



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente:

Ministro Luiz Fux

Corregedora Nacional de Justiça:

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

Conselheiros:

Ministro Emmanoel Pereira
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Candice Lavocat Galvão Jobim
Tânia Regina Silva Reckziegel
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Ivana Farina Navarrete Pena
André Luis Guimarães Godinho
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral:

Valter Shuenquener de Araujo

Diretor-Geral:

Johaness Eck

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Marcus Livio Gomes

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
- Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 –
Semestral

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.
e-ISSN 2525-4502

1. Direito – Periódicos I. Brasil, Conselho Nacional de Justiça.

2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600
Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

Congestionamento processual: uma medida pelo tempo

Marcos Antonio de Souza Silva

Resumo: As análises apresentadas trazem uma nova perspectiva para o que hoje o Judiciário brasileiro conhece por taxa de congestionamento. Atualmente traduzida em um percentual, buscou-se apresentar o indicador sob uma ótica que vislumbra o tempo. Objetiva-se facilitar a compreensão do que seja congestionamento por parte dos diversos atores envolvidos: magistrados, servidores, advogados e jurisdicionados. Para tanto, será demonstrado como se chega à atual fórmula da taxa de congestionamento, apresentadas situações hipotéticas e, finalmente, será apresentada uma construção que permite a comparação entre unidades judiciárias sem perda de generalidade e que possibilitará avaliar situações futuras com base na produtividade atual.

Palavras-Chave: taxa de congestionamento; efetividade; tempo; produtividade.

Abstract: The analyzes presented bring a new perspective to what the Brazilian judiciary now knows by congestion rate. Currently translated into a percentage, the aim was to present the indicator from a perspective that glimpses time. The objective is to facilitate the understanding of what is congestion by the various actors involved: magistrates, civil servants, lawyers and jurisdictions. Therefore, it will be demonstrated how to arrive at the current congestion rate formula, hypothetical situations will be presented and, finally, a construction will be presented that allows the comparison between judicial units without loss of generality and that will make it possible to evaluate future situations based on current productivity.

Keywords: congestion rate; effectiveness; time; productivity.

1 introdução

Em estudo anterior, foram analisadas inconsistências relativas ao indicador “taxa de congestionamento processual”. O processo de melhoria contínua é intrínseco a todo indicador, sendo necessárias, portanto, análises frequentes a fim de aprimoramento para a mensuração da realidade.

Assim, ao analisar dados do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, foi verificada a redução na taxa de congestionamento processual de 2º grau, de um ano para o seguinte, mesmo com o aumento do número de processos pendentes de baixa. O intuito da utilização do indicador é, de maneira resumida, apontar o percentual de trabalho não atendido em determinado período de tempo. Terminar o ano com mais processos pendentes do que havia no início significa que foram baixados menos processos que os casos novos recebidos, isto é, a entrada superou a saída. Era de se esperar, portanto, que o indicador de congestionamento apresentasse elevação, o que não ocorreu.

Para além dessa constatação fática, este estudo traz à tona o significado de congestionamento, recorrendo a algumas figuras que possam representar uma analogia consistente. Objetiva, principalmente, apresentar uma nova forma de enxergar o congestionamento nas diversas unidades judiciárias distribuídas pelo país.

Nesta oportunidade, o estudo se limita a apontar algumas incongruências e a defender o aprimoramento das análises estatísticas.

Tendo em mente o intuito de avançar no referencial teórico, prossegue-se na análise do indicador de congestionamento de unidades judiciárias. Entendemos extremamente importante avaliar de que forma o congestionamento pode passar a refletir efetividade e de que maneira pode ser utilizado para a redução dos prazos processuais.

Analisar essa taxa justifica-se pelo fato de que tanto o Conselho Nacional de Justiça – CNJ quanto os tribunais se utilizam dela como indicador para mensuração de efetividade, produtividade, distribuição de servidores entre 1ª e 2ª instâncias (Resolução CNJ nº 219) e até mesmo para criação de cargos para os tribunais (Resolução CNJ nº 184).

A possibilidade de a redução da taxa de congestionamento ocultar um aumento no estoque processual revela a necessidade de aperfeiçoamento desse indicador. Diante da esperança da sociedade na vazão à demanda processual pelo Judiciário, a percepção de acréscimo na quantidade de processos pendentes para o próximo ano, ao mesmo tempo em que houve diminuição da taxa de congestionamento, vai de encontro a esse anseio.

A taxa de congestionamento, tal como é mensurada e aplicada atualmente, reflete uma atividade realizada num período de tempo que já se passou. Como proposta de melhoria, este trabalho apresenta outra forma de representar o congestionamento, sob uma ótica que vislumbra um trabalho a ser feito, com uma visão para o futuro.

2 Taxa de congestionamento processual

É necessário medir para gerenciar. No entanto, é preciso, antes de iniciar a medição, conhecer o objeto a ser medido para que o resultado seja adequado ao propósito. A escolha da métrica pode ser decisiva para o alcance de um resultado almejado.

As limitações de uma medida quantitativa são facilmente perceptíveis. Os números podem mostrar estados *ex ante* e *ex poste*, porém não dizem as causas de mudanças entre tais momentos, nem tampouco a quais fatores apresentam sensibilidade. Para se alcançar maior proximidade dos fenômenos reais, é necessário incorporar uma quantidade bastante considerável de variáveis (o que dificultaria sua operacionalidade), além de alguns aspectos serem de difícil quantificação, como a felicidade e satisfação pessoal. (FINNISH, 2002, p. 20 *apud* SOARES, 2002, p. 5).

A despeito de sua larga utilização para mensurar a efetividade dos tribunais brasileiros, a taxa de congestionamento processual, como todo indicador, apresenta pontos de melhoria. O primeiro deles, para a finalidade deste artigo, é a sua significância. Alguns indicadores, como, por exemplo, “baixados por magistrado”, “baixados por servidor”, “prazo médio de julgamento”, “consumo de papel em resmas per capita”, apresentam, já na sua nomenclatura, um indicativo para o destinatário.

A discussão acerca do que é a efetividade é abrangente. Segundo Fredie Didier Jr. (2017, p. 117), “Efetivo é o processo que realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente” (2017, p. 117). Segundo Barroso, a efetividade é “a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social” (2013, p. 243). Já para Cassio Scarpinella Bueno, a definição para efetividade ressalta que “repousa em verificar que, uma vez obtido o reconhecimento do direito indicado como ameaçado ou lesionado, seus resultados devem ser efetivos, isto é, concretos, palpáveis, sensíveis no plano exterior do processo” (2018, p. 61).

A taxa de congestionamento, em tese, mensura essa efetividade traduzindo-a em um percentual e, conforme descrição no *site* do CNJ:

a taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que

ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base. (BRASIL, 2010, p.1).

O resultado pode ser compreendido de maneira intuitiva, por assim dizer. Indicadores que têm seu resultado determinado na forma de um percentual, em geral, possuem a desvantagem de não comunicar do que ele se trata. Assim é a taxa de congestionamento: dizer que uma unidade judiciária possui uma taxa de congestionamento de 80% tem um significado pouco representativo para o público.

Os conceitos sobre essa taxa estão descritos na Resolução nº 76 do CNJ, podendo ser observadas algumas subdivisões, dentre outras: taxa de congestionamento total, taxa de congestionamento na fase de conhecimento, taxa de congestionamento na fase de execução, taxa de congestionamento no 2º Grau e taxa de congestionamento líquida.

No portal do CNJ, no primeiro relatório Justiça em Números, publicado no ano de 2004, ano-base 2003, já se verifica a existência do termo “Taxa de Congestionamento”. Em outra parte do portal, o CNJ faz a seguinte observação num esclarecimento sobre o indicador:

[...]ele tem analogia direta com uma caixa d’água, que quando dá vazão ao volume que entra e mantém um nível baixo, resulta numa baixa taxa de congestionamento. Ao contrário, quando não dá vazão ao que entra e ainda mantém um estoque alto resulta numa alta taxa de congestionamento. (BRASIL, 2004, p.1).

Até abril de 2015, a taxa de congestionamento era medida por uma fórmula que continha três variáveis:

$$TxCong = 1 - \frac{TBaix}{(CN + CPant)}$$

Em que:

TBaix – Total de Processos Baixados;

CN – Casos Novos;

CPant – Casos Pendentes do período anterior.

Após atualização da Resolução CNJ nº 76, passou-se a utilizar uma nova fórmula, que será demonstrada mais adiante, mais simples, com apenas duas variáveis, mas que apresenta um mesmo resultado se comparada com a fórmula anterior.

O denominador ($CN + CPant$) consiste na totalidade de processos disponíveis para se

trabalhar, correspondendo a 100% do acervo processual e é o limite (lógico de produção), sendo impossível fazer mais, porque não há mais. Durante um ano, o acervo processual de uma unidade judiciária é formado por todos os processos que entraram nesse mesmo ano, somados aos processos que restaram pendentes do ano anterior.

Já o numerador “T Baix” representa a parcela de processos baixados¹ num dado período. Essa fração, ou esse valor percentual, indica quantos processos, a cada 100, não serão deixados para o próximo período/ano.

Nesse ponto, cabe mais uma ponderação: a fração poderia ser chamada de Atendimento à Demanda², uma vez que a demanda consistiria na soma entre casos novos e pendentes. Os processos que não foram finalizados, que permanecem pendentes para o próximo ano, constituem a demanda não atendida. A taxa de congestionamento, nesse contexto, seria um “Índice de Não Atendimento à Demanda”.

Esse raciocínio, todavia, não espelha a ideia de efetividade, ou a falta dela. Dizer que 60% dos processos permaneceram para o próximo ano nada diz sobre a capacidade da unidade em lidar com esse estoque.

Consideremos, ainda, a situação fictícia do Quadro 1:

Quadro 1 – Simulação da taxa de congestionamento de unidades fictícias

Unidade	Processos Pendentes no ano yyyy	Processos Baixados no ano yyyy	Taxa de Congestionamento
A	50	8	86,21%
B	10.000	1.800	84,75%

Fonte: dados fictícios.

O que esses percentuais da taxa de congestionamento sugeririam para a sociedade quando eles são apresentados? Esses percentuais podem ser parâmetros de comparação entre as unidades? Em qual dessas unidades circulariam mais pessoas (advogados, partes, etc.)? As taxas refletem a ideia que temos sobre volume processual, produtividade, congestionamento?

2.2 Fórmulas da taxa de congestionamento

A partir do mês de abril de 2015, a Resolução nº 76 do Conselho Nacional de Justiça “alterou” a fórmula da taxa de congestionamento para:

$$\frac{CPat}{(T\text{Baix} + CPat)}$$

Em que:

T Baix – Total de Processos Baixados;
 CPat – Casos Pendentes do período atual;
 CN – Casos Novos;
 CPant – Casos Pendentes do período anterior.

Na verdade, ocorreu apenas uma transformação matemática reduzindo o quantitativo de variáveis de 3 para 2, conforme demonstração a seguir:

$$TxCong = 1 - \frac{T\text{Baix}}{(CN + CPant)}$$

De sorte que, $CPat = CPant + CN - T\text{Baix}$

Portanto, segue que,

$$CPat + T\text{Baix} = CPant + CN$$

Substituindo, teremos:

$$TxCong = 1 - \frac{T\text{Baix}}{(CPat + T\text{Baix})}$$

$$TxCong = \frac{CPat + T\text{Baix} - T\text{Baix}}{(CPat + T\text{Baix})}$$

$$TxCong = \frac{CPat}{(CPat + T\text{Baix})}$$

Como se queria

demonstrar!

**Fórmula atual, conforme
 Resolução CNJ nº 76. C.Q.D**

A redução no número de variáveis minimiza possíveis inconsistências nos dados que são informados a cada semestre pelos tribunais para o Justiça em Números e mensalmente pelo módulo produtividade, ambos sistemas gerenciados pelo CNJ.

Ocorria frequentemente a situação na qual os processos pendentes num período atual não correspondia à soma dos processos pendentes do período anterior com os casos novos e os processos baixados.

As variáveis CPat e T Baix possuem glossários de descrição na Resolução CNJ nº 76, sendo que se consideram pendentes:

todos os processos que não tiveram movimentos de baixa até final do período-base, segundo os conceitos de baixa definidos nos glossários do grupo de variáveis T Baix

– Total de Processos Baixados. Consideram-se também como pendentes os processos, que mesmos já baixados anteriormente, retornaram à tramitação em virtude de ocorrência das seguintes situações: a) em caso de sentença anulada ou b) retorno do processo para instância inferior para aguardar o julgamento do TST em recurso de revista repetitivo ou do STF em repercussão geral. (BRASIL, 2015,p.41).

Para a variável Total de Baixados – T_{Baix} há um grupo de descrições, pois elas variam de acordo com as fases ou com as instâncias, tais como: T_{Baix}2°, T_{Baix}C1°, T_{Baix}Jud1°, etc. A descrição da variável T_{Baix}C1° está assim redigida:

T_{Baix}C1° – Processos de Conhecimento Baixados no 1° Grau: Os processos de conhecimento, cautelares, mandamentais e ações constitucionais que foram baixados pelo 1° Grau no período-base (semestre), incluídos os embargos de terceiros. Consideram-se baixados os processos: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução. Não se constituem por baixas as remessas para cumprimento de diligências, as entregas para carga/vista, os sobrestamentos, as suspensões e os arquivamentos provisórios. Havendo mais de um movimento de baixa no mesmo processo, apenas o primeiro deve ser considerado. Incluem-se apenas as baixas nas classes processuais compreendidas na variável CnC1° – Casos novos de conhecimento no 1° grau. Indicadores relacionados: KC1°, TC1°, TCLC1°, IPM1°, IPSJud1°, IAD1°. (BRASIL, 2015,p.50).

Essas definições são de fundamental importância para determinar o que incluir nas variáveis e, somente após isso, fazer os cálculos necessários.

3 Como caracterizar o congestionamento?

A proposta consiste em, com base na dinâmica do trabalho judiciário, implementar medição que melhor representa o demonstrativo de taxa de congestionamento.

O trabalho do Poder Judiciário é, grosso modo, receber ações e solucionar os pedidos. Durante um ano, o acervo processual de uma unidade judiciária é formado por todos os processos que entraram nesse mesmo ano e não foram baixados, somados aos processos que restaram pendentes dos anos anteriores.

O acervo processual é o limite lógico

de produção, como citado: é impossível fazer mais, porque não há mais. Há, porém, uma suposição implícita (e equivocada) no modelo da taxa de congestionamento: a de que seria possível baixar 100% dos processos. O exercício jurisdicional, por determinações legais, demanda um prazo para a solução dos litígios. Mesmo que todos os atos do juízo fossem cumpridos imediatamente, haveria uma certa quantidade de processos que não poderiam ser resolvidos no mesmo período de referência devido a essa limitação intrínseca às regras judiciais de negócio.

Existiria, portanto, pela natureza do objeto, um passivo necessário, de modo que a taxa de congestionamento jamais chegaria a zero. Assim, a taxa de congestionamento só faria sentido, permitindo o alcance da meta de 0%, caso fosse possível desconsiderar esses processos que não podem ser resolvidos no período.

A verdadeira medida da efetividade seria, portanto, a proximidade entre o valor realizado pela unidade e o “valor limite”. Quanto mais distante do mínimo (aquele congestionamento necessário, composto por processos que não podem ser baixados), maior a taxa de congestionamento. Apesar da ciência de que esse “limite técnico” existe, sua determinação se apresenta, até o momento, inviável.

3.1 Capacidade de produção

Há, ademais, outro limitador no contexto da busca pela efetividade: a capacidade de produção. Ora, não há capacidade infinita de trabalho. Considerando, portanto, que há um

‘teto’ para a quantidade de processos baixados em determinado período, o recebimento de casos novos em montante superior à capacidade de produção da unidade resultaria numa extrapolação do congestionamento, como a água que transborda de uma caixa d’água.

Imaginemos uma casa que tenha uma caixa d’água de 1.000 litros e que a água que venha da rua a encha continuamente na razão de 100 litros por hora. Se ela estiver vazia e não existir torneiras ligadas, em 10 horas ela estará cheia. Se houver torneiras ligadas de forma que elas consigam esvaziar a caixa d’água a uma razão de 50 litros por hora, em 20 horas a caixa estará cheia. Sob essa ótica, imaginemos agora que as torneiras ligadas representam a produção da casa, porém, por mais que elas fiquem ligadas (produzindo) o tempo todo, a caixa d’água sempre estará cheia

(congestionada), até mesmo transbordando.

A partir daí podemos fazer alguns questionamentos: como medir a água que transborda? A taxa de congestionamento da caixa d'água é 100% mesmo havendo torneiras ligadas (produção)?

Ademais, a caixa d'água possui um limite conhecido. Ou a boia impedirá o recebimento de mais água ou a quantidade excedente transbordará e se perderá na contagem.

A unidade judicial, no entanto, deve dar uma resposta para cada processo, e não há como impedir que parem de ser ajuizadas novas ações.

É natural pensar que somente se pode calcular o congestionamento de algo se conhecermos sua capacidade, o seu limite. A analogia com uma caixa d'água não parece ser razoável, pois a água que transborda na caixa se perde, ao passo que os processos que chegam a uma unidade judiciária não, todos têm uma resposta para cada caso em particular.

O congestionamento de uma unidade judiciária poderia ser, pois, a relação entre a diferença de entrada e saída de processos e o total de processos que a unidade seria capaz de "baixar", num determinado período de tempo, consoante a fórmula:

$$\frac{(Entrada - Saída)}{Capacidade}$$

Se $Entrada > Saída$ – congestionamento aumenta;
Se $Entrada < Saída$ – congestionamento diminui.

A saída é sempre menor ou igual à capacidade da unidade judiciária de baixar processos. Isso posto, temos que é possível que uma unidade seja muito produtiva (baixe muitos processos) e mesmo assim sua taxa de congestionamento seja muito alta, fato que ocorre quando a entrada de processos é maior que a saída. O acréscimo de estoque, invariavelmente, mostrará que a unidade atingiu ou atingirá seu limite de 100% de congestionamento quando a capacidade total de produção (baixa processual) for superada pela diferença da entrada pela saída de processos. A capacidade de baixar processos está diretamente relacionada aos insumos, como, por exemplo, computadores, boa rede de acesso à internet, quantitativo de magistrados e de servidores e modelagem dos processos.

Apesar da evidente importância em se considerar a capacidade de produção como limite operacional no cálculo da taxa

de congestionamento, o alto número e a complexidade das variáveis que formam essa capacidade inviabilizam, por ora, sua apuração.

3.2 Taxa de Congestionamento Mínima

A ideia de que o exercício jurisdicional depende, por sua própria natureza, de um passivo necessário, um saldo de processos que não serão resolvidos dentro do mesmo período de referência por determinações legais, leva à conclusão de que a taxa de congestionamento jamais chegaria a zero. A verdadeira medida da efetividade seria, portanto, a proximidade entre o valor realizado e o valor limite aceitável [ou o inverso].

A taxa de congestionamento só faria sentido se desconsiderasse os processos que não podem ser resolvidos no período.

A fórmula relacionaria à taxa de congestionamento atual com a taxa de congestionamento ótima (aquela além da qual não seria possível alcançar). Quanto mais distante do resultado mínimo, pior.

O problema é semelhante à situação anterior: a dificuldade em obter esse valor limite.

3.3 Relação entrada/saída

O congestionamento seria a relação entre entrada (E) e saída (S) de processos: sempre que $E > S$, aumenta-se o congestionamento; se $S > E$, diminui-se, independentemente da análise do estoque processual. É, nesse caso específico, equivalente ao índice de atendimento à demanda.

Porém, as unidades judiciárias não possuem limite para entrada de processos, em um ano podem ingressar 100 novos casos ou, por algum fato alheio à unidade, entrar 1.000. Estabelecer uma relação simples de entradas e saídas ainda não parece ser a maneira ideal para estabelecer uma realidade mais próxima capaz de traduzir o congestionamento.

3.4 O Fator Tempo

Ao compararmos unidades judiciárias, as diversas variáveis apresentarão diferenças. Dada a complexidade da vida e de tudo o que diga respeito ao gênero humano, nunca haverá duas unidades em situação idêntica. O fator que pode unificar uma análise e permitir uma comparação é o tempo. O tempo é igual para todos. E transformar conceitos aparentemente distantes em medidas de tempo proporciona uma compreensão que se aproxima das pessoas e de suas realidades.

Quando se faz uma ligação para uma determinada operadora, seja ela bancária, seja de telefonia, seja até mesmo para pedir uma pizza, uma das grandes preocupações é o tempo. Em quanto tempo, após executar todos os passos, digitar todas as informações solicitadas, ocorrerá o atendimento para cancelar um cartão, um plano de telefonia ou para receber a pizza. Os operadores no outro lado da linha, em geral, estão disponíveis para atender uma fila de solicitações e, se essa fila é muito maior que o número de operadores, chega-se a um congestionamento, cada qual, com a sua natureza.

Nesse momento, não importa um número percentual que represente o não atendimento à demanda; importa em quanto tempo a pessoa será atendida. Dessa forma, parece ser razoável imaginar o congestionamento não como um percentual, mas como uma medida de tempo. Atualmente, há a contagem do “tempo médio de duração do processo”, que seria o tempo esperado de tramitação processual. Essa medida informa qual a duração, em média, da tramitação de um processo, isoladamente.

A mesma ideia de expectativa de produção pode ser aplicada ao acervo processual da unidade. Teríamos o congestionamento da unidade como a medida de tempo necessária para que, zerada a distribuição naquele momento, pudesse ser zerado ou reduzido a um percentual de x%.

Assim sendo, não mais seria o caso de denominar taxa de congestionamento, mas apenas congestionamento, não se confundindo com o tempo de tramitação processual, mas ao período necessário para que uma unidade possa zerar o seu estoque.

Expressando algebricamente:

$$\text{Congestionamento} = \frac{CPat}{\frac{\sum_{i=1}^n T\text{Baix}}{n}} \quad i=1, 2, 3, \dots$$

Em que:

TBaix – Total de Processos Baixados;

CPat – Casos Pendentes do período atual;

n – Período considerado: mês, ano, etc.

A variável CPat (casos pendentes do período atual) representa número de processos. A variável TBaix (total de processos baixados) representa uma quantidade de processos baixados em uma unidade de tempo (em geral, um ano). Assim, a divisão processos/processos/ano irá resultar em uma medida expressa em anos (ou meses, se assim se preferir).

Essa mudança de perspectiva em relação ao cálculo atual traz duas importantes vantagens. Em primeiro lugar, traduz, para a sociedade, o que realmente significa aquele grau de congestionamento. É muito impactante a conclusão de que o total de processos pendentes no Judiciário, mesmo sem a entrada de um único caso novo, demandaria trabalho por tal período de tempo para serem baixados. O indicador, portanto, poderia estampar a relevância do Poder Judiciário e do trabalho de seus integrantes.

Em segundo lugar, permite uma visão prospectiva. A maioria dos indicadores judiciais diz respeito a fatos passados, relaciona-se com uma produção acabada. Diminuir o congestionamento processual, em tempo, passa a ser uma tarefa para o futuro, muito mais que apenas “reduzir a taxa de congestionamento”. A nova visão pode incentivar a adoção de medidas estratégicas relacionadas ao aumento do número de processos baixados.

Assim como o gerente de uma panificadora sabe quantos pães deve produzir para serem consumidos numa manhã de segunda-feira, ou uma concessionária, a quantidade de carros a ser produzida para serem vendidos num determinado ano, ou mesmo uma fabricante de iogurtes, a quantidade necessária para consumo num determinado período de tempo; o gestor de uma unidade judicial sabe, em média, quantos processos serão baixados num determinado período.

É possível estimar que, com x magistrados, y servidores, com k processos que envolvem entes públicos num universo de w processos, com uma rede de internet de velocidade z, além de diversas outras variáveis, uma unidade baixe v processos. E isso já é mensurado num único número que já contempla todos esses pormenores, a quantidade de processos baixados num determinado período.

Para efeito do cálculo do congestionamento, desconsidera-se a quantidade de casos novos que a unidade irá receber do período considerado para CPat em diante, de forma a evitar estimativas para o quantitativo de casos novos a serem recebidos, o que poderia causar distorções. Ilustremos:

Quadro 2 – Simulação de Congestionamento de Unidades Fictícias

Unidade	Pendentes de baixa no período atual (CPat)	Média de baixados (baixados por mês) (T Baix)	Tempo necessário para baixar todos os processos
A	300	10	30 meses
B	2.000	50	40 meses
C	5.000	200	25 meses

Fonte: dados fictícios

Na situação acima, a unidade menos congestionada é a unidade C, pois ela levaria o menor tempo, em relação às demais, para baixar todos os processos pendentes que possui, com base na capacidade que ela tem de baixar processos.

Destaque-se que o tempo necessário para baixar todos os processos pode ser uma “meta” arbitrária que pode ser substituída por uma redução percentual a critério do gestor, ou não arbitrária, com base em critérios específicos, por exemplo, estabelecer como “meta” um valor abaixo do quartil de melhor desempenho do congestionamento num determinado ramo de justiça.

Parece bastante razoável afirmar que uma determinada situação será resolvida em um tempo x. Por outro lado o Quadro 3 demonstra como ficaria a taxa de congestionamento, tal como é calculada atualmente, com os mesmos dados:

Quadro 3 – Simulação de Taxas de Congestionamento

Unidade	Pendentes de baixa no período atual (CPat)	(T Baix)	Taxa de congestionamento
A	300	10	96,77%
B	2.000	50	97,56%
C	5.000	200	96,15%

Fonte: dados fictícios

Gráfico 1 – Pendentes – Tribunal Superior do Trabalho



Verifica-se que as taxas de congestionamento são praticamente as mesmas, transmitindo a ideia de que as unidades estão no limite de suas capacidades e as aproximam consideravelmente em termos de comparação. Ao aplicar a fórmula atual, nota-se que a “ordem de classificação” das unidades é a mesma, porém sua diferença configura-se como insignificante (todas estão muito próximas de 100%). Ao analisar a medida de tempo, percebe-se que a unidade C possui um resultado 20% melhor que a unidade A, e esta apresenta um congestionamento 33% menor que a unidade B.

O que parece ser mais razoável apresentar? Que a unidade A tem uma taxa de congestionamento de 96,77% ou que ela levaria 30 meses para zerar o seu estoque ou reduzi-lo a um percentual x, baseada na sua atual capacidade de baixar processos? Que a unidade A em comparação com a unidade C apresenta praticamente a mesma taxa de congestionamento, ambas na casa dos 96% ou que a unidade A precisaria de 5 meses a mais que a unidade C para reduzir o seu estoque a um percentual y com base na sua atual capacidade de baixar processos?

Para todas as perguntas faz muito mais sentido usar o tempo, pois ele permite comparação entre as unidades, transmite em sua unidade de medida uma mensagem de fácil compreensão, possibilita trabalhar com uma visão de indicador voltada para o futuro e associa o congestionamento a uma “caixa” sem limite.

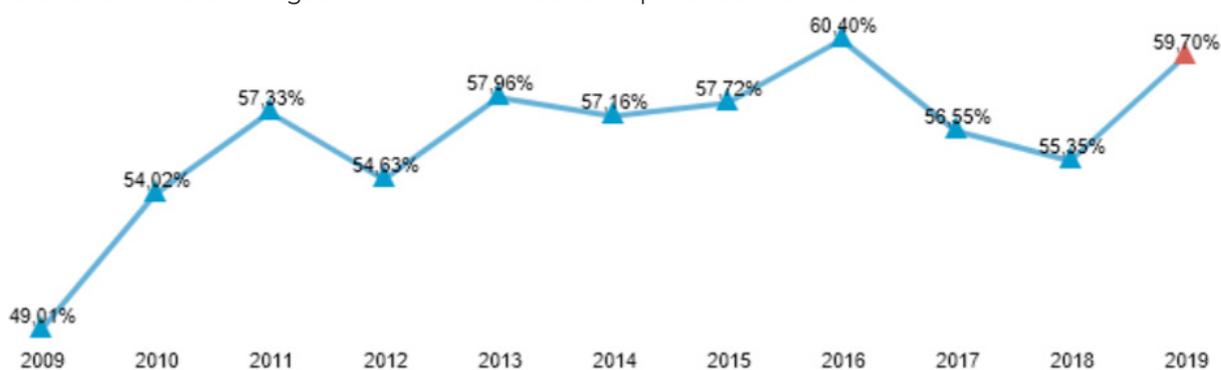
4 Análise de situação real

Dados extraídos do Portal do CNJ³ mostram os seguintes gráficos de processos pendentes baixados e taxa de congestionamento, por ano, no Tribunal Superior do Trabalho:

Gráfico 2 – Total de Baixados – Tribunal Superior do Trabalho



Gráfico 3 – Taxa de Congestionamento – Tribunal Superior do Trabalho



Observa-se que do ano 2009 para o ano 2010 houve queda no número de processos pendentes de baixa, porém um aumento da taxa de congestionamento. Por outro lado, de 2013 para 2014 houve aumento no número de processos pendentes de baixa, porém uma redução da taxa de congestionamento, o mesmo ocorrendo do ano de 2017 para o ano de 2018 e em outros períodos de tempo.

A Tabela 4 apresenta as informações do Tribunal Superior do Trabalho com os processos pendentes de baixa, baixados e o congestionamento baseado no tempo necessário para se baixar todos os processos mantendo-se a produtividade daquele ano.

Tabela 4 – Congestionamento do Tribunal Superior do Trabalho pelo tempo

Ano	Pendentes de baixa no período atual (CPat)	Baixados no ano (TBaix)	Congestionamento: Tempo necessário para baixar todos os processos pendentes
2009	428.720	223.025	23,1 meses
2010	409.976	174.478	28,2 meses
2011	424.194	157.838	32,3 meses
2012	432.870	179.778	28,9 meses
2013	531.086	192.589	33,1 meses
2014	535.210	200.571	32,0 meses
2015	641.336	234.936	32,8 meses
2016	617.914	202.561	36,6 meses
2017	574.580	220.780	31,2 meses
2018	614.644	247.927	29,7 meses
2019	759.368	256.296	35,6 meses

Fonte: CNJ

Em 2009, o TST possuía 428.720 processos pendentes de baixa. Com base na sua capacidade de baixar processos (processos baixados naquele ano), ele levaria 23,1 meses para zerar o seu estoque, desconsiderando as entradas. Dez anos depois, esse tempo aumentou para 35,6 meses. Observa-se que, de 2009 para 2010, o quantitativo de pendentes diminuiu, porém o tempo de congestionamento aumentou, isso porque a capacidade de baixar processos diminuiu em 2010, comparativamente ao ano de 2009.

Essa capacidade de baixa poderia ser uma média de dois ou três anos ou até mesmo outro período de tempo julgado conveniente. Importante é que seja padronizado, assim como é feito na Resolução CNJ nº 219, que usa a média de casos novos do triênio para deslocamento de servidores, cargos e funções entre as instâncias.

Havendo aumento ou diminuição dos pendentes de um período para o outro, o importante se faz avaliar o tempo que aquela unidade levaria para reduzir seu estoque a zero ou para uma meta x%.

Traduzir a taxa de congestionamento em tempo facilita a compreensão por parte de todos os envolvidos. Dizer que em 2019 o congestionamento do TST está em 35,6 meses parece ser mais razoável do que dizer que sua taxa de congestionamento foi de 59,7%.

A capacidade de baixar processos é fundamental na mensuração do congestionamento. Ao longo do tempo, essa capacidade aumenta ou diminui de acordo com os recursos humanos, infraestrutura e os insumos disponíveis e, assim sendo, de um período para outro pode haver aumento ou redução do número de processos pendentes com redução ou aumento do congestionamento a depender de como foi a capacidade de produção da unidade judiciária.

Expressar o congestionamento como uma função do tempo traz uma perspectiva para resolução total dos processos, explicando aos interessados perspectiva para o atendimento da suas demandas judiciais, o que é razoável, uma vez que a preocupação dos clientes é quase sempre com o tempo que se leva para resolver um determinado problema: em quanto tempo minha pizza será entregue? Quanto tempo ficarei na fila de um banco até ser atendido? Quanto tempo o táxi chegará num determinado destino? Em quanto tempo o próximo ônibus chegará para pegar os passageiros numa parada? No caminho entre início de cada uma dessas tarefas até suas respectivas conclusões está o congestionamento.

5 conclusão

O Sistema de Estatística do Poder Judiciário possui aproximadamente 810 variáveis, das quais algumas compõem a taxa de congestionamento atual, a depender da fase processual e das instâncias. As análises realizadas, muitas em decorrência do uso diário dos dados, de situações em unidades judiciárias de 1º e 2º Grau, despertaram o interesse em aprofundar no que esse indicador realmente tem correspondido.

A taxa de congestionamento, de utilização habitual no ramo da Justiça, possui peculiaridades que informam seu caráter de indicador estratégico de efetividade.

A realidade do exercício jurisdicional provoca a existência de um “passivo necessário”, o que impede a situação “estoque igual a zero” e, por conseguinte, a efetividade total (cem por cento de vazão processual), além de dificultar a comparabilidade entre unidades, sejam elas de qualquer porte.

A redução na taxa de congestionamento, tal como é calculada hodiernamente, pode ocultar o aumento de processos pendentes, ou seja, o acúmulo de processos não solucionados. A taxa de congestionamento possui comportamento variável, de acordo

com o tamanho do período selecionado, e inconsistente como medida de efetividade.

Além disso, há a dificuldade em se tratar de taxa média, bem como definir qual o intervalo de tempo adequado para mensuração, uma vez que, como demonstrado em estudo anterior, a ampliação do período de referência faz cair bruscamente a taxa de congestionamento.

O congestionamento como uma medida de tempo surge a partir de uma ideia que visa transmitir um resultado de compreensão mais trivial a uma sociedade que almeja por celeridade e efetividade na prestação jurisdicional. Ele traz em seu bojo uma perspectiva de futuro, do tempo necessário para se atingir uma meta de produtividade que impacta diretamente no Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPCJus, apresentado anualmente no Relatório Justiça em Números do CNJ e no Índice Nacional de Gestão do Desempenho – IGEST, calculado trimestralmente pelo CSJT.

A ciência estatística deve manter sua atenção não apenas nos números, mas colaborar para que os dados expressem, com fidelidade, o objeto a ser medido. O indicador “taxa de congestionamento”, por estar consagrado na praxe estatística do Judiciário, pode e deve ser questionado em sua essência. O avanço no estudo e a alteração de paradigma podem representar evolução na forma do Poder Judiciário enxergar sua própria atuação, bem como na sua comunicação com a sociedade. Este artigo busca contribuir para que as análises do Poder Judiciário se ampliem, busquem novos horizontes. Não propõe, necessariamente, abandonar o indicador “taxa de congestionamento”, mas repensá-lo. As vantagens do modelo proposto, como medida de tempo prospectiva, podem ser levadas em consideração na formulação de uma estratégia de caráter nacional, unificada.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painéis CNJ**. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAZfc/pendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Taxa de Congestionamento**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/mis-sao-visao-e-valores-do-poder-judiciario/indicadores/03-taxa-de-congestionamento/>. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 76**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/110>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. vol. 1. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017

SILVA, Marcos Antonio de Souza; CARDOSO, Ciro Ibiapina. **Indicadores judiciais como instrumentos para avaliação da efetividade jurisdicional: análise da taxa de congestionamento como indicador estratégico da justiça brasileira**. Âmbito Jurídico. 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-153/indicadores-judiciais-como-instrumentos-para-avaliacao-da-efetividade-jurisdicional-analise-da-taxa-de-congestionamento-como-indicador-estrategico-da-justica-brasileira/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SOARES, J. S. F. **Indicadores de bem-estar social nos municípios da bacia hidrográfica do rio Guaribas**. Piauí. 2003. p. 4.

Marcos Antonio de Souza Silva

Bacharel em Estatística, Especialista em Estatística, Mestre em Matemática – Área: apoio especializado – Especialidade: Estatística – TRT da 18ª Região.