order to verify some procedures adopted by the court in the management of its processes and the results obtained in comparison with other Public Finance Courts that do not have competence defined by subject, through the analysis of numerical indicators settled by the Conselho Nacional de Justiça.

Keywords: Competence. Efficiency of jurisdictional services. Specialized courts.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 JUIZ NATURAL E COMPETÊNCIA.....	8
2.1 JUIZ NATURAL E IMPARCIALIDADE.....	8
2.2 COMPETÊNCIA.....	11
2.2.1 CONCEITO DE COMPETÊNCIA.....	11
2.2.2 RAZÕES DA DIVISÃO POR COMPETÊNCIA.....	12
2.2.3 CRITÉRIOS PARA A DIVISÃO POR COMPETÊNCIA.....	14
2.2.4 PANORAMA ACERCA DA ESPECIALIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO POR MATÉRIA.....	16
3 ACESSO À JUSTIÇA E EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.....	18
3.1 ACESSO À JUSTIÇA.....	18
3.2 EFICIÊNCIA.....	19
3.2.1 EFICIÊNCIA NA GESTÃO DA JUSTIÇA.....	20
3.2.2 EFICIÊNCIA NO PROCESSO CIVIL.....	25
4 ESTUDO SOBRE A 10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE.....	30
4.1 HISTÓRICO.....	30
4.2 COMITÊ EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DO FÓRUM NACIONAL DE SAÚDE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	32
4.3 A EFICIÊNCIA NA 10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA.....	33
4.3.1 METODOLOGIA.....	33
4.3.2 PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA VARA.....	36
4.3.3 RESULTADOS OBTIDOS.....	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

A crescente cobrança da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade, incluindo o serviço jurisdicional, aliada à reforma administrativa iniciada no país na década de 90, fez com que fosse criado, em 2004, o Conselho Nacional de Justiça, órgão que tem entre suas atribuições zelar pela observância da eficiência no Poder Judiciário. A criação do Conselho inaugurou nova etapa na administração da justiça brasileira, quando então o uso de dados estatísticos e métodos administrativos-gerenciais passaram a ser mais utilizados na formulação de políticas públicas judiciárias, com o intuito de deixar a prestação jurisdicional mais eficiente.

Nesse contexto, torna-se cada vez mais comum e relevante o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas no campo do Direito com foco na organização do Poder Judiciário e que façam uso também de dados empíricos. É o caso do presente trabalho de conclusão de curso, que tem como objetivo investigar se a criação de varas judiciais especializadas exclusivamente em determinada matéria são mais eficientes do que as varas que possuem competência ampla. Para tanto, será estudada com maior profundidade a 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, a qual é especializada no julgamento de conflitos que envolvam saúde pública.

O trabalho será dividido em três capítulos, sendo que o primeiro se dedicará ao estudo do princípio do juiz natural e à divisão de competências no processo brasileiro. Tal estudo é importante para que se entenda se a especialização por matérias é compatível com o princípio do juiz natural, e para que se tenha claro o conceito de competência, o porquê da existência dessa divisão e os critérios utilizados. Cumpre destacar que este estudo não tem como foco discorrer sobre as regras de competência utilizadas no Direito brasileiro, mas sim entender as razões da existência de tais regras. Ao final do capítulo, se fará um panorama acerca da especialização do Judiciário por matérias, que é o critério de divisão mais relevante para o presente estudo.

Já o segundo capítulo será dedicado ao estudo da eficiência. Como se verá com maior profundidade ao longo do trabalho, a prestação jurisdicional eficiente é um

requisito para que haja um amplo acesso à justiça, direito fundamental previsto na Constituição Federal. Além disso, no segundo capítulo a eficiência será estudada sob duas perspectivas: da administração judiciária como um todo e da gestão de cada processo individualmente. Ambas perspectivas são de igual relevância para a pesquisa, uma vez que a gestão de cada processo individualmente impacta nos resultados obtidos pelo Poder Judiciário como um todo.

O terceiro capítulo se voltará para o estudo da 10ª Vara da Fazenda Pública, analisando alguns procedimentos adotados pela vara na gestão dos seus processos e os resultados obtidos em comparação com outras Varas da Fazenda Pública que não possuem competência definida por matéria. Os resultados obtidos que serão analisados são alguns indicadores de produtividade utilizados pelo Conselho Nacional de Justiça para avaliar a eficiência de unidades judiciárias e tribunais, e que estão disponíveis para consulta por qualquer cidadão.

Quanto à metodologia que será utilizada, os dois primeiros capítulos consistirão em revisão bibliográfica. Já no terceiro capítulo, serão analisados os indicadores numéricos de produtividade da 10ª Vara da Fazenda Pública em comparação com os dados de outras Varas da Fazenda Pública que possuem carga de trabalho semelhante, mas que não são especializadas. Dessa forma, pretende-se entender se há relação entre a especialização e a eficiência e, se sim, se essa relação é positiva ou negativa.

2 JUIZ NATURAL E COMPETÊNCIA

2.1 JUIZ NATURAL E IMPARCIALIDADE

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, incisos XXXVII e LIII, traz a garantia de que não haverá tribunal de exceção e de que ninguém será julgado por autoridade que não seja competente. A tal garantia¹ deu-se o nome de princípio do juiz natural, o qual, segundo Grinover (1983, p. 18), está presente em todas as constituições brasileira desde 1824, com exceção da Constituição de 1937.

O princípio do juiz natural, na forma como está positivado em nossa Constituição, traz uma dupla garantia: (1) de que não haverá tribunal *ad hoc*, ou seja, constituído apenas com a finalidade de julgar determinado caso e (2) de que todos têm o direito de serem julgados pelo juízo competente, pré-definido pela Constituição ou pela lei. Essas duas garantias estão explícitas nos incisos XXXVII e LIII do artigo 5º da Constituição Federal².

Aqui cabe fazer uma ressalva pertinente ao objeto de estudo do presente trabalho: não se pode confundir tribunal de exceção com a criação de tribunais ou órgãos judiciais especializados³. De acordo com Nery Júnior (2013, p. 143), “a proibição

1 José Joaquim Gomes Canotilho (1991, p. 1166 *apud* NERY JÚNIOR, 2013, p. 35) inclui o princípio do juiz natural entre os “princípios garantias”. Para o autor, tais princípios “visam instituir directa e imediatamente uma garantia dos cidadãos. É-lhes atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva e negativa. Refiram-se, a título de exemplo, o princípio do *nullum crimen sine lege* e de *nulla poena sine lege*, o princípio do juiz natural, os princípios de *non bis in idem* e *in dubio pro reo*”.

2 “Não haverá juízo ou tribunal de exceção” e “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”, respectivamente (BRASIL, 1988).

3 Sobre o tema, decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Habeas Corpus 88.660/CE, que a especialização de vara judiciária não ofende ao princípio do juiz natural. Nesse sentido foi o voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia: “o princípio do juiz natural, uma das garantias que advém do princípio do devido processo legal, é um direito titularizado pelo cidadão para impedir que o Estado exorbitante de suas atribuições em benefício ou em detrimento de alguém, fixando para determinada pessoa julgador *ad hoc*, vale dizer, juiz que, mesmo não estando previamente designado pelo sistema jurídico, seja definido para atender um objetivo não da sociedade, mas para cumprir um capricho de alguém. Juiz natural é o juiz constitucional ou o juiz legalmente definido, quer dizer, o órgão ou agente judicial designado constitucional ou legalmente para prestar a jurisdição em determinado caso previsto objetiva e abstratamente. Constitui, como afirmado, garantia constitucional do jurisdicionado (...) No caso em pauta, não houve afronta ao princípio do juiz natural, pois o Tribunal Regional Federal da Quinta Região, com a edição da resolução antes mencionada, não exorbitou de suas atribuições em benefício ou em detrimento

da existência de tribunais de exceção, *ad hoc*, não abrange as justiças especializadas, que são atribuição e divisão da atividade jurisdicional do Estado entre vários órgãos do Poder Judiciário”. A este entendimento, soma-se Grinover (1983, p. 21), para quem:

(...) o juiz natural, em sua dupla garantia, não se contrapõe a juízos especiais, orgânicos, pré-constituídos, integrantes do Poder Judiciário, em que o que ocorre é apenas uma prévia distribuição de competências, ora em razão das pessoas, ora em razão da matéria. Não se confundem, pois, tribunais de exceção - transitórios e arbitrários - com justiça especializada - permanente e orgânica; os primeiros funcionam *ad hoc*, para cada caso concreto, enquanto a segunda aplica a lei a todos os casos de determinada matéria ou que envolvam determinadas partes.

Ainda sobre o tema:

A vedação de juízo ou tribunal de exceção não alcança as justiças especializadas ou órgãos com competência específica, definida pela matéria ou pela função, pois estes últimos são pré-constituídos, de forma permanente e orgânica. As justiças especializadas, longe de constituírem juízos ou tribunais de exceção, existem para julgar casos relacionados com determinadas matérias ou com a denominada prerrogativa de função; não consistem em poder de comissão, por não serem criadas especificamente para casos concretos já ocorridos. As justiças especializadas não se confundem com tribunais de exceção, exatamente porque são compostas de órgãos prefixados para o julgamento da generalidade de casos que se encartem na previsão da norma que as criou e as concebeu. (CUNHA, 2008, p. 62-63)

De especial relevância para a presente pesquisa é também a lição de Cabral (2017, p. 67-68) acerca da possibilidade de conjugação do princípio do juiz natural com os princípios processuais da eficiência e da adequação:

Tradicionalmente, na doutrina e na jurisprudência, a competência era definida levando-se em conta exclusivamente as regras previstas em lei. Todavia, o núcleo essencial do juiz natural permite uma conjugação entre garantias e eficiência. De fato, o princípio do juiz natural não é incompatível com considerações de eficiência, como tentamos demonstrar em outro estudo, e o sistema de competências pode ser orientado por princípios. Sendo assim, o juízo sobre a competência não deve ser puramente definido num exame de legalidade estrita. (...) A doutrina tem cada vez mais apoiado a ideia de competência adequada, na tentativa de conciliar garantias e eficiência no processo jurisdicional. E aqui também aderimos a essa análise de adequação da competência, porque a reputamos compatível com o núcleo essencial do juiz

do Paciente, instituindo juízo *ad hoc* ou criando tribunais de exceção”. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2381220>. Acesso em: 25 mar. 2020.

natural, que deve incorporar também juízos de eficiência e adequação.

Para além da garantia de que não haverá tribunal de exceção e de que todos serão julgados pelo juízo competente, infere-se do princípio do juiz natural ainda uma terceira garantia: a de que o julgamento seja feito por um juiz imparcial⁴.

Costuma-se salientar que o princípio do juiz natural se traduz no seguinte conteúdo: a) exigência de *determinabilidade*, consistente na prévia individualização dos juízes por meio de leis gerais, isto é, a *pré-constituição* do direito italiano (Const. ital. 25); b) garantia de *justiça material* (independência e imparcialidade dos juízes), *fixação da competência*, vale dizer, o estabelecimento de critérios objetivos para a determinação da competência dos juízes; d) observância das determinações de procedimento referentes à *divisão funcional interna*, tal como ocorre com o *Geschäftsverteilungplan* do direito alemão (NERY JUNIOR, 2013, p. 148)

Juiz imparcial, de acordo com o artigo 8º do Código de Ética da Magistratura, é aquele que “busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito” (BRASIL, 2008). Ainda, a imparcialidade do juiz constitui “garantia, para os litigantes, de que a causa será processada e julgada por terceiro não envolvido no litígio, sem interesse próprio, pessoal, em que a vitória sorria a este ou àquele” (MOREIRA, 1998, p. 19).

Para que haja imparcialidade, faz-se necessário a existência de três condições: independência, autoridade e responsabilidade.

Com efeito, para que se garanta a imparcialidade, é preciso que o juiz seja *independente*, situando-se além dos poderes políticos e dos grupos de pressão que pretendam influenciar suas decisões. De igual modo, é preciso que haja *autoridade*, para que as decisões tomadas não revistam o matiz de meros adornos ou simples obras acadêmicas ou doutrinárias, devendo ser efetivamente cumpridas, efetivadas ou executadas; daí a relevância atual que se confere ao chamado *princípio da efetividade*. Finalmente, é preciso que se estabeleça

4 Sérgio Luís Wetzel Mattos, Devido processo legal e proteção de direitos, p. 220; e Nelson Nery Júnior, Imparcialidade e juiz natural: opinião doutrinária emitida pelo juiz e engajamento político do magistrado, p. 1. Leonardo José Carneiro da Cunha insere sob o espectro do juiz natural “a independência do órgão judicial, sua pré-constituição e a imparcialidade da pessoa física que o compõe” (Jurisdição e competência, p. 55).

responsabilidade, evitando-se que o poder jurisdicional não constitua expressão de autoritarismo (CUNHA, 2008, p. 75).

Importante destacar que imparcialidade não se confunde com neutralidade, sendo natural que o juiz decida “de acordo com seus princípios éticos, religiosos, filosóficos, políticos e culturais, advindos de sua formação como pessoa” (JÚNIOR, 2013, p. 154).

Embora seja a imparcialidade do juiz garantia essencial ao devido processo legal, mais relevante para a presente pesquisa é a garantia prevista no artigo 5º, inciso LIII da Constituição Federal, de que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (BRASIL, 1988), e, mais ainda, explorar quem seria essa autoridade competente e o que faz dela a autoridade competente.

2.2 COMPETÊNCIA

2.2.1 Conceito de competência

Primeiramente, cumpre ressaltar que não se pretende com este trabalho discorrer acerca das regras de competência do Direito brasileiro. O que se pretende é entender o porquê da existência de tais regras e os critérios utilizados na definição das competências.

Competência pode ser conceituada como “a medida da jurisdição”⁵ ou, ainda,

⁵ Sobre a expressão “medida da jurisdição”, Cunha (2008, p. 93-94), faz a seguinte ressalva: “Costuma-se dizer que a competência é o limite ou a fração ou a medida da jurisdição. É preciso, contudo, ressaltar essa afirmação: o exercício da função jurisdicional é cometido não apenas a um órgão, mas a vários deles; cada um é investido pela lei das mesmas atribuições, devendo atuar de acordo com os critérios previamente fixados. A competência estabelece quando cada órgão deve exercer tais atribuições, que são as mesmas para todos. A função jurisdicional tem, enfim, seu exercício distribuído entre vários órgãos, sendo certo que tal distribuição é feita de maneira a que cada um possa exercer essa função jurisdicional, distribuição essa chamada, não custa repetir, de competência. O exercício da jurisdição é legítimo, quando realizado dentro dos limites da competência própria do órgão, sendo arbitrário e ilegítimo, se desborda de tais limites”.

como “a jurisdição na medida em que pode e deve ser exercida pelo juiz” (CARNEIRO, 2009, p. 71). É, portanto, um poder de atuação dado aos magistrados, mas também um dever - de atuar dentro do seu âmbito de competência, sem extrapolar os limites impostos por ela.

(...) a competência não representa a quantidade de jurisdição conferida a cada órgão judicial; significa, isto sim, os limites legais impostos ao exercício válido e regular do poder jurisdicional por aqueles, ou, por outras palavras, a competência legitima o exercício do poder, pelo órgão jurisdicional, em um processo concretamente considerado (MARCATO, 2002, item 1).

Nesse sentido é a lição de Braga (2013, p. 3): “(a competência) positivamente, atribui o poder, negativamente o delimita. Daí definir-se a competência como a delimitação do exercício legítimo do poder jurisdicional”. Ainda sobre a competência, a autora complementa que:

em nosso ordenamento, cabe à lei e à Constituição determinar a competência dos órgãos jurisdicionais (princípio da tipicidade), e, sendo ela constitucionalmente atribuída, torna-se intransferível e indelegável (princípio da indisponibilidade) – o que é manifestação do princípio do juiz natural (BRAGA, 2013, p. 3)

Feita esta breve explanação acerca do conceito de competência, passa-se a discorrer sobre o porquê de existirem regras de competência.

2.2.2 Razões da divisão por competência

Sob um olhar inicial, vê-se que as regras de competência existem para tornar o sistema da Justiça mais racional, além de mais cômodo para as partes envolvidas no litígio.

Ante a multiplicidade e a variedade das demandas proponíveis em juízo, tornou-se necessário encontrar critérios a fim de que as causas sejam adequadamente distribuídas aos juízes, de conformidade não só com o superior interesse de uma melhor aplicação da Justiça, como, também, buscando na medida do possível atender ao interesse particular, à comodidade das partes litigantes (CARNEIRO,

2009, p. 71).

Assim, a divisão por competência é uma forma de trazer mais eficiência ao processo, ou seja, é uma maneira de organização estatal para que o Poder Judiciário tenha condições de tutelar direitos de forma mais adequada às partes envolvidas no conflito.

Mas além disso, a competência é uma forma de limitação dos poderes do juiz, que, no papel de agente estatal com atribuição para tanto, pode/deve exercer a jurisdição⁶ dentro dos limites da sua competência. Pode-se dizer que, da mesma forma que a separação de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) é uma expressão do regime democrático, porquanto um limita o poder do outro, a distribuição de competências exerce a mesma função dentro do Poder Judiciário.

O exercício da jurisdição, contudo, não é, nem poderia ser, ilimitado (já que todo poder, em um Estado Democrático, deve sofrer limitações). No plano interno, a ilimitação do poder do Juiz causaria a sobreposição de processos e o conflito entre decisões sobre o mesmo caso concreto (...) Nesse contexto é que surge a competência como agente limitador do exercício da jurisdição (GASPARETTI, 2011, capítulo 2).

A prévia fixação da competência também guarda profunda relação com o princípio do juiz natural, sendo uma das garantias de tal princípio, como visto anteriormente. Cabe ressaltar aqui o caráter dual desta relação: ao mesmo tempo em que o princípio do juiz natural protege as partes envolvidas no litígio, “evitando a manipulação dos poderes do Estado para atribuir um caso a um órgão jurisdicional específico” (BADARÓ, 2015, não paginado), o juiz natural e, mais especificamente, a pré-definição da competência, também é uma espécie de proteção do poder estatal - e da parte contra quem se litiga - para evitar a livre escolha do julgador pelo proponente da ação.

Assim, visto as razões para que existam as divisões por competência, importante que se discorra acerca dos critérios utilizados nessa divisão.

⁶ Para Carneiro (2009, p. 7), “o poder (e o dever) de declarar a lei que incidiu e aplicá-la, coativa e contenciosamente, aos casos concretos”.

2.2.3 Critérios para a divisão por competência

Inicialmente, cumpre referir que este tópico não tem por objetivo discorrer acerca das regras de competência, e sim sobre os critérios utilizados em sua divisão, tais como valor da causa, pessoa e matéria, sendo este último o mais relevante para esta pesquisa.

Cabe aqui fazer uma breve diferenciação entre competência de foro e competência de juízo. O foro competente é a “circunscrição territorial judiciária em que a causa deve ser processada” (CARNEIRO, 2009, p. 98), enquanto o juízo competente é aquele que, havendo mais de uma vara na comarca (por exemplo, vara cível, vara criminal e vara de família e sucessões), atende aos demais critérios - além do territorial - para processar e julgar a causa. Assim, a competência de foro e a competência de juízo não se excluem, e sim se complementam. Ainda, há que se falar na competência de jurisdição, ou seja, verificar entre os diversos ramos do Poder Judiciário (Justiça Comum, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar), qual é a “Justiça” competente para apreciar a causa.

Dito isso, passa-se a analisar os critérios de divisão de competência de juízo, sendo o primeiro deles o **valor da causa**. A Constituição Federal prevê em seu artigo 98, inciso I, a criação pela União, Distrito Federal e Estados de Juizados especiais “competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo” (BRASIL, 1988).

Posteriormente, com a criação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, a qual dispõe sobre os Juizados Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça estadual, foram estabelecidos os critérios para que uma causa cível seja considerada de menor complexidade, estando entre eles o valor da causa de até 40 salários mínimos (art. 3º, inciso I). Já em 2001, foi sancionada a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, dispondo sobre os Juizados Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, e determinando que são de competência dos Juizados Especiais Federais as causas cujo valor seja de até 60 salários mínimos. Ainda, o parágrafo 3º do artigo 3º da referida lei dispõe que “no

foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta”. Enquanto isso, a Lei nº 9.099 nada refere sobre ser absoluta a competência dos Juizados Especiais Cíveis estaduais, de forma que o entendimento prevalecente, de acordo com Carneiro (2009, p. 272), é “de que o emprego desse microsistema jurisdicional não decorre de uma imposição por competência absoluta, mas sim de escolha vinculada a opção do autor, *competência relativa* portanto”.

Há também o critério de competência em **razão da pessoa** - *ratione personae* -, que leva em conta uma característica pessoal do litigante para definir qual será o juízo competente. A competência em razão da pessoa tem como exemplo a chamada *prerrogativa de foro* que alguns agentes públicos detém, tais como o Presidente da República, membros do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e do Ministério Público, e que estão previstas na Constituição Federal, de serem julgados originariamente por tribunais, e não por juízes de primeira instância. Da mesma forma, a competência em razão da pessoa é o critério utilizado para definir a competência de processos que tem como parte a União (incluindo suas autarquias e empresas públicas), cuja competência é da Justiça Federal, e os militares, que no cometimento de crimes definidos como militares são processados e julgados pela Justiça Militar. A competência da Justiça Federal e da Justiça Militar estão previstas na Constituição Federal, nos artigos 109 e 124, respectivamente.

Ainda sobre a competência em razão da pessoa, pode-se utilizar a idade da parte litigante como critério definidor do juízo. Tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente⁷, quanto o Estatuto do Idoso⁸ preveem que o Poder Público poderá criar varas especializadas para processar e julgar causas envolvendo crianças/adolescentes e idosos. A criação de Juizados da Infância e da Juventude tem sido uma política de organização judiciária bastante adotada em todo o país, sendo que no âmbito da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, tais juizados estão presentes em dez comarcas⁹.

7 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 nov. 2020.

8 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 8 nov. 2020.

9 Disponível em: <https://jjj.tjrs.jus.br/?pagina=juizados-regionais>. Acesso em: 8 nov. 2020.

Finalmente, a competência pode ser definida em **razão da matéria** discutida na ação. O principal exemplo de matéria utilizada como critério para definir a competência é a trabalhista, que separa para si um ramo inteiro do Poder Judiciário - a Justiça do Trabalho - criado estritamente para processar e julgar ações que envolvem relações de trabalho. Mas para além deste exemplo, “no âmbito da Justiça comum e em primeiro grau de jurisdição, são criadas, em comarcas de intenso movimento forense, varas *privativas* em razão da matéria, em face das vantagens de uma maior *especialização* dos juízos” (CARNEIRO, 2009, p. 267).

A especialização de Varas é, efetivamente, uma das condições para a efetividade de direitos, porque permite ao magistrado um maior aprofundamento na matéria, traz consigo a possibilidade de ter um corpo técnico interdisciplinar de suporte e, sem outros assuntos por julgar, garante a possibilidade de uma maior proximidade com a rede de atendimento. (MELO, 2014, não paginado)

Como referido anteriormente, a divisão da competência em razão da matéria é a mais relevante para o presente estudo, de forma que será analisada com maior profundidade.

2.2.4 Panorama acerca da especialização do Judiciário por matéria

Como já mencionado, o grande exemplo de especialização do Judiciário por matéria é a Justiça do Trabalho, um ramo inteiro criado exclusivamente para apreciar litígios decorrentes das relações de trabalho. A importância histórica da matéria trabalhista é tamanha no Brasil, que a previsão de uma Justiça do Trabalho como órgão do Poder Judiciário esteve presente em todas as constituições brasileiras desde 1946. Tem-se, assim, um caso de especialização por opção do constituinte.

Há casos em que a legislação faculta à União e aos estados a criação de varas especializadas. Isso se dá principalmente quando o legislador quer conferir uma proteção especial a algum grupo vulnerável, como é o caso dos consumidores (art. 5º, inciso IV da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990¹⁰) e das mulheres em situação de

10 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 26 set. 2020.

violência doméstica e familiar (art. 14 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006¹¹).

Também há casos em que a especialização decorre de uma política judiciária, seja por recomendações do Conselho Nacional de Justiça, seja por uma questão de organização de cada tribunal. Aqui se tem como exemplo as varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, objeto da Recomendação nº 5 de 04/07/2006 do CNJ¹²; em recuperação judicial e falências, tema da Recomendação nº 56 de 22/10/2019 do CNJ¹³; e em saúde pública, tratada na Recomendação nº 43 de 20/08/2013 do CNJ¹⁴, e que será estudada com mais profundidade ao longo deste trabalho.

É importante observar algumas expressões utilizadas nessas recomendações e que são fatores considerados pelo CNJ para recomendar a especialização de varas: “elevação da qualidade e quantidade das decisões”, “decisões mais adequadas e tecnicamente precisas”, “contribuição de outros profissionais”, “medidas interdisciplinares e intersetoriais”, “complexidade das matérias” e “medidas voltadas à modernização e à efetividade da atuação do Poder Judiciário”. Nota-se que a intenção que orienta as recomendações é tornar a prestação jurisdicional mais efetiva, adequada e eficiente em matérias mais complexas, por meio não só da especialização, mas da troca de conhecimento com outras áreas que não a jurídica, o que está muito ligado com a ideia de acesso à justiça que se verá a seguir.

3 ACESSO À JUSTIÇA E EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

3.1 ACESSO À JUSTIÇA

O princípio do acesso à justiça, também chamado de princípio da

11 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 26 set. 2020.

12 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/859>. Acesso em: 26 set. 2020.

13 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3068>. Acesso em: 26 set. 2020.

14 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1823>. Acesso em: 26 set. 2020.

inafastabilidade da jurisdição ou direito de ação, é um direito fundamental e está positivado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXV, o qual dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Embora a previsão constitucional seja sucinta, demonstrando apenas que todos, individual ou coletivamente, têm direito à tutela jurisdicional, entende-se que o conteúdo do princípio é um tanto mais amplo.

Importante destacar, primeiramente, que o direito de ação é um direito fundamental processual que visa à concreção dos demais direitos fundamentais e do direito material em geral.

O direito de ação cobre a multifuncionalidade dos direitos fundamentais, ou seja, pode ser utilizado conforme as necessidades funcionais dos direitos fundamentais. Portanto, é um direito que se coloca sobre todas essas funções e, na verdade, sobre todos os direitos fundamentais materiais. É que os direitos fundamentais materiais dependem, em termos de efetividade, do direito de ação (MARINONI, 2017, item 3.2).

Acerca do conceito do princípio, assim escreveram Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 8):

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Já Nelson Nery Júnior inclui sob o espectro do princípio, além do direito ao processo justo, o direito à tutela jurisdicional adequada, “sem o que estaria vazio de sentido o princípio” (2013, p. 187). Nota-se que o princípio do acesso à justiça abarca uma série de outras garantias processuais previstas na Constituição Federal e no Código de Processo Civil, tais como a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal) e a duração razoável do processo (artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal e artigos 4º e 6º do Código de Processo Civil).

O direito de amplo acesso à Justiça compreende não apenas a possibilidade do ingresso de uma demanda para apreciação do Poder Judiciário (*direito de ação, público subjetivo e abstrato*), mas também o direito a que essa demanda seja *apreciada* no menor tempo possível. Ou seja, não é só a facilidade da submissão do conflito ao aparato estatal formal, mas também a facilidade (ou a ausência de dificuldade) para que esse conflito seja apreciado e resolvido, concretizando, no âmbito do direito material, a recomposição de direitos lesados (GONÇALVES FILHO, 2010, p. 18).

Assim, vê-se que o acesso à justiça não é satisfeito no momento em que o autor ingressa com uma ação, tampouco quando é prolatada uma sentença de mérito, mas sim quando o Estado fornece meios para que qualquer pessoa¹⁵ exerça o direito à tutela jurisdicional, e que essa tutela seja adequada, efetiva e célere.

3.2 EFICIÊNCIA

O conceito de eficiência, no âmbito do presente trabalho, pode ser visto sob duas perspectivas, ambas igualmente pertinentes. A primeira é a perspectiva da gestão judiciária, ou seja, da eficiência do Poder Judiciário como um todo, como parte integrante da administração pública. Já a segunda é a eficiência na gestão de cada processo individualmente, de forma que cada cidadão, ao ingressar com uma demanda no Poder Judiciário, tenha o seu direito de acesso à justiça atendido de forma eficiente. Sobre isso, Didier (2017, p. 113) refere que o princípio da eficiência “repercute sobre a atuação do Poder Judiciário em duas dimensões: a) Administração Judiciária e b) a gestão de um determinado processo”.

Ambas perspectivas acima descritas encontram guarida na legislação brasileira. A eficiência da gestão judiciária está prevista no artigo 37¹⁶ da Constituição Federal, o qual lista entre os cinco princípios que regem toda a administração pública, incluindo o Poder Judiciário, o princípio da eficiência. A segunda perspectiva, da gestão

15 Desde que atenda aos requisitos de legitimidade e interesse processual (art. 17, Código de Processo Civil).

16 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” (BRASIL, 1988).

processual, está prevista no artigo 8º¹⁷ do Código de Processo Civil, que dispõe que o juiz, ao aplicar o ordenamento jurídico, deve observar a eficiência.

3.2.1 Eficiência na gestão da Justiça

Em razão das diversas críticas que costumeiramente são dirigidas à morosidade do Poder Judiciário brasileiro, a eficiência da prestação jurisdicional se tornou um desafio e uma meta a ser alcançada, sempre presente no planejamento estratégico desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça¹⁸. A eficiência aqui tratada é aquela do artigo 37 da Constituição Federal, um dos princípios norteadores de toda a administração pública. Para Didier (2017, p. 113), “esse dispositivo também se dirige ao Poder Judiciário - como indica, aliás, a literalidade do enunciado, que fala em ‘qualquer dos Poderes’”, ressaltando, porém, que “o princípio da eficiência, neste caso, é norma de direito administrativo”.

Importante destacar que o princípio da eficiência foi incluído ao rol de princípios do artigo 37 com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, três anos após a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Esse plano concretizou a reforma gerencial no país, substituindo o modelo de gestão burocrática pela administração pública gerencial.

17 “Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (BRASIL, 2015).

18 Aqui cabe fazer uma breve diferenciação entre os conceitos de eficiência e efetividade. Embora o CNJ utilize a palavra efetividade diversas vezes em seu planejamento estratégico, entende-se que o mais adequado seria a utilização da palavra eficiência. Isso porque a efetividade refere-se apenas ao resultado a ser alcançado, enquanto a eficiência está ligada à maneira como se chegará ao resultado almejado. A eficiência, assim, engloba a efetividade. Sobre tal diferenciação, Didier Junior (2017, p. 117) destaca que “efetivo é o processo que realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente. Eficiente é o processo que atingiu esse resultado de modo satisfatório, nos termos acima. Um processo pode ser efetivo sem ter sido eficiente - atingiu-se o fim de ‘realização do direito’ de modo insatisfatório (com muitos resultados negativos colaterais e/ou excessiva demora, por exemplo). Mas jamais poderá ser considerado eficiente sem ter sido efetivo: a não realização de um direito reconhecido judicialmente é quanto basta para a demonstração da ineficiência do processo”. Assim, no presente trabalho, a efetividade prevista no planejamento estratégico do Poder Judiciário será entendida como eficiência.

Esse movimento também atingiu o Poder Judiciário, uma vez que a administração da justiça não vinha sendo capaz de acompanhar e dar uma resposta à sociedade na mesma rapidez com que cresciam as demandas litigiosas (...) Vários déficits quantitativos e qualitativos, associados à morosidade na prestação da justiça e à pouca efetividade das decisões judiciais conflitavam com as necessidades dos cidadãos brasileiros, com a garantia de seus direitos fundamentais, com o interesse público e com a necessidade de eficiência na prestação dos serviços públicos de justiça (REYMÃO, 2019, p.10-11).

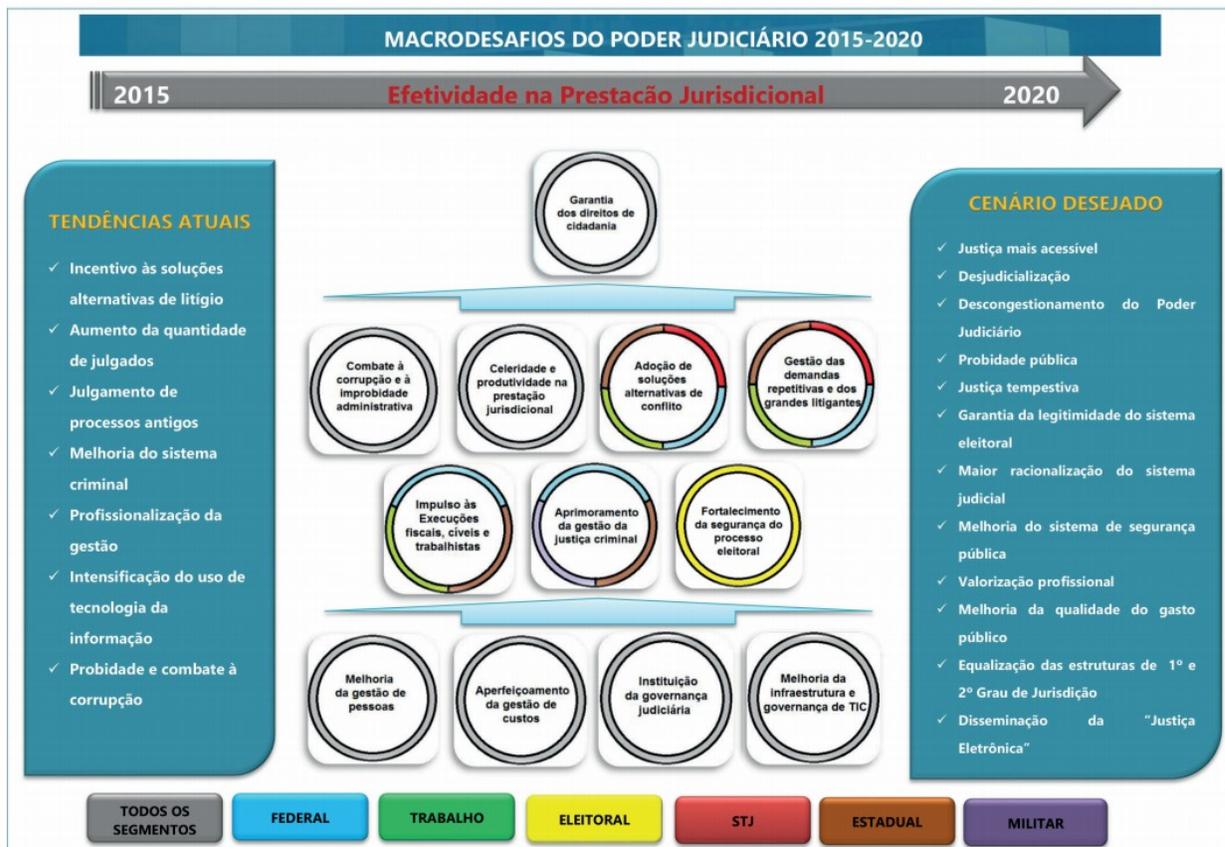
Diante deste cenário, foi criado com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário que “visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual” (SITE CNJ, 2020). Entre as diversas atribuições do órgão, destaca-se a atuação em prol da eficiência na prestação jurisdicional, consistente em:

realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira (SITE CNJ, 2020).

Na prática, o Conselho utiliza métodos de administração para tornar a gestão da justiça mais racional e eficiente. Um dos pilares importantes na atuação do CNJ em sua função de planejar e gerir o Poder Judiciário é a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, ou seja, o planejamento estratégico válido para todo o Poder Judiciário durante seis anos. Esse planejamento é composto pela definição da missão e da visão do Judiciário, dos atributos de valor para a sociedade e dos macrodesafios do Poder Judiciário, os quais estão divididos em processos internos e para a sociedade.

Na atual Estratégia Nacional do Poder Judiciário, prevista para os anos de 2015 a 2020, um dos macrodesafios para a sociedade é a efetividade da prestação jurisdicional (aqui lida como eficiência), descrita como “indicador sintético de resultado, denominado Índice de Efetividade da Justiça - IEJus, que permitirá ao Poder Judiciário aferir a sua efetividade a partir dos dados relativos às dimensões: Acesso à Justiça, Duração do Processo e Custo” (BRASIL, 2020c).

Figura 1 - Macrodesafios do Poder Judiciário 2015 - 2020



Fonte: Estratégia Judiciário 2020 (BRASIL, 2020c)

Além do planejamento estratégico formulado pelo Conselho, é de grande importância o Relatório Justiça em Números, “que consolida em uma única publicação dados gerais da atuação do Poder Judiciário e abrange informações relativas às despesas, às receitas, acesso à justiça e uma vasta gama de indicadores processuais (BRASIL, 2020a, p. 9).

Anualmente, o Conselho divulga, por meio do Relatório Justiça em Números, alguns indicadores, como a carga de trabalho por magistrado e servidor, índice de produtividade por magistrado e servidor, taxa de congestionamento, índice de atendimento à demanda, além do índice de produtividade comparada da justiça. Estabelece, também, metas nacionais anuais, tais como a Meta 1 (produtividade) e Meta 2 (celeridade) (REYMÃO, 2019, p.13).

O referido relatório, além dos indicadores acima citados, utiliza um índice chamado IPC-Jus – Índice de Produtividade Comparada da Justiça, que “avalia o quantitativo de processos que foram baixados pelo Tribunal (output), considerando seu fluxo processual, recursos humanos e financeiros disponíveis (input)” (PEDUZZI, 2014, não paginado). A autora, que foi Conselheira do CNJ entre 2013 e 2015, ainda refere que:

O trabalho desenvolvido pelo “Justiça em Números” é um exemplo bem-sucedido de aplicação da estatística no estudo do direito e das suas instituições (...) A eficiência dos órgãos judiciários deixa de ser refém de juízos subjetivos e passa a ser determinada por critérios objetivos e matemáticos, o que permite não só apontar os tribunais com baixa produtividade, mas também oferece subsídios para que revertam o quadro (PEDUZZI, 2014, não paginado).

Contudo, embora o uso de dados estatísticos seja considerado um avanço, há que se ressaltar a limitação de tais dados como fonte de formulação de políticas públicas, especialmente pela visão predominantemente gerencial da eficiência, que acaba sendo utilizada quase como um sinônimo de produtividade.

Os dados disponíveis hoje são melhores que os existentes há uma década, mas continuam a permitir apenas a avaliação da produtividade global do Judiciário, de tribunais e juízes, estando ainda distantes do que é necessário para possibilitar a elaboração e a avaliação de políticas públicas de melhoria da prestação dos serviços de Justiça. (...) As dimensões da avaliação de desempenho utilizadas são as de eficiência técnica (produtividade); eficiência econômica (custos); e celeridade (tempo). Não há medidas de efetividade, como o cumprimento de decisões. (...) Faltam, também, indicadores de qualidade, e o proxy mais utilizado para isso, o indicador de reforma de decisões, parou de ser publicado por inconsistência e imprecisão dos dados, uma vez que não há um movimento padrão para extrair essa informação (OLIVEIRA, 2020, p. 10).

A análise dos dados levantados pelo CNJ permite uma avaliação quantitativa do desempenho de cada órgão judiciário, o que, embora seja de grande importância, não pode servir como único indicador de eficiência da prestação jurisdicional. Por certo, os cidadãos, enquanto financiadores e usuários do sistema de justiça, estão interessados que juízes e servidores sejam maximamente produtivos, mas, mais ainda, que o trabalho exercido seja de qualidade.

Feita essa ressalva acerca da limitação dos dados estatísticos produzidos,

importante destacar que a atuação do CNJ não se limita a isso. A partir da compilação dos dados no Relatório Justiça em Números e da formulação do planejamento estratégico, são publicadas resoluções, recomendações, programas, ações e pesquisas com o objetivo de se obter os resultados almejados no campo da eficiência.

Como exemplo, pode ser mencionada a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, instituída pela Resolução CNJ nº 194, “com o objetivo de estruturar e implementar medidas concretas e permanentes com vistas à melhoria dos serviços judiciários prestados pela primeira instância dos tribunais brasileiros¹⁹”. Essa Política foi criada em 2014 a partir da identificação, por meio do Relatório Justiça em Números, de que o primeiro grau seria a instância da jurisdição mais sobrecarregada e que, em razão disso, prestaria serviços judiciários com qualidade aquém da desejada. Assim instituiu-se o programa, que tem entre suas ações a distribuição de forma mais equânime da força de trabalho e do orçamento entre os órgãos de primeiro e segundo graus.

Outro exemplo de programa criado pelo CNJ é o Programa Resolve, iniciado em novembro de 2018, “com o objetivo de fomentar a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito de Poder Judiciário²⁰”, ou seja, fomentar a política de resolução consensual de conflitos, como a mediação e a conciliação, estipulada pela Resolução do CNJ nº 125 de 2010.

Além desses programas acima exemplificados, o CNJ estimula a produção de pesquisa científica, tanto internamente, quanto externamente. Um exemplo de pesquisa produzida pelo próprio CNJ e de especial relevância para o presente trabalho é a “Pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais”. A pesquisa buscou identificar a opinião de magistrados e servidores do Poder Judiciário acerca da especialização de varas e unificação cartorária, “com o propósito de

19 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/priorizacao-do-1o-grau/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

20 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/programa-resolve/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

compreender, sob a ótica desses indivíduos, quais são os aspectos favoráveis e desfavoráveis na implementação desses mecanismos de funcionamento” os quais são vistos pelo órgão como “ algumas das formas de o Poder Judiciário gerir suas unidades com maior eficiência, com foco no aumento da produtividade e na economia aos cofres públicos” (BRASIL, 2020b, p. 8). Como conclusão, em relação à especialização das varas, a pesquisa trouxe que:

a maior parte dos magistrados e servidores, 93,2% e 83,7% respectivamente, entendem que há melhora nessas varas em relação às demais unidades judiciárias. Acerca da capacitação e qualificação para realização dos trabalhos, 92,7% de magistrados e 84,4% de servidores entendem haver melhora na compreensão dos temas jurídicos. Verificou-se ainda que, tanto para os magistrados como para os servidores, todos os demais critérios, tais quais, compreensão do funcionamento da vara, divisão dos trabalhos, gestão e integração da equipe e qualidade de vida no trabalho melhoram com a especialização (BRASIL, 2020b, p. 27).

Feitas essas considerações acerca da eficiência na gestão do Poder Judiciário, mais especificamente da visão eficientista estabelecida pelo CNJ, com foco em economia e produtividade, passa-se ao estudo da eficiência como princípio do processo civil.

3.2.2 Eficiência no Processo Civil

O princípio da eficiência sob a ótica do processo civil refere-se à gestão de cada processo individualmente e está previsto no artigo 8º do CPC. Referida norma não se dirige ao Poder Judiciário como um todo, e sim a cada órgão jurisdicional quando do gerenciamento de cada processo.

O órgão jurisdicional é, assim, visto como um administrador: *administrador de um determinado processo*. Para tanto, a lei atribui-lhe poderes de condução (gestão) do processo. Esses poderes deverão ser exercidos de modo a dar o máximo de eficiência ao processo. Trata-se o serviço jurisdicional como uma espécie de serviço público. (DIDIER, 2017, p. 115).

A eficiência na condução do processo está ligada tanto ao fins que se deseja alcançar, quanto aos meios que serão empregados para que os fins sejam atingidos.

Assim, processo eficiente é aquele que observa dois deveres: “a) o de obter o máximo de um fim com o mínimo de recursos (efficiency); b) o de, com um meio, atingir o fim ao máximo (effectiveness)” (DIDIER JUNIOR, 2017, p. 116).

Pode-se dizer que o princípio da eficiência no processo civil é a conjugação de outros três princípios processuais: efetividade, celeridade e economicidade²¹. A **efetividade** do processo está ligada ao resultado que se deseja alcançar.

A efetividade da tutela jurisdicional diz respeito ao *resultado* do processo. Mais precisamente, concerne à necessidade de o resultado da demanda espelhar o mais possível o direito material, propiciando-se às partes sempre *tutela específica* – ou *tutela pelo resultado prático equivalente* – em detrimento da *tutela pelo equivalente monetário*. O direito à efetividade da tutela jurisdicional, portanto, implica necessidade: (i) de encarar o processo *a partir do direito material* – especialmente, a partir da teoria da *tutela dos direitos*; e (ii) de viabilizar-se não só *tutela repressiva*, mas também e fundamentalmente *tutela preventiva* aos direitos (MARINONI, 2017, item 4.1).

Assim, vê-se que não se pode falar em processo eficiente se o seu resultado não materializar o direito a ser tutelado. Já em relação à eficiência enquanto **celeridade**, essa diz respeito ao tempo do processo e ao direito fundamental à duração razoável do processo, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, em seu inciso LXXVIII²². Como visto anteriormente, a celeridade - ou a duração razoável do processo - é condição necessária para que o direito de acesso à justiça seja exercido plenamente.

O princípio da duração razoável possui dupla função porque, de um lado, respeita ao tempo de processo em sentido estrito, vale dizer, considerando-se a duração que o processo tem desde seu início até o final com o trânsito em julgado judicial ou administrativo, e, de outro, tem a ver com a adoção de meios alternativos de solução de conflitos, de sorte a aliviar a carga de trabalho da justiça ordinária, o que, sem dúvida, viria a contribuir para abreviar a duração média do processo” (NERY JUNIOR, 2013, p. 329)

21 De modo diverso, Didier entende que o princípio da eficiência seria uma versão atualizada do princípio da economia processual. Diz o autor: “a aplicação do princípio da eficiência ao processo é uma versão contemporânea (e também atualizada) do conhecido princípio da economia processual. Muda-se a denominação, não apenas porque é assim que ela aparece nos textos da Constituição e do CPC, mas, sobretudo, por ser uma técnica retórica de reforço da relação entre esse princípio e a atuação do juiz como um administrador - ainda que administrador de um determinado processo” (DIDIER JUNIOR, 2017, p. 115-116).

22 “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Não há no texto constitucional, tampouco na legislação processual, a definição do que seria um processo célere. Como bem observa Marinoni (2017, item 4.1), “a própria ideia de processo já repele a *instantaneidade* e remete ao tempo como algo inerente à *fisiologia processual*”. Contudo, ainda que não se possa avaliar com critérios objetivos se determinado processo teve duração razoável ou não, a Corte Europeia de Direitos Humanos desenvolveu parâmetros para aferição, que poderiam ser aplicados ao direito brasileiro: “a complexidade da causa, sua importância na vida do litigante, o comportamento das partes e o comportamento do juiz – ou de qualquer de seus auxiliares – são critérios que permitem aferir racionalmente a razoabilidade da duração do processo” (MARINONI, 2017, item 4.2).

Um processo eficiente também é um processo **econômico**, que faz uso racional dos recursos - humanos, temporais e orçamentários. Isso significa que o juiz, no curso do processo, sendo possível optar, deve adotar as medidas menos dispendiosas. Acerca de tal princípio, Cretella Neto (2018, item 6.12) entende que:

é aquele que obriga a que o Poder Judiciário faça atuar o Direito com maior eficácia e rapidez, mediante o emprego do mais reduzido número possível de atividades processuais. O processo tende a tornar-se mais abreviado mediante a reunião de toda a atividade processual na menor quantidade possível de atos, evitando-se, por conseguinte, a dispersão e a superposição das atividades jurisdicionais. São exemplos desse princípio a conexão de ações, a ação declaratória incidente, o litisconsórcio e outros institutos. Outra aplicação do princípio da economia processual é a situação para a qual, existindo duas ou mais possíveis soluções legais, deve ser adotada a de mais rápida e efetiva implementação, ou então, aquela que importar em menores encargos às partes.

Assim, pode-se dizer que um processo eficiente é aquele que realiza o direito material de forma efetiva (fim), utilizando, para tanto, o mínimo possível de recursos (meio). A título exemplificativo, Didier Junior (2017, p. 117-118) traz alguns exemplos de como o princípio da eficiência pode ser aplicado no processo: a) possibilidade de escolha pelo juiz do meio mais satisfatório a ser utilizado para a execução da sentença, conforme preconiza o art. 536, § 1º do CPC; b) possibilidade de o órgão jurisdicional unificar a instrução probatória de algumas causas pendentes como forma de reduzir custos, o que o autor chama de “conexão probatória”; c) possibilidade de o juiz, no

papel de administrador, interpretar as normas processuais de acordo com o princípio da eficiência, adequando ao caso concreto; e d) possibilidade de adoção de técnicas de gestão do processo, como o calendário processual ou outros acordos entre as partes, como dilação de prazo e inversão da ordem de produção de provas.

Importante ressaltar que em nome da eficiência não se pode abrir mão de direitos fundamentais, o que decorre da leitura do próprio artigo 8º do CPC, que expressamente diz que o juiz, ao aplicar o ordenamento jurídico, deve atender aos fins sociais e às exigências do bem comum e resguardar e promover a dignidade da pessoa humana, sendo que a eficiência deve ser observada para tanto. Ou seja, o processo eficiente deve ser visto como um instrumento de concretização de direitos, e não como um fim em si mesmo.

Ainda, há que se falar que a crítica feita anteriormente acerca da eficiência como um sinônimo de produtividade também deve ser aplicada aqui. A visão do juiz como um gestor de cada processo deveria estar orientada para a melhoria da prestação jurisdicional, o que não significa, necessariamente, o atendimento de metas quantitativas pré-estabelecidas, que levam em conta apenas aspectos numéricos (tempo, quantidade de decisões proferidas, quantidade de processos baixados e etc.), sem considerar as particularidades de cada processo. Contudo, o que vem ocorrendo muitas vezes na prática é o surgimento do chamado juiz-empendedor, que, segundo Fontainha (2012, apud OLIVEIRA, 2020, p. 16), “tem como interesse fundamental a gestão dos tribunais e, ao fim e ao cabo, o cumprimento de metas quantitativas impostas pelo CNJ, em vez de se atentar à atividade para a qual foi selecionado e treinado, qual seja, a prestação jurisdicional”.

Quando isso ocorre, reduz-se o princípio da eficiência a um fim em si mesmo, focando-se apenas nos resultados, nos indicadores numéricos, que são de fácil mensuração. No entanto, olhar apenas para o resultado não traduz completamente o conteúdo do princípio, que, como visto, é uma conjugação de meios e fins. Assim, para avaliar a eficiência de uma política pública judiciária, como a criação de varas especializadas, deve-se atentar para os resultados estatísticos, mas também para os

meios empregados no atingimento de tais resultados e para a efetividade e qualidade da decisões proferidas.

4 ESTUDO SOBRE A 10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE

4.1 HISTÓRICO

Como visto no primeiro capítulo deste estudo, a especialização do Judiciário pode decorrer de uma escolha do constituinte, como é o caso da Justiça do Trabalho; de uma política legislativa, como no caso dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (ainda que não haja uma determinação para que essas varas sejam criadas, o legislador incluiu essa possibilidade em lei, como uma espécie de recomendação); ou de uma política judiciária, que é o caso das varas especializadas em saúde. Também foi visto anteriormente que o CNJ tem entre as suas atribuições atuar para tornar o Poder Judiciário mais eficiente, o que é feito de diversas formas, entre elas, por meio de recomendações.

Nesse contexto, em 2013 o CNJ publicou a Recomendação nº 43, recomendando aos “Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais que promovam a especialização de Varas para processar e julgar ações que tenham por objeto o direito à saúde pública e para priorizar o julgamento dos processos relativos à saúde suplementar”. A Recomendação baseou-se em quatro pontos: 1) na necessidade de adoção de medidas interdisciplinares e intersetoriais diante da complexidade das questões envolvendo a judicialização da saúde; 2) no objetivo de dar continuidade à adoção de medidas concretas e normativas para a prevenção de conflitos judiciais e para definição de estratégias de direito sanitário que já vinham sendo realizadas pelo Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde²³; 3) no preceito de que a saúde é direito fundamental e tem por objeto a preservação da dignidade da pessoa humana; e 4) no entendimento de que a

23 Criado pelo CNJ por meio da Resolução nº 107 de 06 de abril de 2010 “para o monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, o reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de novos conflitos” (BRASIL, 2010).

criação de varas especializadas em saúde pública poderia garantir decisões mais adequadas e tecnicamente precisas.

Já em 2016, o CNJ publicou a Resolução nº 238, a qual, em seu artigo 3º, determina que “os Tribunais Estaduais e Federais, nas Comarcas ou Seções Judiciárias onde houver mais de uma vara de Fazenda Pública, promoverão a especialização de uma das varas em matéria de saúde pública” (BRASIL, 2016) e, ainda, que “nos tribunais onde houver mais de uma Câmara de Direito Público, recomenda-se que seja aplicado o mesmo critério do *caput*” (parágrafo único do artigo 3º da Resolução nº 238 de 2016).

No caso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a instalação de uma Vara da Fazenda Pública com competência para ações concernentes à saúde pública se deu por meio da Resolução nº 767/2009 da COMAG, publicada em 26 de junho de 2009, ou seja, anteriormente à Recomendação do CNJ supramencionada. Assim foi criada a 10ª Vara da Fazenda Pública²⁴, com competência para processar e julgar ações concernentes à saúde pública (medicamentos, cirurgias, internações e etc.) e ao meio ambiente. A Vara hoje é composta por dois juizados e cada um possui, ainda, um Juizado Especial Adjunto, para causas de até 60 salários mínimos.

Vale notar que essa mesma Resolução também autorizou a instalação da 9ª, 11ª e 12ª Varas da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, todas tendo suas competências definidas por matéria. A título exemplificativo, a 11ª Vara da Fazenda Pública é competente para ações referentes a questões previdenciárias e ao trânsito e tráfego. Assim, vê-se que a especialização das varas por matérias é uma política de organização judiciária que já vem sendo utilizada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul há bastante tempo.

24 A criação da Vara se deu, em verdade, pela Lei Estadual nº 13.164, de 25 de maio de 2009, enquanto a Resolução nº 767/2009 da COMAG autorizou a sua instalação e definiu a sua competência.

4.2 COMITÊ EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DO FÓRUM NACIONAL DE SAÚDE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Além das recomendações para que sejam criadas varas especializadas em saúde pública, o CNJ instituiu, por meio da Resolução nº 107/2010, o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, “com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, o reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de novos conflitos” (BRASIL, 2010).

O Fórum é coordenado por um Comitê Executivo Nacional e integrado por Comitês Estaduais, criados conforme determinação do artigo 1º da Resolução nº 238/2016: “Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais criarão no âmbito de sua jurisdição Comitê Estadual de Saúde, com representação mínima de Magistrados de Primeiro ou Segundo Grau, Estadual e Federal (...)” (BRASIL, 2016). Atualmente, o Comitê é coordenado por um desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e composto pelos juízes dos dois juizados da 10ª Vara da Fazenda Pública, além de representantes da Justiça Federal, do Ministério Público Estadual e Federal, da Defensoria Pública do Estado e da União, da Advocacia Geral da União, da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria Estadual de Saúde, do Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul, entre outros.

Aos Comitês Estaduais se aplicam as mesmas atribuições previstas ao Comitê Executivo Nacional pela Resolução nº 107/2010 do CNJ, quais sejam:

I - o monitoramento das ações judiciais que envolvam prestações de assistência à saúde, como o fornecimento de medicamentos, produtos ou insumos em geral, tratamentos e disponibilização de leitos hospitalares; II - o monitoramento das ações judiciais relativas ao Sistema Único de Saúde; III - a proposição de medidas concretas e normativas voltadas à otimização de rotinas processuais, à organização e estruturação de unidades judiciárias especializadas; IV - a proposição de medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões de direito sanitário; V - o estudo e a proposição de outras medidas consideradas pertinentes ao cumprimento do objetivo do Fórum Nacional (BRASIL, 2010).

A atuação dos Comitês se dá por meio de encontros onde são discutidos temas atuais e relevantes acerca da judicialização da saúde. Além disso, o Comitê Estadual presta auxílio técnico a magistrados, servidores e demais profissionais que trabalham na área, por meio de cartilhas, cursos e notas técnicas, os quais estão disponíveis no *site* do Tribunal de Justiça, na área dedicada ao Comitê.

4.3 A EFICIÊNCIA NA 10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

4.3.1 Metodologia

Como visto anteriormente, a eficiência para os fins deste estudo é vista sobre duas facetas: na gestão do Poder Judiciário como um todo e na gestão de cada processo individualmente. Pode-se dizer que ambas se dão pela conjugação de procedimentos (meios) e resultados (fins), sendo que uma gestão eficiente é aquela que faz uso racional dos meios para se atingir os fins desejados.

O objetivo do presente trabalho é saber se a especialização de varas é uma política pública válida e adequada para tornar a prestação jurisdicional mais eficiente, utilizando-se como exemplo a experiência da 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, especializada em saúde pública. A eficiência tem aqui, portanto, o sentido de eficiência na Administração Pública, aquela prevista na Constituição Federal. Contudo, não há como se dissociar da eficiência na gestão de cada processo, a eficiência prevista no Código de Processo Civil, uma vez que os resultados obtidos pela Vara como um todo decorrem da gestão individual de cada processo.

Assim, para que se alcance o objetivo pretendido no presente estudo, serão avaliados alguns procedimentos adotados pela Vara na gestão dos seus processos (análise qualitativa) e os resultados obtidos de acordo com os indicadores propostos pelo CNJ, em comparação com outros órgãos judiciários (análise quantitativa).

Os procedimentos adotados a serem analisados são orientações do Tribunal de Justiça para todos os magistrados que atuam com processos de saúde pública e estão disponíveis na página do Comitê Estadual de Saúde dentro do *site* do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Os indicadores que serão utilizados estão descritos no relatório Justiça em Números, conforme segue:

(...) e) IPM (índice de produtividade dos magistrados): indicador que computa a média de processos baixados por magistrado em atuação. f) IPS-Jud (índice de produtividade dos servidores da área judiciária): indicador que computa a média de processos baixados por servidor da área judiciária. g) IAD (índice de atendimento à demanda): indicador que verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos. O ideal é que esse indicador permaneça superior a 100% para evitar aumento dos casos pendentes. h) Taxa de congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumprir informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido à existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base (BRASIL, 2020a, p. 92).

Os dados utilizados são aqueles disponibilizados pelo CNJ no Módulo de Produtividade Mensal do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ)²⁵, que compila “informações de cada serventia e magistrado do Brasil, além de conter a relação de todas as unidades judiciárias segundo a competência (...). Os dados são informados pelos tribunais até o vigésimo dia do mês subsequente ao mês de referência” (BRASIL, 2017, p. 7). Não são disponibilizados dados sobre o tempo médio de tramitação dos processos por unidade judiciária, de forma que não é possível fazer uso de tal variável tempo como indicador de eficiência.

Já as unidades judiciárias escolhidas para serem comparadas, seguiram o seguinte critério: serem Varas da Fazenda Pública de Porto Alegre sem especialização e terem carga de trabalho por servidor semelhante à da 10ª Vara da Fazenda Pública.

25 Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shPDPPrincpal. Acesso em: 08 out. 2020.

A carga de trabalho por servidor é medida “pela soma dos processos baixados, dos casos pendentes, dos recursos internos julgados, dos recursos internos pendentes, dos incidentes em execução julgados e dos incidentes em execução pendentes” (CNJ, 2020, p. 92), divididos pelo número de servidores que atuaram no período. Assim, foram levantadas as cargas de trabalho da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª Varas da Fazenda Pública, as quais não tem suas competências definidas por matéria, encontrando-se o seguinte resultado²⁶:

Tabela 1 – Comparativo da carga de trabalho entre as Varas da Fazenda Pública

Vara	Carga total	Servidores	Carga de trabalho por servidor
1ª	19.061	15	1.270,73
2ª	68.747	15	4.583,13
3ª	9.243	15	616,2
4ª	5.145	36	142,91
5ª	5.068	12	422,33
7ª	8.337	13	641,3
10ª	4.481	11	440,09

Fonte: Elaborada pela autora.

Diante de tais resultados, optou-se por comparar os indicadores da 10ª Vara com os da 3ª, 4ª, 5ª e 7ª Varas, descartando-se os da 1ª e 2ª, as quais possuem uma carga de trabalho por servidor muito maior que as demais. Cabe também referir que todas as unidades selecionadas contam com dois juizados, assim com a 10ª Vara da Fazenda Pública. Ainda, além da comparação entre as varas, serão analisados conjuntamente os indicadores médios das unidades judiciárias do Tribunal de Justiça como um todo.

4.3.2 Procedimentos adotados pela Vara

O princípio da eficiência previsto no Código de Processo Civil traz consigo a ideia de que um processo, para ser eficiente, deve utilizar o mínimo possível de recursos temporais, financeiros e humanos (economicidade) e alcançar os melhores resultados possíveis (efetividade). Quanto à efetividade das decisões proferidas, importante ressaltar que a carência de dados disponíveis não permite que se adentre nesse tema no presente estudo, o que poderia ser objeto de estudo de pesquisas futuras.

Já em relação à economicidade, é possível analisar alguns procedimentos que são adotados pelas varas especializadas em saúde pública e que são recomendados para todos os magistrados que lidam com processos da matéria, ainda que em varas não especializadas. Essas práticas constam em ofícios-circulares da Corregedoria Geral de Justiça e estão disponíveis no *site* do Tribunal de Justiça.

O Ofício-Circular nº 062/2015 estabelece um protocolo mínimo para ações sobre saúde pública e faz recomendações para a atuação jurisdicional. O protocolo prevê os documentos que devem acompanhar a petição inicial, o que deve constar na receita médica que prescreve o remédio postulado e orienta que o magistrado consulte o sistema AME (sistema de Administração de Medicamentos do Estado, ao qual a vara tem acesso através de convênio firmado com o Estado) para verificação da situação do pedido administrativo. Ainda, em caso de deferimento do pedido de tutela de urgência, é recomendado que se observe um prazo de dez dias para cumprimento da obrigação de fazer. Em sendo descumprido, a parte autora pode solicitar o bloqueio de valores para aquisição do medicamento, o que também deve observar um procedimento: apresentação de três orçamentos e posterior prestação de contas.

Outro procedimento a ser observado está previsto no Ofício-Circular nº 132/2016-CGJ, que estabelece fluxos organizativos em relação às ações de saúde, a partir de convênio firmado entre o Poder Judiciário, a Procuradoria-Geral do Estado e a Secretaria de Saúde do Estado. Entre os procedimentos estabelecidos está a

comunicação via e-mail para a Secretaria da Saúde das ordens judiciais de concessão de tutelas de urgência, a concessão de prazo de 45 dias úteis para apresentação de defesa por parte da Procuradoria-Geral do Estado, diante da necessidade de confecção de parecer técnico e coleta de informações sobre o caso clínico do autor, e a não designação de audiência de conciliação em processos envolvendo saúde, tendo em vista que não autorização para os Procuradores do Estado conciliarem.

Já o Ofício-Circular nº 018/2017 estabelece um protocolo para processos relativos a internações e transferências inter-hospitalares visando à obtenção de informações prévias para evitar a judicialização excessiva e desnecessária. Para isso, os magistrados são orientados a solicitarem informações prévias para as centrais de regulação de leitos do ente estatal a quem se dirige o pedido, por e-mail, com prazo máximo de resposta de 12 horas. O ofício ainda traz uma série de conceitos básicos e noções técnicas em regulação, tais como emergência, urgência, gestão plena e gestão básica. Assim, com tais informações, pode-se evitar todo o trâmite de um processo desnecessário, pois a demanda pode ser atendida administrativamente, além de evitar decisões que interfiram demasiadamente em questões administrativas e que podem privilegiar uma pessoa em detrimento de outras. O ofício ainda se dirige às Defensorias Públicas do Estado e da União, orientando que utilizem o mesmo procedimento de solicitação de informações às centrais de regulação previamente ao ajuizamento das ações. Cabe ressaltar que esse protocolo foi criado a partir da identificação pelo Comitê Executivo Estadual de Saúde da “necessidade de redução do número de processos judiciais relativos a internações hospitalares emergenciais” e da “necessidade de se estabelecer padronização dos procedimentos nas ações concernentes às internações hospitalares emergenciais para facilitar a prestação jurisdicional e a atuação dos entes públicos a ela vinculados” (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Ainda, os Ofícios-Circulares nº 123/2018 e nº 087/2020 orientam acerca da utilização do sistema e-NatJus (Sistema Nacional de Pareceres e Notas Técnicas) em processos em que seja necessária a realização de notas técnicas especializadas pelo Departamento Médico Judiciário, especialmente em demandas em que forem

postuladas liminares para fornecimento de medicamentos, órteses, próteses e terapias. Essa orientação leva em conta a complexidade das questões que envolvem a judicialização da saúde, exigindo a adoção de medidas para melhorar a qualificação técnica e para dotar os magistrados de informações que permitam soluções seguras sobre o tema.

Vê-se, assim, que nos processos envolvendo saúde pública são adotadas diversas práticas com o intuito de padronizar os procedimentos, tornar o processo mais econômico, evitando-se atos desnecessários e fazendo uso, sempre que possível, de meios eletrônicos na comunicação de decisões, que dão celeridade ao processo. Além disso, são adotadas medidas para ampliar o conhecimento técnico acerca da matéria, com o intuito de trazer mais qualidade e efetividade às decisões.

4.3.3 Resultados obtidos

Para a análise dos resultados obtidos pela 10^a Vara da Fazenda Pública segundo os critérios utilizados pelo CNJ acima descritos, optou-se por um comparativo com a 3^a, 4^a, 5^a e 7^a Varas da Fazenda Pública de Porto Alegre e com o primeiro grau da Justiça Estadual do Rio Grande do Sul como um todo, segundo os critérios acima especificados.

Dito isso, passa-se à análise comparativa dos resultados segundo os critérios de produtividade estabelecidos pelo CNJ.

Índice de produtividade dos magistrados (IPM): esse indicador computa a média de processos baixados por magistrado que atua na unidade. Cada uma das unidades analisadas conta com dois juízes, enquanto o Tribunal de Justiça tem 634 juízes em atuação no 1^o grau de jurisdição. O índice está representado na seguinte tabela:

Tabela 2 – Índice de produtividade por magistrado (IPM)

	Produtividade total	Produtividade por magistrado
3ª VFP	637	318,5
4ª VFP	469	234,5
5ª VFP	359	179,5
7ª VFP	989	494,5
10ª VFP	1.391	695,5
TJRS - 1º grau	542.093	855,03

Fonte: Elaborada pela autora.

O segundo indicador é o **índice de produtividade por servidor (IPS)**²⁷, que computa a média de processos baixados por servidor em atuação na unidade. O número de servidores por unidade está descrito na tabela 1 deste trabalho e é a soma dos servidores efetivos e dos comissionados. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul possui 7.639 servidores efetivos atuando em unidades judiciárias de 1º grau e 1.268 servidores comissionados, sem vínculo, totalizando 8.907 servidores.

²⁷ O índice utilizado pelo CNJ no relatório Justiça em Números é índice de produtividade por servidor da área judiciária, contudo os dados disponibilizados não diferenciam os servidores entre área judiciária e administrativa, de forma que se optou por utilizar o número total de servidores atuantes na unidade.

Tabela 3 - Índice de produtividade por servidor (IPS)

	Produtividade total	Produtividade por servidor
3ª VFP	637	42,47
4ª VFP	469	13,02
5ª VFP	359	29,91
7ª VFP	989	76,07
10ª VFP	1.391	126,45
TJRS - 1º grau	542.093	60,86

Fonte: Elaborada pela autora.

O **índice de atendimento à demanda (IAD)** relaciona o número de processos novos com o número de processos baixados, sendo recomendado que o número de processos baixados seja igual ou superior ao número de processos novos. Assim, o índice considerado ideal pelo CNJ deve ser igual ou acima de 100%.

Tabela 4 – Índice de atendimento à demanda

	Processos novos	Processos baixados	IAD
3ª VFP	509	637	125,14%
4ª VFP	493	469	95,13%
5ª VFP	537	359	66,85%
7ª VFP	520	989	190,19%
10ª VFP	1.215	1.391	114,48%
TJRS - 1º grau	502.282	487.679	97,1%

Fonte: Elaborada pela autora.

Os últimos indicadores utilizados são a **taxa de congestionamento e a taxa de**

congestionamento líquida:

A taxa de congestionamento mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano. Quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos. A taxa de congestionamento líquida, por sua vez, é calculada retirando do acervo os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório. Cumpre informar que nem todos os processos em tramitação estão aptos a serem baixados. É o caso, por exemplo, das execuções penais, que precisam permanecer no acervo enquanto o cumprimento da pena estiver em andamento (BRASIL, 2020a, p. 112).

A comparação das taxas de congestionamento das varas está representada na tabela 5, conforme segue:

Tabela 5 – Taxa de congestionamento e taxa de congestionamento líquida

	Taxa de congestionamento	Taxa de congestionamento líquida
3ª VFP	82%	82,2%
4ª VFP	77%	77,4%
5ª VFP	87%	86,9%
7ª VFP	83%	82,7%
10ª VFP	58%	57,7%
TJRS - 1º grau	76%	76,3%

Fonte: Elaborada pela autora.

Consolidando-se todos os indicadores, chega-se aos seguintes dados:

Tabela 6 – Comparação final

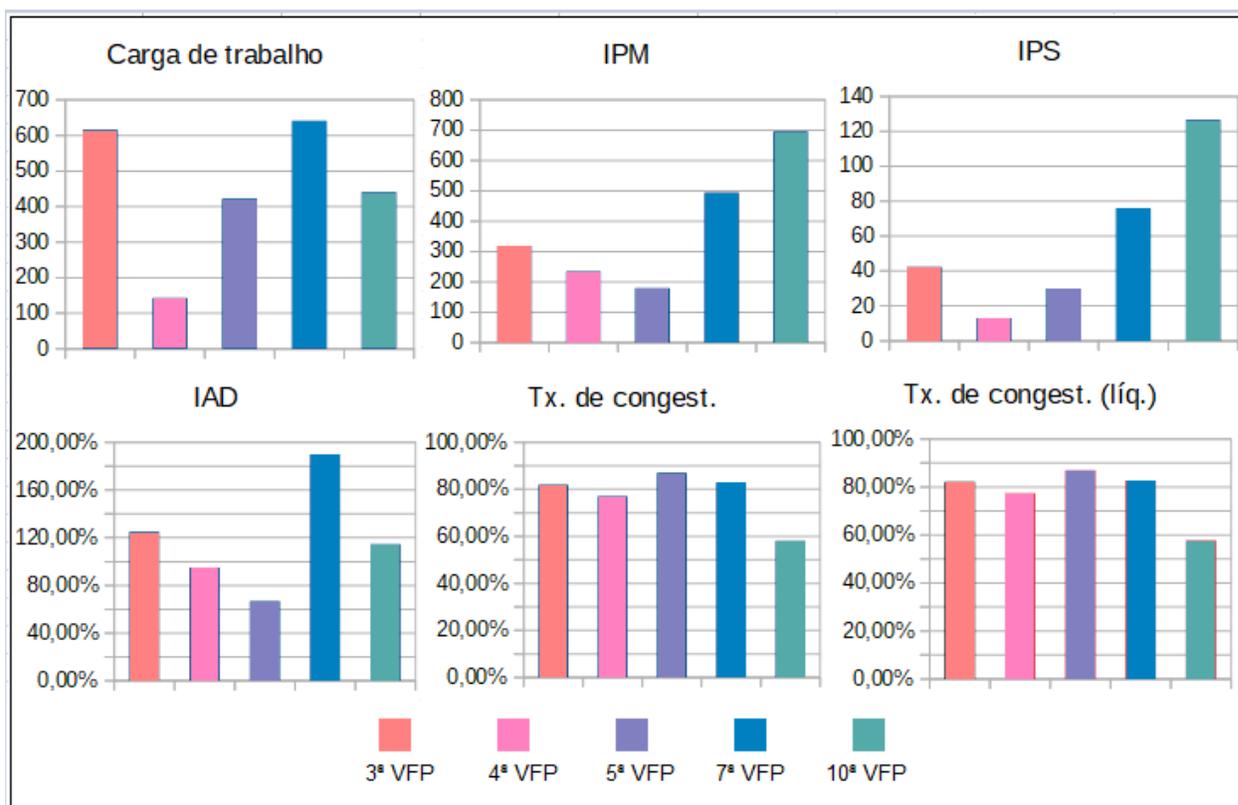
	Carga de trabalho por servidor	IPM	IPS	IAD	Taxa de congestionamento	Taxa de congestionamento líquida
3ª VFP	616,2	318,5	42,47	125,14%	82%	82,2%

	Carga de trabalho por servidor	IPM	IPS	IAD	Taxa de congestionamento	Taxa de congestionamento líquida
4ª VFP	142,91	234,5	13,02	95,13%	77%	77,4%
5ª VFP	422,33	179,5	29,91	66,85%	87%	86,9%
7ª VFP	641,3	494,5	76,07	190,19%	83%	82,7%
10ª VFP	440,09	695,5	126,45	114,48%	58%	57,7%
TJRS - 1º grau	...	855,0 3	60,86	97,1%	76%	76,3%

Fonte: Elaborada pela autora

Em representação gráfica:

Figura 2 – Comparativo em representação gráfica



Fonte: elaborado pela autora

A análise dos dados permite perceber que a 10ª Vara da Fazenda Pública possui os maiores índices de produtividade por magistrado e por servidor em relação às demais varas estudadas, mesmo apresentando a terceira maior carga de trabalho por servidor entre as varas analisadas.

Quanto ao índice de atendimento à demanda, a 10ª Vara apresenta apenas o terceiro melhor resultado, embora ainda bastante acima da média estadual e do recomendado pelo CNJ. Cumpre ressaltar que o número de processos novos recebidos pela 10ª Vara no ano de 2020 é mais que o dobro das demais varas, o que impacta na diferença entre os índices de atendimento à demanda. Veja-se que a 3ª e a 7ª Vara, que possuem os maiores índices de atendimento à demanda, receberam 509 e 520 processos novos, respectivamente, enquanto a 10ª Vara recebeu 1.215 processos novos ao longo do corrente ano.

Chama a atenção também a diferença entre as taxas de congestionamento, sendo que a da 10ª Vara é consideravelmente mais baixa que a das demais varas estudadas e que a taxa média das unidades judiciárias de 1º grau do Tribunal de Justiça. Contudo, acredita-se que essa diferença se deva não só pela alta produtividade da vara, mas também pela natureza das ações. Isso porque são os processos em fase de execução “que constituem grande parte dos casos em trâmite e etapa de maior morosidade” (BRASIL, 2020a, p. 150), ou seja, que aumentam as taxas de congestionamento, e os processos que envolvem saúde pública muitas vezes prescindem de uma fase de execução, sendo o direito material efetivado antes mesmo da sentença de mérito, por meio do deferimento de uma tutela de urgência. É o caso de uma demanda em que o autor postule a realização de uma cirurgia de urgência, por exemplo. Por outro lado, importante referir que as execuções fiscais, que “têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário” (BRASIL, 2020a, p. 155), ficam concentradas na 6ª e na 8ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, de forma que não impacta nas taxas de congestionamento do presente estudo.

Diante dos dados sob análise, é possível afirmar que a 10ª Vara da Fazenda Pública - especializada - apresenta os maiores índices de produtividade por magistrado

e por servidor dentre as unidades judiciárias estudadas, além de apresentar a menor taxa de congestionamento e índice de atendimento à demanda acima de 100%. Importante considerar que a referida unidade é a que recebeu o maior número de processos novos ao longo de 2020 e conta com o menor número de servidores entre as varas analisadas.

Assim, ainda que não se possa afirmar que os resultados apresentados pela 10ª Vara se devam exclusivamente à especialização, é possível concluir que os resultados apresentados pela vara para os indicadores utilizados pelo CNJ, demonstram ser mais eficiente que outras varas com carga de trabalho semelhante e que não são especializadas por matéria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a presente monografia, objetivou-se investigar se há relação entre a especialização de uma vara judicial por matéria e a sua eficiência, e, havendo, se a especialização impacta positiva ou negativamente. Para tanto, utilizou-se como exemplo o caso da 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, especializada em saúde pública, a qual teve os seus procedimentos e resultados analisados com maior profundidade e em comparação com outras Varas da Fazenda Pública não especializadas por matéria.

O primeiro capítulo do trabalho deteve-se no estudo do princípio do juiz natural e da competência. Isso porque o primeiro ponto fundamental a ser esclarecido com esta pesquisa era se a especialização por matéria seria contrária ao princípio do juiz natural. Ficou demonstrado que não há ofensa ao princípio, uma vez que a competência está definida previamente à distribuição da causa, diferentemente de um tribunal de exceção constituído para um caso concreto.

Quanto à competência, o estudo concentrou-se nas razões para que haja uma divisão da jurisdição por competências, ficando esclarecido que isso se deve primordialmente à necessidade de organização da estrutura do Poder Judiciário, mas também à necessidade de se limitar o poder do órgão julgador. Ainda, verificou-se que além da competência de foro (territorial), existe a competência de juízo, sendo que esta pode ser definida em razão do valor da causa, da pessoa que litiga e da matéria tratada. Após, foi feito um breve panorama acerca da especialização do judiciário por matérias, concluindo-se que essa escolha pode ocorrer por parte do legislador ou do próprio Poder Judiciário, que vem utilizando a especialização como forma de aumentar a qualidade e efetividade das decisões, especialmente em matérias mais complexas.

Já o segundo capítulo dedicou-se ao estudo da eficiência. Primeiramente foram feitas considerações acerca do princípio do acesso à Justiça, concluindo-se que ele só tem aplicação plena quando a prestação jurisdicional ocorre de forma adequada, efetiva e célere. Na sequência do estudo foi apresentado o princípio da eficiência sob duas

perspectivas, da Constituição Federal e do Código de Processo Civil. Na primeira perspectiva, o princípio da eficiência é aquele dirigido à toda administração pública, incluindo o Poder Judiciário. Na segunda, o princípio é dirigido aos juízes, devendo ser observado na gestão individual de cada processo. Verificou-se no decorrer do trabalho que ambas perspectivas são complementares e igualmente relevantes, uma vez que a gestão eficiente de cada processo conduz à eficiência do Poder Judiciário como um todo. Contudo, enquanto a eficiência na gestão do Poder Judiciário se apresenta quase como um sinônimo de produtividade, ficando muito atrelada a dados estatísticos, a eficiência no processo civil tem foco não só em alcançar resultados mais efetivos, mas também no uso racional dos meios para que se alcance esses resultados.

Por certo que a cobrança por atingimento das metas de produtividade propostas pelo CNJ impacta também na gestão dos processos, propiciando o surgimento do chamado “juiz-empendedor”, mais preocupado em atingir metas quantitativas do que na melhoria da prestação jurisdicional. Esse é um malefício do uso de indicadores numéricos na avaliação da eficiência que se verificou ao longo do estudo e que merece destaque, uma vez que a eficiência não deve ser buscada como um fim em si mesmo, e sim como uma forma de dar mais qualidade à prestação jurisdicional.

Dando prosseguimento à pesquisa, adentrou-se no estudo da 10ª Vara da Fazenda Pública, seu histórico e motivos da sua criação. Ainda, foi visto que os magistrados que atuam na vara fazem parte do Comitê Executivo do Estado do Rio Grande do Sul vinculado ao Fórum Nacional de Saúde do CNJ, participando de reuniões periódicas com outros profissionais que atuam na área, onde são discutidos temas atuais e relevantes acerca da judicialização da saúde.

Também foi visto que a partir dessas discussões foram desenvolvidos alguns procedimentos que são aplicados pela vara na gestão processual, com o intuito de padronizar procedimentos, evitar atos processuais desnecessários e ampliar o subsídio e conhecimento técnico dos juízes na tomada de decisões, ou seja, tornar o processo mais eficiente, com o uso racional dos meios para alcançar melhores resultados.

Posteriormente, foram descritos os critérios utilizados na escolha das unidades

judiciárias a serem comparadas com a 10ª Vara da Fazenda Pública, bem como os indicadores que seriam analisados. Da análise dos indicadores, concluiu-se que a 10ª Vara da Fazenda Pública é mais eficiente do que as demais varas analisadas. Nesse ponto, importante ressaltar que, como visto ao longo do estudo, o uso de dados estatísticos tem contribuído com melhorias na prestação jurisdicional, mas é um método que possui limitações, uma vez que não leva em conta outros fatores como as peculiaridades de cada processo, os recursos humanos e a qualidade das decisões. Assim, conclui-se que a 10ª Vara da Fazenda Pública é mais eficiente que as demais em estudo de acordo com os critérios utilizados, mas com a ressalva de que há outros critérios que não foram abarcados nesse estudo por insuficiência de dados.

Ainda, cabe referir que tão importantes quanto os indicadores numéricos analisados, é a análise qualitativa dos procedimentos adotados pela vara, bem como da experiência do Comitê Estadual de Saúde, que permite um aprofundamento do conhecimento da matéria através da troca de informações com profissionais de outras áreas afeitas à da saúde. O trabalho exercido pelo Comitê permite que os magistrados identifiquem problemas e encontrem soluções conjuntamente com outras partes envolvidas, com foco na melhoria da prestação jurisdicional. Essa é uma experiência que se torna possível com a especialização, uma vez que permite que os magistrados e servidores tenham a disponibilidade necessária para se aprofundar no estudo de determinado tema, o que não ocorre em varas que lidam com matérias variadas.

Por fim, cumpre destacar que a presente pesquisa dedicou-se ao estudo das varas especializadas como política pública judiciária para aumento da eficiência na prestação jurisdicional, concluindo-se que há, sim, uma relação positiva. Contudo, há outros aspectos que podem vir a ser analisados em trabalhos futuros, como quais as matérias que comportam a especialização e quais os critérios a serem utilizados, se há uma relação positiva entre a especialização e a segurança jurídica, se a especialização propiciaria uma maior distribuição do acesso à Justiça ou se, por outro lado, prejudicaria a renovação da jurisprudência, privilegiando um grupo de litigantes em detrimento de outros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (Coord.); DOTTI, Rogéria (Org.). O processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos: estudos em homenagem a Luiz Guilherme Marinoni. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2017.

BADARÓ, Gustavo. A garantia do juiz natural: predeterminação legal do órgão competente e da pessoa do julgador, Revista Brasileira de Ciências Criminais [revista eletrônica]. São Paulo, v. 112, p. 165 – 188, Jan - Fev / 2015.

BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada, Revista de Processo, São Paulo, v. 219, p. 13 – 41, Maio / 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522783/mod_resource/content/1/BRAGA%2C%20Paula%20Sarno.%20Compet%C3%Aancia%20adequada.pdf. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Código de Ética da Magistratura, de 26 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 107 de 6 de abril de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/173>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156> . Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 43 de 20 de agosto de 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1823> . Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm . Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 238 de 6 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2018/07/Resolucao-238-de-2016-CNJ.pdf>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Manual de Pesquisa: Painéis de Consulta aos dados dos Sistemas Justiça em Números e Módulo de Produtividade Mensal. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/08/cb925e6da4b83d1fbc3697b2a7def4fb.pdf>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em Números 2020: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%Bameros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais. Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-dos-cartorios_2020-08-25_3.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Poder Judiciário 2015/2020 – Estratégia Judiciário 2020. Brasília: CNJ, 2020c. Disponível em: . Acesso em: 8 nov. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Editora Fabris, 1998.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Jurisdição e competência. 16 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

CRETELLA NETO, José. Fundamentos principiológicos do processo civil [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Jurisdição e competência, 1ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DIDIER JUNIOR, Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19 ed., Salvador: Jus Podivm, 2017.

GASPARETTI, Marco Vanin. Competência Internacional [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

GONÇALVES FILHO, João Gilberto. O princípio constitucional da eficiência no processo civil. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2010. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-17112011-085839/publico/Microsoft_Word_tese_doutorado_joao_gilberto_filho.pdf. Acesso em 24 out. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O princípio do juiz natural e sua dupla garantia, Revista de Processo [revista eletrônica]. São Paulo, v. 8, n. 29, p. 11 – 33, jan. – mar. / 1983.

MARCATO, Antonio Carlos. Breves considerações sobre jurisdição e competência. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 56, 1 abri. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2923/breves-consideracoes-sobre-jurisdicao-e-competencia>. Acesso em: 24 out. 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: teoria do processo civil volume 1 [livro eletrônico]. 3 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MATTOS, Sérgio Luís Wetzel. Devido processo legal e proteção de direitos, Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009.

MELO, Eduardo Rezende. Direitos humanos de crianças e adolescentes e a organização da justiça: especialização judicial e integração operacional em comarcas de grande e médio porte, Revista de Direito da Infância e da Juventude [revista eletrônica]. São Paulo, v. 4, p. 15 – 40, Jul - Dez /2014.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Reflexões sobre a imparcialidade do juiz, São Paulo: Editora Esplanada, 1998.

NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo, 11 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. Revista Direito GV, v. 16, n. 1, jan. - abr. / 2020.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. Conselho Nacional de Justiça: pesquisa: diagnóstico e planejamento estratégico do Poder Judiciário. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaina (Org.). Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; LEITE, Geraldo Neves; CEBOLÃO, Karla Azevedo. A eficiência nos Tribunais Judiciários Brasileiros: um olhar sobre o Tribunal de Justiça do

Estado do Pará. Revista CNJ, Brasília, v. 3, n. 1, p. 8 – 17, jan. - jun. / 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ofício circular nº 062/2015-CJG. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça, 06 mar. 2017. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2018/07/Oficio-Circular-062-2015-CGJ.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ofício circular nº 018/2017-CJG. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça, 06 mar. 2017. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2018/07/Oficio-Circular-018-2017-CGJ.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ofício circular nº 123/2018-CJG. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2018/07/Oficio-circular-123-de-2018-NATJUS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ofício circular nº 087/2020-CJG. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça, 12 ago. 2020. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2020/08/Oficio_Circular_087_2020_CGJ.pdf. Acesso em: 17 out. 2020.

SITE CNJ. Quem somos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 29 ago. 2020.