



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

VALÉRIA PERPÉTUA EVARISTO DA COSTA

**MECANISMOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA DO BRASIL: O CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DE PERNAMBUCO**

Recife  
2024



VALÉRIA PERPÉTUA EVARISTO DA COSTA

**MECANISMOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA DO BRASIL: O CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico CCSA, como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciências Contábeis.

**Orientador:** Prof<sup>o</sup> Dr. Maurício Assuero Lima de Freitas

Recife  
2024

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

C837m Costa, Valéria Perpétua Evaristo da  
Mecanismos de financiamento público do Sistema de Justiça do Brasil: o caso do Tribunal de Justiça de Pernambuco / Valéria Perpétua Evaristo da Costa. – 2024.  
63 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Assuero Lima de Freitas  
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2024.  
Inclui referências.

1. Custos. 2. Custos - Gerenciamento. 3. Transparência na administração pública. I. Freitas, Maurício Assuero Lima de (Orientador). II. Título.

657 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2024– 023)

VALÉRIA PERPÉTUA EVARISTO DA COSTA

**MECANISMOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA DO BRASIL: O CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico CCSA, como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciências Contábeis.

Aprovado em: 30/01/2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Maurício Assuero Lima de Freitas (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Luiz Calos Marques dos Anjos (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Dr(a). Monaliza de Oliveira Ferreira (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco

**Dedico essa dissertação a minha filha,  
Liz, que nasceu durante essa jornada e  
com o seu mais puro amor me inspira  
a cada dia. Tudo por você e para você,  
te amo filha!**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me capacita, abre as portas e fortalece-me em todas as situações da minha vida. Obrigada Senhor por sua infinita bondade e por lembrar-se de mim, mesmo sem que eu mereça. Porquanto é o SENHOR quem concede sabedoria, e da sua boca procedem o saber e o discernimento (Provérbios 2:6).

Ao meu professor e orientador Assuero, por todo o seu apoio e atenção em partilhar conhecimentos. Marcante sua gentileza e seu tato com as peculiaridades, um exemplo não só acadêmico, mas, de ser humano. Minha eterna gratidão!

A professora Ana Lúcia Fontes, que apoiou-me e é um exemplo de mulher forte, que concilia a academia e a família com maestria. Ela está sempre pronta a ensinar, apoiar e acolher.

A minha mãe, *in memoriam*, por dedicar-se a ensinar-me sobre fé, perseverança e a importância de lutar por meus objetivos, sobretudo não se conformar. Obrigada mainha, para sempre te amarei!

A minha filha, Liz, que nasceu em meio as aulas desse curso e teve minha atenção compartilhada com o mestrado. Ela, inspira-me a buscar o melhor sabendo que todo o esforço gera frutos em prol dela. A meu esposo, Everaldo Júnior, que esteve ao meu lado em toda a jornada e compartilha comigo alegrias e dificuldades. A minha cunhada Nara e seu marido João, pelo auxílio no preparatório do ingresso no mestrado.

A minha família, irmãos, tios(as), primos(as), sobretudo minha vizinha, Maria da Penha, matriarca da família, exemplo de mulher forte e corajosa. E minha prima Ilka Tatiana, por sua amizade acolhedora, em todos os momentos de minha vida.

A todos os professores do programa e colegas de turma, que dividimos as angústias e as alegrias dessa jornada. Sucesso para todos nós!

Mesmo quando todos os especialistas estão de acordo, ainda assim, podem muito bem, estarem enganados.  
Bertrand Russell

## RESUMO

O presente estudo versa sobre os mecanismos de financiamento do Poder Judiciário. Para isso analisa a relação custo-eficiência, como também propõe a construção de um novo valor de custos da atividade judicial, tomando como referencial o desembolso do cidadão para aquisição dos serviços judiciais ou extrajudiciais. O presente estudo se apresenta no formato de artigo, composto por duas produções acadêmicas que se complementam atingindo seu propósito. Na primeira é feito um estudo da eficiência da justiça Comum no Brasil, evidenciando que custos e eficiência guardam relação, de modo que uma alocação de recursos assertiva, tende a diminuição de custos, como proporciona mais eficiência na prestação jurisdicional. O estudo também evidencia um comparativo da justiça brasileira com outros países. Na segunda, o escopo do estudo é analisar o custo real para a efetiva prestação dos serviços ofertados pelo Poder Judiciário no Estado de Pernambuco, discutindo o custo da atividade extrajudicial, praticada pelos cartórios, na política de financiamento do poder judiciário. Os dados utilizados são secundários, extraídos de fontes diversas tanto nacionais quanto internacionais. Admite-se como hipótese, respectivamente por frentes de produções acadêmicas: Que custo com o sistema judiciário brasileiro é relativamente maior e menos eficiente do que países com sistemas similares e que tais custos podem estar subavaliados por não considerar os custos ocultos decorrentes de atos extrajudiciais. O estudo apoia-se na teoria da Escolha Pública, nesse sentido, é explanado como a discricionariedade dos gestores impacta no financiamento desse Poder. Os resultados obtidos mostraram que uma política de financiamento própria, arrojada, com altas alíquotas e maior arrecadação, não garante necessariamente mais eficiência, mas sim a qualidade do gasto dos recursos a disposição. Em contrapartida, uma política de sanção a litígios predadores, com prática de alíquotas mais altas, pode repercutir em melhor eficiência. Os melhores níveis de eficiência, concentram-se em Tribunais de maior porte, mostrando que níveis maiores de trabalho não diminuem a eficiência. Quanto à internacionalização da pesquisa, constatou-se que na Europa há países que conseguem concluir um processo com apenas 5% do tempo de tramitação praticado no Brasil, como também há países que possibilitam um dispêndio financeiro por cidadão 89% menor do que no Brasil. Quanto à análise dos custos, o serviço extrajudicial apresenta-se como o principal vetor de custos ocultos para atingimento do objetivo da Justiça Brasileira, verificou-se que houve inúmeros projetos legislativos para reforma do modelo extrajudicial, porém não foram exitosos com alegação de trazer riscos financeiros/orçamentários, enquanto o desembolso com a magistratura judiciária é crescente, extrapolando assim forte associação a teoria da Escolha Pública. Analisado o período entre 2015 a 2022, há uma discrepância em 13% entre os custos reais e divulgados, os testes apontam que a reformulação da atividade extrajudicial, é a melhor alternativa para a sociedade, visto que adicionado ao orçamento da Justiça, seriam necessários menos esforços financeiros advindo da sociedade para o financiamento e promoção do alcance dos objetivos do Poder Judiciário.

Palavras-chave: Atividade extrajudicial, Custos, Transparência e Desembolso.

## ABSTRACT

This study deals with the financing mechanisms of the Judiciary. To this end, it analyzes the cost-efficiency relationship, as well as proposing the construction of a new cost value for judicial activity, taking as a reference the citizen's disbursement for the acquisition of judicial or extrajudicial services. The present study is presented in the format of an article, composed of two academic productions that complement each other, achieving its purpose. In the first, a study is made of the efficiency of Common Justice in Brazil, showing that costs and efficiency are related, so that an assertive allocation of resources tends to reduce costs, as it provides more efficiency in judicial provision, the study also highlights a comparison of Brazilian justice with other countries. In the second, the scope of the study is to analyze the real cost for the effective provision of services offered by the Judiciary in the State of Pernambuco, discussing the cost of extrajudicial activity, carried out by notary offices, in the financing policy of the judiciary. The data used is secondary, extracted from various national and international sources. It is accepted as a hypothesis, respectively by academic production fronts: That the cost of the Brazilian judicial system is relatively higher and less efficient than countries with similar systems and that such costs may be undervalued by not considering the hidden costs arising from extrajudicial acts. The study is based on the theory of Public Choice, in this sense, it is explained how the discretion of managers impacts the financing of this Power. The results obtained showed that a bold, proprietary financing policy, with high rates and greater revenue, does not necessarily guarantee greater efficiency, but rather the quality of expenditure of available resources. On the other hand, a policy of sanctioning predatory litigation, with the practice of higher rates, can result in better efficiency. The best levels of efficiency are concentrated in larger Courts, showing that higher levels of work do not reduce efficiency. Regarding the internationalization of research, it was found that in Europe there are countries that can complete a process in just 5% of the processing time practiced in Brazil, as well as countries that allow 89% less financial expenditure per citizen. Regarding the analysis of costs, the extrajudicial service presents itself as the main vector of hidden costs for achieving the objective of Brazilian Justice. It was found that there were numerous legislative projects to reform the extrajudicial model, but they were not successful with allegations of bringing risks. financial/budgetary issues, while disbursement to the judiciary is increasing, thus extrapolating a strong association with the theory of Public Choice. Analyzing the period between 2015 and 2022, there is a 13% discrepancy between the real and published costs, the tests indicate that the reformulation of extrajudicial activity is the best alternative for society, since added to the Justice budget, less would be needed financial efforts coming from society to finance and promote the achievement of the objectives of the Judiciary.

Keywords: Extrajudicial activity, Costs, Transparency and Disbursement.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Composição dos Custos.....	19
<b>Figura 2</b> – Artigos.....	28
<b>Figura 3</b> – Arrecadação Própria do Poder Judiciário Brasileiro .....	33
<b>Figura 4</b> – Fronteira de eficiência.....	35
<b>Figura 5</b> – Curva de eficiência alocativa dos Tribunais Estaduais do Brasil.....	40

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Fronteira Paramétrica.....	36
<b>Gráfico 2</b> – Custo Mensurável Total da Justiça de PE (Valor em milhões).....	49
<b>Gráfico 3</b> – Custo Oculto para Prestação da Justiça em PE (Valor em Milhões).....	51
<b>Gráfico 4</b> – Comparativo dos custos para tomada dos serviços da Justiça Comum em PE (Valor em Milhões).....	52

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Gestão de Custos nos Tribunais.....	23
<b>Quadro 2</b> – Estudos Anteriores.....	24
<b>Quadro 3</b> – Relação Dissertação e Artigos.....	29

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Estatística Descritiva das variáveis .....	37
<b>Tabela 2</b> – Resultado da Regressão .....	38
<b>Tabela 3</b> – <i>Ranking</i> de Eficiência alocativa da Justiça Comum Estadual, ano 2021.....	38
<b>Tabela 4</b> – <i>Ranking</i> do comportamento da Justiça no Mundo, em 2020.....	41
<b>Tabela 5</b> - Estatísticas do Custo Mensurável por Processo, Valor em R\$ 1,00.....	50
<b>Tabela 6</b> - Parâmetros da regressão da $H_1$ .....	52
<b>Tabela 7</b> - Parâmetros da regressão da $H_2$ .....	53

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CEPEJ	<i>European Judicial Systems</i>
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COSO	<i>The Comitee of Sponsoring Organizations</i>
CR	Taxa de Liberação
DF	Distrito Federal
DT	Taxa de Disposição
EUA	Estados Unidos da América
FERC	Fundo Especial do Registro Civil
IAD	Índice de Atendimento à Demanda
IPSASB	<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>
ISS	Imposto Sobre Serviços
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MIC	Manual de Informações de Custo
MP	Ministério Público
NBC	Norma Brasileira de Contabilidade
NGP	Nova Gestão Pública
PIB	Produto Interno Bruto
SIC	Sistema de Informações de Custos do Governo Federal
SICSP	Sistema de Informação de Custos do Setor Público
STF	Supremo Tribunal Federal
TSNR	Taxa de Serviços Notariais
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia
TJPB	Tribunal de Justiça da Paraíba
TJAL	Tribunal de Justiça de Alagoas
TJMT	Tribunal de Justiça de Mato Grosso
TJMS	Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
TJRO	Tribunal de Justiça de Rondônia
TJRR	Tribunal de Justiça de Roraima
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina

TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TJSE	Tribunal de Justiça de Sergipe
TJTO	Tribunal de Justiça de Tocantins
TJAC	Tribunal de Justiça do Acre
TJAP	Tribunal de Justiça do Amapá
TJAM	Tribunal de Justiça do Amazonas
TJCE	Tribunal de Justiça do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJGO	Tribunal de Justiça de Goiás
TJMA	Tribunal de Justiça do Maranhão
TJPA	Tribunal de Justiça do Pará
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJPI	Tribunal de Justiça do Piauí
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
1.1. Objetivos.....	18
1.1.2. Objetivo Geral.....	18
1.1.3. Objetivos Específicos.....	18
1.2. Justificativa.....	19
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA.....</b>	<b>20</b>
<b>3. ESTADO DA ARTE.....</b>	<b>22</b>
3.1. Custos nos Tribunais de Justiça Brasileiro.....	26
3.2. Prestação de contas dos Tribunais de Justiça Brasileiro.....	27
<b>4. METODOLOGIA.....</b>	<b>27</b>
4.1. Tipo da Pesquisa.....	27
4.2. Desenvolvimento da Pesquisa.....	28
<b>5. DETERMINANTES DA EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA BRASILEIRA E AS IMPLICAÇÕES NOS CUSTOS: UM ESTUDO COMPARATIVO EXPLORATÓRIO.....</b>	<b>30</b>
5.1. Introdução.....	30
5.2. Revisão da Literatura.....	31
5.3. Material e Método.....	35
5.4. Resultados e Discussões.....	37
5.4.1. Justiça Estadual Nacional.....	37
5.4.2. Justiça no Mundo.....	40
5.5. Considerações Finais.....	42
<b>6. FINANCIAMENTO DA JUSTIÇA COMUM EM PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DO MODELO EXTRAJUDICIAL E OS CUSTOS OCULTOS IMPOSTOS À SOCIEDADE.....</b>	<b>43</b>
6.1. Introdução.....	43
6.1.1. Caracterização do Problema.....	44
6.2. Revisão da Literatura.....	45
6.2.1. Relação cartórios e Poder Judiciário.....	45
6.2.2. Custos Ocultos.....	46
6.2.3. Teoria de Base.....	47

6.3. Material e Método.....	48
6.3.1. Resultados e Discussões .....	49
6.4. Considerações Finais.....	53
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>57</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo investiga os mecanismos de financiamento público do judiciário brasileiro, analisando a composição dos custos, tendo como hipótese que o custo divulgado anualmente por esse poder é subavaliado por não considerar os custos ocultos como aqueles gerados pela atividade extrajudicial delegada à iniciativa privada. Assim, o judiciário se exime dessa oneração, mas deixa a sociedade como sujeito passivo. Então, aqui se admite como custo, para prestação dos serviços do poder judiciário, todo o desembolso da sociedade para aquisição dos atos judiciais ou extrajudiciais, pois ambos são de responsabilidade do Poder Judiciário. Admite-se, ainda, o custo extrajudicial como mecanismo de financiamento do judiciário, de modo que a presente pesquisa pretende compor o custo real da atividade jurisdicional suportada pela sociedade.

Antes de chegar ao confronto dos custos reais em relação aos divulgados, o estudo faz uma comparação do custo da Justiça Brasileira com a de outros países, evidenciando a eficiência da prestação desse poder. Custo e eficiência guardam relação, posto que a eficiência alocativa do sistema de produção pressupõe atingir-se o mesmo volume de produção que outros, mas com menos custos. Em adição, quanto mais alto o preço de um determinado serviço/produto, mais qualidade é esperada por parte do usuário e, assim, considerando o pressuposto de que o Brasil tem um sistema judiciário, relativamente caro, é indutivo o pensamento que a qualidade fica aquém do esperado, principalmente, quando se admite os custos ocultos.

Não é pretensão da pesquisa contestar os relatórios de transparência do poder judiciário, no que diz respeito aos números ali expressos, mas, sim, apresentar uma proposta mais abrangente, observando que o cidadão também arca com desembolsos dos quais uma fração se destina a cobrir os atos, ditos, gratuitos realizados pelo setor extrajudicial. A proposta desse trabalho se apoia no *framework* do comitê *International Public Sector Accounting Standards Board-IPSASB*, ao evidenciar que o principal objetivo das entidades do setor público é fornecer serviço público de qualidade, necessários aos constituintes. Consequentemente, o desempenho financeiro do setor público precisa ser avaliado no contexto da realização dos objetivos da prestação de serviços. Então, sob esta ótica, para o Poder Judiciário atingir seu objetivo, engloba outros custos desembolsados diretamente pelo contribuinte, considerando a estratégia nacional definida pelo Conselho Nacional de Justiça.

Nesse sentido pretende-se responder aos seguintes questionamentos: Qual a relação entre os mecanismos de financiamento de Justiça, a eficiência dos serviços prestados e o desembolso de fato feito pelo cidadão para fruição dos objetivos desse Poder?

A medida que se investiga pretende-se, primeiramente, apresentar um panorama de eficiência da Justiça Estadual Brasileira, em seguida compará-la com a prática de países com sistema judicial similar, com o intuito de mostrar que o alto custo não representa um sistema eficiente e aprazível para a sociedade.

### 1.1. Objetivos

#### 1.1.1. Objetivo Geral

O objetivo central dessa pesquisa é analisar a eficiência da justiça comum brasileira, comparativamente a outros países com estrutura similar, a partir de métricas de eficiência nas quais o custo real é maior do que o custo divulgado devido aos custos ocultos que são assumidos pela sociedade.

#### 1.1.2. Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral é necessário realizar os seguintes objetivos específicos:

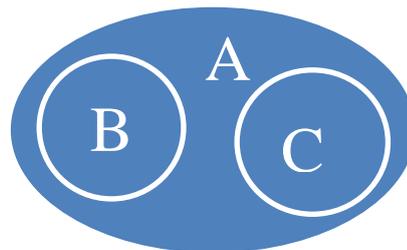
1. Evidenciar a eficiência na Justiça Estadual Comum Brasileira
2. Comparar Custos do sistema de Justiça Brasileiro com outros países com sistema judicial similar.
3. Demonstrar o custo real para promoção da Justiça, agregando o custo divulgado ao custo oculto.

## 1.2. Justificativa

O setor público vem sendo largamente estudado nos últimos tempos com diversas abordagens na área de Contabilidade Pública, transparência, indicadores de produtividade e eficiência, análise de escassez de recursos, dentre outras. Parte desse tipo de abordagem é utilizada, muitas vezes, como argumento para justificar a morosidade e o custo judicial. É importante reconhecer o vínculo entre receita e prestação de serviço de qualidade, mas o intuito aqui é também analisar os mecanismos de custeio da atividade do poder judiciário, fazendo um link entre custos reais e custos ocultos, bem como a relação entre eles, agregando uma visão diferente da divulgação atual, isto é, acrescentando que existem custos indiretos na equação. Com isso, é importante verificar o desembolso efetivo do cidadão para aquisição dos serviços judiciais e extrajudiciais e comparar se os valores divulgados nos relatórios de transparência condizem de fato com os achados. Pretende-se, ainda, verificar se os usos de tais recursos retornam a sociedade em forma de serviço de qualidade.

A figura 1 retrata a ideologia, trazida pelo presente estudo, da composição do custo real para aquisição do serviço público ofertado pelo Poder Judiciário.

Figura 1 – Composição dos Custos



Fonte Elaboração própria

Na figura 1, a região A evidencia que o custo total para oferta dos serviços do Poder Judiciário – que inclui Custas Processuais – representado pela região B e pela atividade extrajudicial, representada pela região C. A figura sugere haver outros custos, não considerados, para além de B e C. A região A sintetiza um dos objetivos dessa pesquisa, pois incorpora os custos ocultos que, representados, subavaliam o custo real.

Um apontamento feito nos estudos de Baiense & Rosa (2017), verificou que a maioria dos tribunais das unidades federativas brasileiras não possui compreensão clara quanto à gestão dos custos e que os planos de execução e acompanhamento indicam que não estão sendo realizadas ações efetivas de custos.

O presente estudo vai além desse apontamento supracitado, abrangendo a evidenciação dos custos e, conseqüentemente, das receitas, para mostrar que essa relação tem origem no desembolso do cidadão.

O estudo leva a reflexão social quanto a utilização dos recursos orçamentários executados pelo o Poder Judiciário, evidenciando que comparado a outros países tem-se um judiciário caro e pouco eficiente, para em seguida, por meio de amostragem, observar que os custos são maiores do que aqueles apresentados nos canais de transparência. Para a academia, fomenta-se o pensamento crítico quanto ao custeio do Poder Judiciário, a eficiência e o impacto no desembolso, de fato, da sociedade.

Há tribunais estaduais em todas as unidades federativas, no entanto, a presente pesquisa atinge seu objetivo tomando por escopo o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, sendo tal escolha definida pela facilidade de acesso aos dados, padronização das variáveis de interesse, dentre outros. Este tribunal é composto por 150 comarcas instaladas, nas quais estão distribuídas 523 unidades judiciárias, além das unidades da área administrativa. São 52 desembargadores, 540 juízes, 6.452 servidores efetivos e 514 comissionados. Do total de comissionados, 251 são servidores efetivos (TJPE, 2017).

A originalidade do trabalho se mostra em fazer um estudo possibilitando fomentar o pensamento crítico para academia quanto ao custeio da atividade jurisdicional, e para levar *accountability* a sociedade, estendendo os limites da prestação de contas e da transparência. Através do evidenciado descortina-se que o judiciário é mais caro ainda.

A presente pesquisa traz enfoque para um tema inovador, levando transparência e fomentando o pensamento crítico e a apreciação cética, quanto a administração dos recursos públicos investidos pelo cidadão para a promoção da cidadania e justiça.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

A sociedade brasileira está, a cada dia, aumentando seu grau de exigência quando se trata de transparência da gestão dos recursos públicos, inclusive no que concerne à eficiência das decisões tomadas pelos gestores. Ainda há muito para evoluir nesse sentido, mas alguns passos já foram dados nessa direção, pois quando se observa uma escola pública ou uma unidade de saúde em efetivo funcionamento, percebe-se que houve uma série de decisões para que os recursos chegassem à sociedade no formato desses serviços.

O princípio da escassez, básico da economia, diz não haver quantidade suficiente de um recurso para atender todas as pessoas que o demandam, ou seja, as necessidades são ilimitadas, porém os recursos são limitados. Nesse sentido, para estabelecer as demandas sociais urgentes, definem-se prioridades orçamentárias, para financiar as diversas demandas como: saúde, educação, seguridade, justiça e entre outras.

O equilíbrio social passa, necessariamente, pelo poder judiciário, como mediador de conflitos, mediante a arbitragem. A estrutura para que a população seja bem atendida ou tenha acesso ao pleno exercício da cidadania conta com o apoio de unidades judiciais e unidades extrajudiciais. De um lado, as unidades judiciais são compostas por magistrados (juízes e desembargadores) e servidores e tem como finalidade julgar litígios, resguardar direitos garantidos conforme a Constituição Federal e com as leis, elaborada e promulgada pelo poder legislativo. Por outro lado, as unidades extrajudiciais são formadas pelos cartórios que, embora sejam de iniciativa privada, designados por aprovação em concurso público, prestam serviço de natureza pública e estão sujeitos à permanente fiscalização do Poder Judiciário (Brasil, 1994).

Segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2022), o Poder Judiciário está estruturado em 14.799 unidades judiciárias, das quais 8.346 varas são da justiça comum e 1.206 de juizados especiais, totalizando 9.552 distribuídas entre 2.654 comarcas, as demais unidades são da justiça federal, do trabalho, eleitoral e militar. Assim, 47,6% dos municípios brasileiros são sede da Justiça Estadual. Os Tribunais Estaduais são divididos de forma metodológica por porte, classificando-os em pequeno, médio e grande. Para essa classificação são utilizados parâmetros como despesas totais, casos novos e pendentes (processos), número de magistrados

e número de servidores. Já para o extrajudicial, divulgado pela Associação dos Notários e Registradores – ANOREG (2022), o Brasil conta com 13.440 cartórios distribuídos nos 5.570 municípios brasileiros e desses 7.731 são responsáveis pelo Registro Civil.(Portal da Transparência, 2023)

É certo que essa estrutura apresentada exige recursos para seu efetivo funcionamento, observe-se que, o serviço judicial é financiado pelas transferências de recursos do poder executivo na forma de duodécimos e pela arrecadação própria das custas, isto é, “ressarcimento de atos processuais”. O serviço extrajudicial, é financiado unicamente pelos emolumentos que são pagos pelos usuários como forma de contraprestação pelos serviços prestados nos cartórios e se constituem na única fonte de receita das serventias para o pagamento de todas as despesas dos cartórios, incluindo a remuneração dos Tabeliães e dos Registradores. Ocorre que muitas serventias extrajudiciais, atuantes no Registro Civil, não conseguem arrecadar emolumentos suficientes nem para custear sua atividade, como no caso das unidades interioranas, as mais afastadas da Região Metropolitana, e, apesar disso, são obrigados a pagar a taxa de fiscalização ao Poder Judiciário, ou seja, essa receita obtida no cartório, independente do porte, ainda é tributada pelo ente fiscalizador.

O Estado, ao delegar à iniciativa privada o serviço extrajudicial, não se exime da obrigação de garantir que a população obtenha serviço de qualidade, como também de zelar pela sustentabilidade dessa gestão privada. Observa-se ainda que as serventias extrajudiciais garantem receita aos cofres públicos, tanto na forma de arrecadação propriamente dita, através da taxa de fiscalização, como também, através da delegação, posto que o judiciário cobra uma taxa pela prestação desse serviço. Então, ao tratar do custo do poder judiciário, muito se esquece das serventias extrajudiciais, do custeio dos cartórios hipossuficientes, da remuneração do profissional Tabelião e do Registrador de cidades longínquas e dos atos legalmente gratuitos ofertados ali. Ao analisar os custos da atividade jurisdicional agregando todos esses custos, acredita-se que o custo real do poder judiciário é maior que o custo divulgado. Além disso, o que deveria ser suportado pelo Estado é imposto à sociedade.

O poder judiciário emite, anualmente, relatório com o fito de promover transparência para a sociedade divulgando receitas, tanto aquelas recebidas como transferências do poder executivo quanto as que são da arrecadação própria. Embora se tratando de um relatório detalhado contendo, inclusive, a produtividade de magistrados e servidores, observa-se que há algumas lacunas não abordadas e/ou não contabilizadas quando se trata, por exemplo, do custo total da atividade jurisdicional, que agrega o efetivo funcionamento do extrajudicial e os Fundos que os cartórios participam como sujeito passivo, a exemplo a fonte de custeio do financiamento dos atos cartoriais grátis.

A cada dia vê-se o poder judiciário, utilizando mais as vias extrajudiciais, imputando parcela de demandas para evitar litígios e diminuir o número de processos novos. Porém, o agente público ao delegar a terceiros a execução dos atos extrajudiciais, dando-lhe autonomia administrativa e financeira, ainda tem responsabilidade social sob a execução desses serviços. O que se percebe, em uma análise mais aprofundada, é que o ciclo da Responsabilidade Social não fecha, pois, o cidadão ao recorrer ao Judiciário paga custas e no extrajudicial, emolumentos sobre os quais incidirão taxas impostas pelo judiciário. Percebe-se, portanto, a necessidade de investigação social dos benefícios e ônus dessa relação, por conta da oneração imposta à sociedade que financia o judiciário de múltiplas formas.

No ano de 2021, segundo o CNJ, as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 103,9 bilhões, correspondente a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), ou ainda 9,64% dos gastos totais da União, das unidades federativas e dos municípios, conjuntamente.

A presente pesquisa concentra-se no poder judiciário, investigando os mecanismos usados para seu financiamento em todas as suas ramificações, desde as vias judiciais (varas e fóruns) até as extrajudiciais (cartórios). Primeiramente, analisa-se a oferta do serviço Judicial

nos estados brasileiros, verificando como a alocação dos recursos à disposição deste Poder está sendo direcionado para a prestação de serviço, entende-se que um serviço eficiente demonstra uma boa alocação dos recursos. Assim, analisa-se o financiamento do Poder Judiciário de forma macro, em seguida, direciona-se a um modelo comparativo, investigando a qualidade na alocação dos recursos, ou seja, a eficiência, de países com sistema judiciário semelhante ao do Brasil.

Em segundo momento, afunila-se a pesquisa para o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco para investigar o Custo real da Justiça e todas as frentes de mecanismo de financiamento público, de modo a responder à questão de pesquisa e atingir o objetivo geral.

No rastreamento do custo real, conceituam-se como custo mensurável/divulgado, as despesas totais divulgadas, que são os recursos necessários para custeio da folha de pagamento dos ativos, inativos e prestadores de serviço, além da manutenção geral dos fóruns. Já os custos ocultos, são considerados a arrecadação dos cartórios, que embora não entre de fato na sua integralidade nos cofres do Poder Judiciário, mas é desembolsado pela sociedade para financiamento deste.

Com isso, traz a discussão da eficiência na alocação desses recursos e ainda levanta o debate que o financiamento público para esse poder vai bem mais além desse divulgado, relevando o quão crítico é a necessidade de reforma no nosso sistema de justiça de modo a gerar meios de fomentar eficiência, redução de gastos e qualidade na alocação de recursos. Para futuramente termos uma justiça mais célere que apoie a sociedade, de modo a trazer mais segurança na garantia de direitos.

### 3. ESTADO DA ARTE

Na análise do financiamento do Poder Judiciário, primeiramente, necessita-se entender seu orçamento, a partir das transferências recebidas do poder executivo, para então chegar a arrecadação própria, por meio da transparência e *accountability* que de acordo com *The Comittee of Sponsoring Organizations - COSO* (2004), vai muito além da prestação de contas dos recursos confiados aos gestores para a operacionalização, para ser a assunção de responsabilidades pela implementação de políticas públicas, no fornecimento de bens e serviços de interesse da sociedade.

No caso do poder judiciário, o orçamento é composto pelos duodécimos orçamentários, que são transferências recebidas do executivo e calculadas segundo o volume da receita corrente líquida anual do poder executivo e pela arrecadação própria conforme reza o Art. n.º 168 da CF:

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos... (BRASIL, 1988)

Para atendimento da atividade jurisdicional, em 2021, dos R\$ 103,9 bilhões divulgados, R\$ 73,42 bilhões são oriundos da arrecadação própria, decorrentes de custas e emolumentos. Nos dizeres de Carneiro (2018): “Não há como assegurar direitos sem que isso onere de alguma forma o orçamento do Estado”. Holmes e Sunstein (1999), expõem que os custos gerenciais do direito dizem que todos os direitos são positivos e, portanto, possuem custos.

Para Carneiro (2018), a discussão sobre o acesso à justiça em face da questão orçamentária estatal se mostra relevante para esclarecer alguns entraves para a efetivação de tal direito fundamental. Na definição de orçamento, Machado (2010) ressalta que é o caminho por meio do qual se permite realizar políticas públicas, essenciais à concretização dos direitos fundamentais.

Quanto ao manuseio do orçamento, a constante necessidade de superavit na execução orçamentária, situação obrigatória na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estimula o gestor a arrecadar o máximo possível, ao mesmo tempo, em que economiza ao máximo, para atender as exigências fiscais (JUND, 2006, p. 379).

No estudo apresentado por Ros (2015), ao indagar-se quanto ao custo relativo ao conjunto das instituições do sistema de justiça para a sociedade brasileira, chegou-se a resposta curta, que é muito cara, mas Falcão (2007), sob o mesmo questionamento, alegou que é uma resposta difícil e trabalhosa, de modo que se configura um grau de incerteza na definição dos custos judiciais. Cabe ressaltar que avança no Judiciário uma forma de cultura mais rigorosa e permanente de obtenção de dados e estatísticas sobre sua múltipla e complexa realidade, afinal são 92 tribunais legalmente autônomos, com diferentes modos de contabilização.

Estudos anteriores mostraram que o Brasil possui um dos judiciários mais caros do mundo. Por exemplo, Ros (2015) demonstrou os índices do custo do judiciário, como fração do PIB, de diversos países como Espanha (0,12%), Argentina (0,13%), Estados Unidos (0,14%), Inglaterra (0,14%), Itália (0,19%), Colômbia (0,21%), Chile (0,22%), Portugal (0,28%), Alemanha (0,32%), Venezuela (0,34%) e no Brasil essa fração equivalente a 1,30%.

Pinheiro (2014) evidenciou que a justiça tem sido um importante item no Custo Brasil, sendo esse o custo de realizar negócios no país e que a alta insegurança jurídica impacta diretamente no risco e no custo das transações econômicas, afetando a competitividade das empresas.

Feloniuk (2021), comparando Brasil e Estados Unidos, usou dados de 2018 para constatar que o Brasil tinha 18.141 magistrados, ou seja, 9 por 100 mil habitantes, enquanto os Estados Unidos tinham 25.096 magistrados, ou 8 por 100 mil habitantes, embora os países tenham sistemas judiciais correlatos. Acrescentou ainda que havia, no Brasil 13.445 processos por 100 mil habitantes, enquanto nos EUA tinha-se 20.300 por 100 mil habitantes. Em outras palavras, o Brasil tem menos magistrados e processos quando comparado aos Estados Unidos, mas apresenta um custo 9,28 maior. Nesse cenário, Silva (2021) apontou “a tragédia do Poder Judiciário correspondente ao esgotamento dos recursos jurisdicionais em prejuízo da sociedade, dado o seu uso excessivo e a sua incapacidade de prestar tutelas justas, tempestivas e efetivas”

Percebe-se, portanto, que o uso de um sistema de custeio, que planejasse de forma estratégica os gastos do poder judiciário seria uma importante ferramenta de combate aos esgotamentos de recursos como também uma forma de combater o elevado custo para a sociedade. Isso é importante porque fica consoante ao que reza o § 3º do Art. 50 da LRF, quando se refere a manutenção de um sistema de custos que favoreça o acompanhamento dos recursos públicos geridos (Brasil, 2000).

Nesse sentido, Neves (2018) ressalta que o Sistema de Custos é um instrumento importante na geração de informações para a tomada de decisão dos gestores públicos, proporcionando informações gerenciais que possibilitam uma melhor aplicação do orçamento público, a apuração de custos deve ser feita para evidenciar a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos públicos.

A Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.11 (CFC, 2011 aprovou o Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP), o qual está amparado em três elementos: Sistema de acumulação; sistema de custeio e Método de custeio. Seu uso é obrigatório para todas as entidades do setor público, porém, a implantação deve ser gradual.

O quadro 1 retrata a adoção do Sistema de Custos nos Tribunais de Justiça brasileiro.

Quadro 1 – Gestão de Custos nos Tribunais

Planejamento estratégico	Mapa Estratégico: Macro desafios			Iniciativa estratégica
	Aperfeiçoar a Gestão de Custos	Implantar a Gestão de Custos	Buscar excelência na Gestão de Custos	Implantar sistemas de Custos
Tribunais de Justiça	37%	15%	7%	37%

Fonte: Baiense & Rosa (2017)

A pouca adoção ao sistema de Custos focado em eficiência tem grande potencial de causa e efeito sobre o elevado custo do sistema judiciário suportado pela sociedade.

Considerando o cenário no qual o Judiciário está inserido como uma máquina pública de engrenagem pesada que exige muitos esforços financeiros para mantê-lo e tendo que se apoiar na captação de recursos próprios, devido às questões orçamentárias formais, a presente pesquisa toma por base a teoria da Escolha Pública.

De acordo com Rowley (2004), a teoria da Escolha Pública procura compreender e prever o comportamento dos mercados políticos, utilizando as técnicas analíticas da Ciência Econômica, especialmente a premissa da escolha racional, no modelo de comportamento de tomada de decisão coletiva. Ratifica Tullock (2002), “a Teoria da Escolha Pública é uma análise científica do comportamento do governo e, em particular, do comportamento dos indivíduos com relação ao governo”.

O quadro 2 mostra como os estudos com foco no Poder Judiciário vêm sendo debatidos, nos últimos anos na academia.

Quadro 2 – Estudos Anteriores

Autor (es)	Tema	Objetivo	Resultados envolvendo Custos
Araújo (2012)	Tempo, custo e imparcialidade do processo judicial e a transparência do Poder Judiciário brasileiro.	Propõe-se a explorar e identificar as informações publicadas sobre tempo, custo e imparcialidade dos processos judiciais realizadas pelos tribunais e como tais informações podem vir a influenciar a transparência do Poder Judiciário brasileiro	De todos os 60 tribunais pesquisados, 48 apresentaram em seu planejamento estratégico o tema “custo” ou “acesso” na “missão”, “objetivo” ou nas “informações produzidas”
Rodvalho (2012)	Reforma do estado após a Emenda Constitucional 45/04: A Reforma do Poder Judiciário	Analisar a reforma do Poder Judiciário a partir da Emenda Constitucional 45, mais especificamente no que se refere à convivência dos critérios de eficiência e justiça	Dentre os achados destaca que um dos motivos para a reforma é o custo do Judiciário. E por custo se quer dizer não apenas o custo com manutenção dos serviços (incluindo pessoal e patrimônio), como também o custo social que representa o desempenho do Judiciário

Pinheiro (2014)	A justiça e o custo Brasil	Objetivo deste artigo é situar a importância da justiça na determinação do Custo Brasil, Como Custo Brasil entende-se o custo adicional de realizar negócios no Brasil em comparação a outros países	Nos seus achados aponta que a segurança jurídica se traduz, portanto, por uma norma jurídica estável, certa, previsível e calculável, não apenas no que tange às relações jurídicas entre particulares, mas principalmente naquelas de que participa o Estado
Ribeiro & Rudiniki Neto (2016)	Uma análise da eficiência do poder judiciário com base no pensamento de Douglas North	Busca problematizar a eficiência do Poder Judiciário, concebido como um serviço público	Apoiando-se na Teoria dos Custos de Transação observa-se nos achados que a ênfase dada pela economia era no sistema de preços, acreditando-se que a racionalidade dos agentes e o ambiente concorrencial agiriam de forma a estabelecer um ambiente de equilíbrio geral, a Nova Economia Institucional volta-se aos fatores que interferem na formação desse ambiente
Baiense & Rosa (2017)	O Uso de Sistema de Custos no Contexto da Administração Pública: Um Estudo Sobre os Tribunais de Justiça Estaduais do Brasil.	Objetivo deste estudo foi identificar a compreensão da gestão, bem como o uso de sistemas de custos nos Tribunais de Justiça dos Estados e DF, a partir do planejamento estratégico	A implantação de sistemas de custos (SC) foi definida como ação ou iniciativa estratégica por 10 tribunais, dos quais, apenas o do Rio de Janeiro está em fase de implantação
Jardim Neto (2020)	A Taxa Judiciária e a Autonomia Financeira do Poder Judiciário	Pretendeu-se responder às seguintes questões: há limites para fixação do valor da taxa judiciária? Existem patamares máximos? Pode ser cogitada a existência de patamares mínimos?	Dentre os achados, constatou-se que o custo do processo abrange: Despesas judiciais (honorários advocatícios, indenização, remuneração do perito/assistente, diária da testemunha) mais Custas judiciais (taxa judiciária e a <i>custa stricto sensu</i> )
Valezi Raymundo (2020)	Acesso ao Poder Judiciário e o benefício da justiça Gratuita	Aborda o comportamento do próprio Poder Judiciário ao decidir sobre os requisitos do benefício da gratuidade	Dentre os achados pontua-se que não há dados estatísticos a dimensionar o custo que o benefício representa para o Estado brasileiro, tampouco seus efeitos econômicos.

Fonte: Elaboração Própria

Merece destaque que a originalidade da presente pesquisa dar-se por fomentar área pouco abordada, custos ocultos não é muito abordado na área pública, muito menos no escopo do Poder Judiciário, mesma realidade quando trata-se de questionamento na qualidade dos *disclosures* das transparência que envolvem Poder Judiciário, como também qualidade do gasto público nacional da Justiça. A presente pesquisa aprofunda-se no custo oculto da atividade Judiciária Estadual, e percorre de forma sucinta os outros temas supracitados nesse parágrafo, agregando valor à academia e fomentando pesquisas nessas áreas.

### 3.1. Custos nos Tribunais de Justiça Brasileiro

De acordo com Martins (2003), custo é o “gasto relativo a bem ou serviço utilizado na produção de outros bens e serviços”.

Essa missão evidenciada, já era vislumbrada a muito tempo atrás nos ordenamentos legais, como no Decreto-Lei nº 200/67, onde já se buscava a racionalidade da aplicação dos recursos públicos, evidenciando o enfoque de custos, ordenando: “acompanhar os custos globais dos programas setoriais do governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços, [...] a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços para evidenciar os resultados da gestão.”

Mesmo se passando décadas após esse mecanismo legal, Miranda Filho (2003) constatou-se que:

Embora os Sistemas de Custos apresentem alguns princípios e meios próprios de realização, que se aplicam a uma grande gama de organizações, tais práticas, entretanto, se caracterizam por serem mais frequentes no âmbito das empresas privadas. No que tange às organizações públicas, em geral, este tema é relativamente novo e ainda pouco explorado pela literatura vigente (MIRANDA FILHO, 2003, p.12)

Em 2018, um passo importante para evidenciação de custos no setor público se deu pela edição do Manual de Informações de Custo (MIC), cujo apresenta conceitos básicos de custos aplicados ao setor público, relata a experiência da União na criação do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC), aborda aspectos operacionais básicos sobre acesso e utilização do SIC e descreve etapas recomendadas no processo de implantação da mensuração e avaliação de custos no âmbito de cada órgão.(Tesouro Nacional Transparente, 2018)

Ao analisar a aplicabilidade do manual na conjuntura do poder Judiciário, Baiense & Rosa (2017), pretendendo identificar a compreensão da gestão, bem como o uso de sistemas de custos nos Tribunais de Justiça dos Estados e DF, a partir do planejamento estratégico, constatou que as experiências positivas dos tribunais foram: do Rio de Janeiro, por estar em fase de implantação de um sistema de custos, com base no ABC; do Pará, por definir uma equipe com o responsável pelo desenvolvimento desse sistema; e do DF, por utilizar o SIC do governo federal.

Corroborando Andrade, Nascimento & Silva (2019) “relativamente ao poder judiciário, é de conhecimento dos autores, por meio de entrevista não estruturada, a existência de sistema de custos em um dos segmentos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)”

Convergem ambas as produções acadêmicas que poucas são as experiências de implementação de sistemas de informações sobre custos, que a maioria dos tribunais não possui compreensão clara quanto à gestão dos custos.

Já para Diniz & Lima (2016) ao analisar a eficiência do gasto público em todos os Tribunais de Justiça Comum do Brasil apontaram que existe uma forte correlação entre as despesas totais e a quantidade de baixas de processos evidenciando que apenas oito tribunais atingiram a eficiência, e sete têm o desempenho considerado fraco.

Outro ponto de relevância na temática é a constatação de Dantas (2013), que a literatura sobre contabilidade de custos sob o enfoque da gestão pública é escassa, porém mesmo com

todas as dificuldades inerentes à implementação de um sistema de custos, a geração de informação de custos voltada ao setor público deverá provocar uma mudança substancial no processo de tomada de decisão dos agentes públicos, pois afeta o processo de *accountability*.

### 3.2. Prestação de contas dos Tribunais de Justiça Brasileiro

A Emenda Constitucional nº45/2004 trouxe uma série de inovações para o Poder Judiciário, dentre essas mudanças destacam-se: a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (MP). De acordo com website do Supremo Tribunal Federal (2019),

O CNJ é presidido pelo presidente do STF, composto por 15 membros, entre ministros dos tribunais superiores, juízes estaduais e federais, representantes do Ministério Público e da advocacia e cidadãos de notável saber jurídico indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. O órgão é responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Dentre as atribuições do CNJ, estão: a expedição de atos normativos, o estabelecimento de metas e planos estratégicos e o controle dos dados estatísticos sobre os tribunais de todo o país. Atualmente ele é responsável pelo relatório que consolida todas as informações de prestação de contas referente o Judiciário Brasileiro, o conhecido “Justiça em Números”, sendo a principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004, divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com detalhamentos da estrutura, indicadores para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira.

O relatório traz importantes dados de custos do serviço judicial, como o per capita, a relação ao PIB, o da folha de pagamento, entre outros. Não mencionando, portanto, os critérios de mensuração ou sistema de custos empregados, sendo estes abordados, quanto à adoção ou não nos Planos Estratégicos individuais de cada Tribunal.

Segundo Alonso (1999, p. 45), a correta apuração dos custos dos serviços públicos e sua publicidade são poderosos instrumentos de controle social, permitindo aos usuários, aos auditores (internos e externos) a avaliação da eficiência dos serviços prestados

## 4. METODOLOGIA

O objeto do trabalho está inserido na área de custos dos serviços do Poder Judiciário Brasileiro e seus mecanismos de financiamento público. O estudo delimita-se de forma temporal entre 2015 a 2022, faz-se um corte em 2021, para analisar a eficiência.

Foram coletados dados dos 27 Tribunais de Justiça, visando ampliar o debate, porém, para responder à problemática central analisa-se o Tribunal de Justiça de Pernambuco, devido à delimitação do tempo da pesquisa.

### 4.1. Tipo da pesquisa

A pesquisa segue o rito da pesquisa empírica baseada na observação, formulação de hipóteses, dedução, testes e por fim resultados e conclusão, pretendendo-se manter uma relação constante entre as seguintes diretrizes: teoria, momento empírico, coleta de dados e interpretação dos resultados e assim produzir conhecimentos para a academia e sociedade e, no seu objetivo, é classificada como exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2002, p 41), estas pesquisas visam proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.

Consoante a abordagem, a pesquisa possui *design* misto, os métodos mistos viabilizarem

o estudo de problemas complexos e a construção de resultados de pesquisa potencialmente mais completos e relevantes. (Galvão, Pluye & Ricarte, 2017 p. 5)

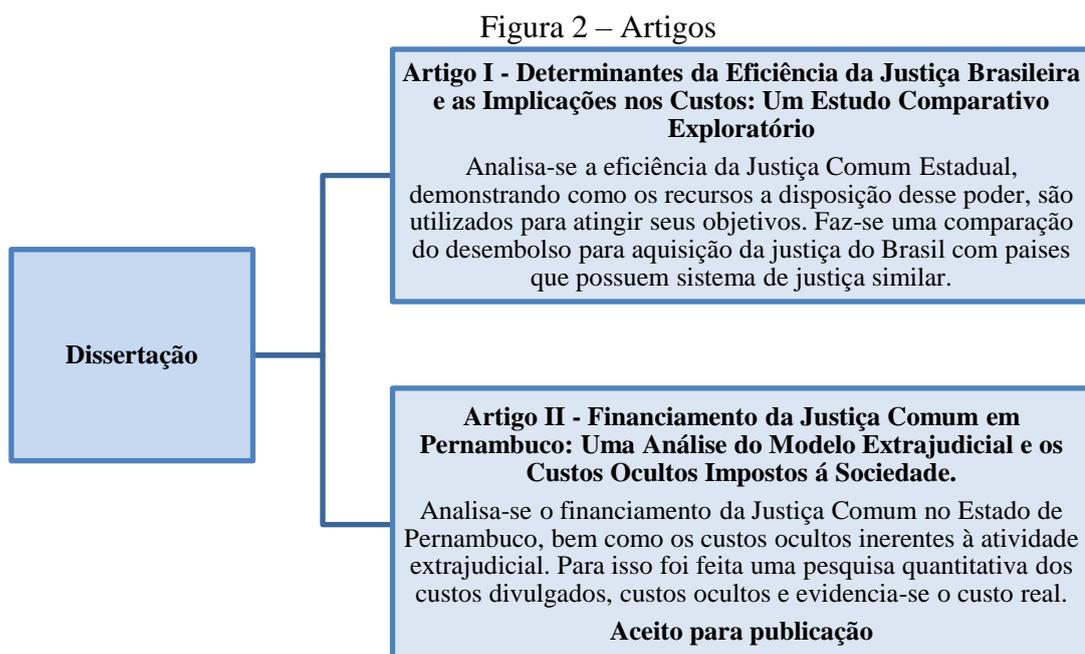
No primeiro artigo é feito um estudo comparativo exploratório, comparando a Justiça Comum Nacional em seguida Comparando Brasil com demais países. O estudo utiliza modelo de regressão linear para construir uma fronteira de eficiência paramétrica tomando por base uma função de produção  $Y = AF(K, L)$  onde  $Y$  é produto (*output*),  $A$  é o nível de tecnologia e  $K, L$  representam o capital e a mão de obra envolvidas no sistema de produção (*inputs*). A análise de conteúdo é empregada para testar a teorização de pesquisa, Teoria da Escolha Pública, nos achados da eficiência, verificando se há relação. Nos dizeres de Gil (2002, p. 133) o estudo qualitativo depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearam a investigação. Este artigo versará sobre a comparabilidade do Sistema Judiciário Brasileiro com o de outros países. Já Aliaga e Gunderson (2002), definem pesquisa quantitativa como a “explicação de fenômenos por meio da coleta de dados numéricos que serão analisados via métodos matemáticos (em particular, os estatísticos)”.

No segundo artigo é realizado um estudo exploratório descritivo, revelando os custos divulgados, os custos ocultos e pelo método indutivo é proposto um valor do custo real, para promoção dos objetivos da Justiça Comum no Estado de Pernambuco. A pesquisa exploratória visa a proporcionar ao pesquisador uma maior familiaridade com o problema estudado. Este esforço tem como meta tornar um problema complexo mais explícito ou mesmo construir hipóteses mais adequadas (Vieira, 2017 p. 65). Nesse sentido o estudo analisa os custos ocultos, testa hipóteses e propõe alternativa de diminuição de dispêndio financeiro do cidadão para fruição dos objetivos da Justiça.

#### 4.2. Desenvolvimento da pesquisa

Conforme enunciado, a pesquisa é desenvolvida no formato de dois artigos científicos e por isso dividida em duas subseções. Os artigos se complementam atingindo o propósito da investigação.

A figura 2 mostra como o tema é explanado em cada artigo, e como eles se completam.



O quadro 3 evidencia a relação da problemática de pesquisa e objetivos da dissertação com os artigos.

Quadro 3 – Relação Dissertação e Artigos

Produções Acadêmicas	Problemática	Objetivo	Análise
<b>Dissertação</b>	Qual a relação entre o financiamento da Justiça, sua eficiência e o desembolso de fato feito pelo cidadão para fruição dos objetivos desse Poder?	O objetivo central desta pesquisa é propor que o custo real da justiça seja maior que o de fato conhecido, pois os custos ocultos são represados e impostos à sociedade através da delegação à administração privada, com consequência de um serviço público caro e de baixa eficiência.	Objetivos específicos: 1.Evidenciar a eficiência na Justiça Estadual Comum Brasileira 2.Comparar Custos do sistema de Justiça Brasileiro com outros países com sistema judicial similar. 3.Demonstrar o custo real para promoção da Justiça, agregando o custo divulgado ao custo oculto.
<b>Artigo I</b>  Determinantes da Eficiência da Justiça Brasileira e as Implicações nos Custos: Um Estudo Comparativo Exploratório	Quais os fatores preponderantes nos indicadores de eficiência do sistema jurisdicional brasileiro?	Analisar a eficiência da Justiça Comum Estadual Brasileira e compará-la a de países com sistema de Justiça similar	Alcançado 1º e 2º objetivo específico da dissertação.  Contribui para o objetivo geral demonstrando o quanto caro e ineficiente é a Justiça Brasileira
<b>Artigo II</b>  Financiamento da Justiça Comum em Pernambuco: Uma Análise do Modelo Extrajudicial e os Custos Ocultos Impostos à Sociedade.	Qual a discrepância dos custos divulgados para promoção da Justiça Comum no Estado de Pernambuco no período entre 2015 a 2022?	Analisar o financiamento da Justiça Comum no Estado de Pernambuco e os custos advindos deste, com levantamento dos custos ocultos e análise de alternativa com menor ônus financeiro suportado pela sociedade.	Alcançado 3º objetivo específico da dissertação.  Consolida o objetivo geral da dissertação ao propor o custo real.  Consolida a resposta da problemática da dissertação.

Fonte: Elaborada pelos autores

O artigo I, é abordado no capítulo 5 da Dissertação e corresponde a abordagem mais ampla do tema. Faz-se uso da Estatística Descritiva e de inferência estatística num espectro amplo de construção de fronteira de eficiência, discutida no âmbito do trabalho de Farrell (1957), no qual uma isoquanta e a linha de isocustos definem, conjuntamente, eficiência técnica (capacidade de gerar produção com o nível de insumos dados) e eficiência alocativa (capacidade de produzir com menor custo). Assim é criada um modelo de regressão linear de modo a estabelecer um *ranking* de eficiência dos Tribunais Estaduais do Brasil, mostrando como a alocação dos recursos são utilizados nos tribunais nos diversos entes federativos, visto que eficiência e custos possuem relação, aqui internacionaliza-se a pesquisa, evidenciando um comparativo de países com sistema de justiça similar.

O artigo II é abordado no capítulo 6 desta Dissertação, corresponde à análise dos custos da Justiça Comum Estadual. Evidencia-se o que compõe o custo divulgado, o que é considerado custo oculto e propõe o custo real. Através de modelo de regressão linear são propostos dois modelos, para testar duas hipóteses de como o financiamento da justiça poderia repercutir em menos desembolso para o cidadão.

Por fim, o capítulo 7 traz as considerações finais, concluindo a presente pesquisa.

## 5. Determinantes da Eficiência da Justiça Brasileira e as Implicações nos Custos: Um Estudo Comparativo Exploratório

### RESUMO

O presente estudo teve por objetivo analisar a eficiência da Justiça Comum Estadual, a partir da técnica de construção de fronteira de eficiência, tomando como base uma função de produção, com o intuito de responder ao questionamento norteador: Quais os fatores preponderantes nos indicadores de eficiência do sistema jurisdicional brasileiro? O trabalho utiliza regressão linear múltipla para criar um *ranking* de eficiência das unidades jurisdicionais brasileiras da Justiça Comum e, num segundo momento, buscou-se a relação entre a discricionariedade da gestão (alíquotas, arrecadação e objetivos estratégicos) com a eficiência dos tribunais como unidade produtiva. Os resultados indicam que uma política de financiamento própria, arrojada, com altas alíquotas e maior arrecadação, não garante necessariamente mais eficiência, mas sim a qualidade do gasto dos recursos disponíveis. Em contrapartida, uma política de sanção a litígios predadores, pode repercutir em melhor eficiência. Os melhores níveis de eficiência, concentram-se em Tribunais de maior porte, demonstrando que níveis maiores de trabalho não diminuem a eficiência. Quanto à internacionalização da pesquisa, constatou-se que na Europa há países que conseguem concluir um processo com apenas 5% do tempo de tramitação praticado no Brasil, como também há países que possibilitam um dispêndio financeiro 89% menor, para a conclusão do litígio.

### 5.1. INTRODUÇÃO

O custo da justiça, está em evidência no contexto mundial. É latente a preocupação do cidadão por um sistema de justiça imparcial, eficiente, que otimize o investimento público, dado que o financiamento do poder judiciário é feito por parcela dos impostos via transferência do poder executivo, pagamento de custas e emolumentos. Como exposto por Schwengber (2006), a carga tributária sobre a sociedade brasileira apresenta um aumento continuado nos últimos 50 anos, porém, essa melhora alcançada na arrecadação não tem se refletido em uma melhora equivalente na provisão de serviços públicos.

A emenda Constitucional n.º 45/2004, desencadeou a Reforma do Judiciário, que dentre outras medidas, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como o órgão incumbido da tarefa de estabelecer medidas visando melhorar a administração Judiciária, para assim prestar uma atividade jurisdicional eficiente, visando atender o princípio imposto pelo artigo n.º 37 da referida norma, posto que de longe se percebeu que a administração judiciária, com toda sua morosidade, conhecida de longas datas, afastava-se muito do, ora, preceito pétreo estabelecido.

O CNJ, com isso, passou a ditar regras, fiscalizar e acompanhar os diversos órgãos do Sistema de Justiça. Em adição, implantou, então, o relatório de Transparência conhecido como “Justiça em Números”, o qual evidencia o investimento público e via estatísticas, mede a eficácia dos serviços ofertados por esse poder nas mais diversas frentes. Uma dessas, de especial atenção a essa pesquisa, concentra-se na média de duração do processo, dado que “à razoável duração do processo” é tema estabelecido como Direito Humano, fomentado mundialmente, previsto tanto na Corte Interamericana quanto na Corte Europeia de Direitos Humanos, seja por meio de Convenções ou da sua jurisprudência, com repercussão na Constituição de vários países, dentre os quais o Brasil.

Então, o tempo médio de tramitação processual analisado sobre a ótica dos recursos ingressantes no Poder Judiciário pode subsidiar uma análise mais segura quanto a eficiência do sistema de Justiça. Este artigo buscará evidenciar a eficiência da Justiça Comum Estadual Brasileira, posteriormente, a temática de custos, levantando as variáveis discricionárias (taxas, fundos e alíquotas), quando possível, para investigar se existe relação com a eficiência, para assim relacionar o impacto da subjetividade na eficiência dos Tribunais. Partindo da premissa da teoria da Escolha Pública, a pesquisa evidencia se o gestor usa de sua discricionariedade de modo a influenciar na alocação dos insumos, repercutindo na entrega final a sociedade, em forma de processos baixados, ou seja, os litígios concluídos.

O conceito de eficiência aqui empregado, trata-se da capacidade de produzir mais volume com a mesma quantidade de insumos e está, intrinsecamente, ligado a relação entre isoquante e isocusto. Cada unidade jurisdicional conta com uma estrutura de capital e mão de obra que se combinam a um nível de tecnologia para gerar um produto, aqui considerado a quantidade de processos baixados, afinal é esse o fim do julgamento. Assim, no âmbito das relações econômicas está ligado a ideia de criação ou disponibilização de utilidades (bens e serviços) e maximização dos resultados (redução de custos), enquanto sob a perspectiva jurídica, sobretudo nas ações do Estado, deve ser vista sob ótica da criação ou disponibilização de utilidades sociais e maximização dos resultados esperados, notadamente, o bem-estar social (Freitas & Vita, 2017, p. 27).

Procura-se responder a seguinte questão: Quais os fatores preponderantes nos indicadores de eficiência do sistema jurisdicional brasileiro?

O estudo tem por objetivo analisar a eficiência da Justiça Comum Estadual Brasileira e compará-la a de países com sistema de Justiça similar. Para atingir esse objetivo, o estudo percorre os seguintes passos: evidenciar as diferenças na política de financiamento dos Tribunais Estaduais Brasileiros; evidenciar a relação dos atos discricionários na política de financiamento com os índices de eficiência; evidenciar de forma macro o tema, mostrando de forma comparativa o custo da Justiça Brasileira com a de outros países, que possuem sistema de justiça similar ao praticado no Brasil.

O estudo traz informações de interesse, para a academia e para a sociedade, em relação à execução da política de financiamento do poder judiciário, justificando-se por abordar e fomentar a pesquisa da relação custo eficiência no Poder Judiciário.

## 5.2. REVISÃO DE LITERATURA

A eficiência é um dos princípios da administração pública, previsto no Art. n.º 37 da Constituição Federal. Logo após a consolidação da Carta Magna de 1988, o Poder Judiciário teve uma crise sistêmica, devido aos novos direitos individuais e coletivos, que desencadeou uma explosão de novos processos. Assim, o número de litígios cresceu demasiadamente em curto espaço de tempo, devido à oferta do serviço judicial, não ter acompanhado o mesmo ritmo que a demanda, evidenciando a necessidade de reestruturação para os moldes de uma prestação de serviços mais eficiente. Nesse sentido que se deu a Reforma do Judiciário como resposta à crise instalada. Segundo Borge (2000), o Estado deve sempre otimizar os benefícios gerados à população.

De acordo com Voigt & El-Bialy (2016), o sistema jurídico apresenta-se como fator preponderante no desenvolvimento socioeconômico de um país, impactando diretamente na eficiência das entidades que o compõe e Schwengber (2006, p. 17), afirma que a receita para o crescimento econômico de qualquer país, está apoiada em garantias que dependem do bom funcionamento da Justiça. De encontro a tais resultados, Yeung & Azevedo (2011), destacam que a morosidade da Justiça Brasileira é amplamente conhecida, tendo em vista que a duração de um processo ordinário no Brasil vai de 1.000 a 1.500 dias e se houver recurso ao Supremo

Tribunal Federal (STF), pode chegar a 14 anos.

De acordo com o CNJ (2022), a duração média dos processos judiciais no Brasil, isto é, o tempo médio de tramitação do acervo, nos processos pendentes é maior que nos processos baixados, estando as maiores faixas de duração concentradas no tempo do processo pendente, em específico de 8 anos e 4 meses para a Justiça Federal e 4 anos e 8 meses para o Justiça Estadual.

Na Justiça Estadual, os processos baixados de 2021 levaram 2 anos e 7 meses para conclusão, enquanto os pendentes apresentaram uma diferença de aproximadamente 2 anos a mais na tramitação e ao fim do ano ainda continuaram no acervo. Na Justiça Federal, a diferença é ainda maior, tendo em vista que processos pendentes aguardam solução definitiva há mais de 8 anos, enquanto o tempo de baixa foi de 1 ano e 10 meses, mostrando que houve maior priorização na resolução dos processos mais novos, mantendo um acervo antigo em tramitação. (CNJ, 2022).

O fato de os processos pendentes terem um maior tempo de duração que os baixados, aponta para as brechas na legislação processual que possibilitam inúmeros recursos. Grandes litigantes, mesmo sabendo que certas perdas financeiras por litígios são incontornáveis, preferem recorrer a recursos, pois assim, conseguem tempo para movimentar e trabalhar com o recurso financeiro, possibilitando-lhe algum lucro nessa movimentação, ou seja, quanto mais puder adiar o dispêndio final da causa, melhor.

A CF/88 no seu Art. n.º 5, garante que, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Também amparado pelo Código de Processo Civil no Art. n.º 4 e n.º 6 “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade concluída” e “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” respectivamente.

Tido como Direito Humano, o tema “razoável duração do processo” também tem amparo internacional, previsto na Corte Interamericana e na Corte Europeia de Direitos Humanos, com repercussão na Constituição de vários países. Apesar disso, Castro & Guccio (2014) e Voigt (2016), ressaltaram que tribunais que julgam processos com morosidade não só ameaçam sua própria legitimidade como podem produzir consequências econômicas negativas para todo contexto social inserido.

No prisma dos impactos econômicos causados pela atividade judiciária, destaca Posner (1974) que a pedra de toque para a avaliação das regras jurídicas deveria ser a sua capacidade de contribuir, ou não, para a maximização da riqueza na sociedade. O olhar econômico na análise crítica da eficiência do sistema de Justiça vai para além da qualidade na prestação dos serviços para focar numa proposta de maximizar os resultados e, ao mesmo tempo, minimizar os custos, atingindo a qualidade num patamar de otimização da utilização dos insumos disponíveis. Entretanto, a literatura, no contexto da administração pública, apresenta um número limitado de estudos que modelam e analisam a eficiência de tribunais, assim como os fatores determinantes nos níveis de eficiência (Deyneli, 2012; Gomes & Guimarães, 2013).

De acordo com Diniz & Lima (2016) a quantidade de trabalhos que tem como objeto de estudo o Poder Judiciário é escasso e insignificante quando comparada aos estudos focados na gestão do Poder Executivo. Segundo Nogueira (2011), entre os anos de 1995 a 2008, apenas 0,8% dos trabalhos publicados nos dois principais periódicos da área de Administração Pública no Brasil tratavam do Poder Judiciário e Siqueira et al (2019) através de análise de conteúdo feita em busca livre em diversos bancos de dados sobre eficiência no gasto público, evidenciou que de 82 artigos encontrados a predominância se deu no Poder Executivo, já no caso do Judiciário, apenas um único artigo foi encontrado.

Pode-se destacar, dentre os trabalhos disponíveis, a contribuição relevante dos estudos de Diniz & Lima (2016) que analisando a medida dos recursos aplicados pelos Tribunais de

Justiça brasileiros que geram eficiência, perceberam forte correlação existente entre o total de despesas e a quantidade de processos baixados. Dos 27 Tribunais Estaduais 9 foram considerados eficientes, com desempenho excelente ou ótimo, 4 foram classificados como bom e 14 foram considerados fracos ou razoáveis.

Já Yeung & Azevedo (2011) analisaram a ineficiência Judicial Brasileira e dentre os diversos precursores, destaca-se a escassez de recursos orçamentários e as brechas na legislação processual que possibilita inúmeros recursos judiciais e Fochezatto (2010), destaca que dois fatores são apontados como sendo os responsáveis pela morosidade da justiça estadual brasileira: insuficiência e má gestão de recursos materiais e humanos frente à crescente demanda de serviços judiciais. Assim, a eficiência na alocação dos recursos disponíveis poderia impactar positivamente, diminuindo o tempo de tramitação dos processos.

No contexto internacional, pode-se destacar: (Lewin, Morey & Cook, 1982) que mensuraram a eficiência administrativa da Corte Criminal Superior da Carolina do Norte. Os resultados mostraram 11 distritos ineficientes e 19 eficientes na análise dos 30 Distritos Judiciais e para as Jurisdições, foram 63 Cortes ineficientes entre as 97 Cortes analisadas. Os autores utilizaram como *inputs* o número de funcionários da unidade, o número de dias trabalhados, o número de casos, o número de casos de menor gravidade e o tamanho da população branca. Para os *outputs*, consideraram o número de casos julgados e o número de casos pendentes.

Destacam, Kittelsen & Forsund (1992), visando mensurar a eficiência, em seu resultado apontou que a ineficiência é causada pela não utilização de uma escala ótima e, não necessariamente, uma ineficiência técnica. Os autores sugerem que o tamanho ótimo seria de 2 vezes o tamanho da corte média.

Em adição, Tulkens (1993), desenvolveu pesquisas sobre eficiência das cortes de Justiça de Paz da Bélgica, gerando um *ranking*, no qual 80% eram ineficientes e 35% poderiam ser melhorados com aumento na produção ou 70% de melhoraria com a contratação de mais mão-de-obra. Já Pedraja-Chaparro & Salinaz-Jiménez (1996), utilizando o número de juízes e o número de funcionários, constataram que a média da eficiência é 77,38%, dentre 21 Cortes da Espanha analisadas, mas, apenas, cinco consideradas eficientes.

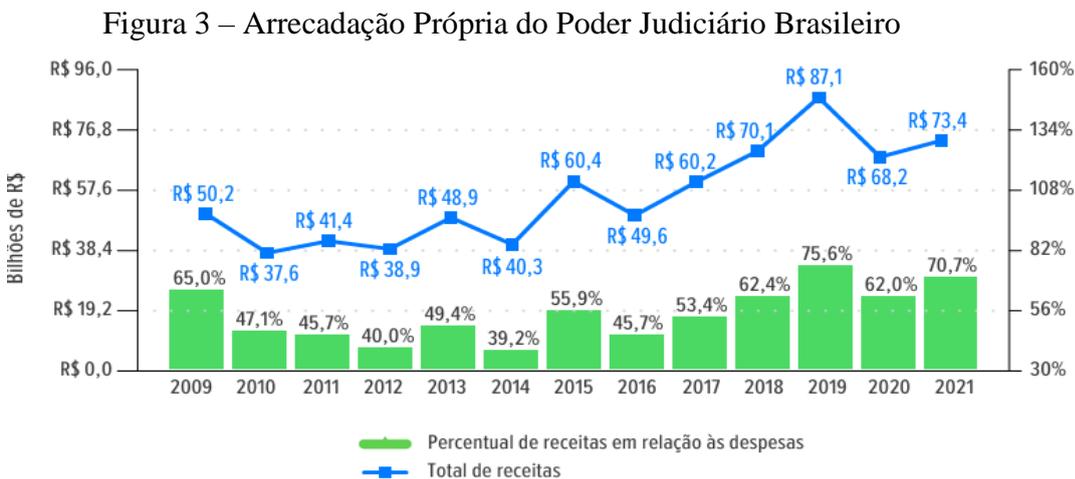
Acrescente-se que o Centro Nacional para Tribunais Estaduais dos Estados Unidos, órgão de estudos e pesquisas, investigando sobre a qualidade do serviço judicial, conclui que a eficiência e a qualidade judicial estão interligadas, apontando-as como sendo praticamente as mesmas. Um elevado nível de qualidade inclui celeridade na tramitação dos processos (Ostrom, Hanson & *National Center for State Courts*, 1999).

Já para o *European Judicial Systems - CEPEJ no Evaluation Report (2020-22)*, no que diz respeito à alocação do orçamento entre os tribunais, os países europeus consideram parâmetros diferentes, tais como: Históricos de despesas orçamentárias, número de juízes e funcionários não juízes, o número de casos recebidos e pendentes e o número de casos resolvidos. Ressalta-se que, por exemplo, o Reino Unido utiliza o número de casos resolvidos como critério principal, implementando um tipo de orçamento baseado no desempenho/eficiência.

Um sistema judicial eficiente colabora para a melhoria do clima de negócios, facilita a boa governação, apoia a luta contra a corrupção e aumenta o nível de confiança e qualidade das instituições. Todavia, não se pode falar em eficiência, sem mencionar o volume de recursos financeiros empregados para execução dos serviços. Trata-se de economicidade, como bem definido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (2010, p. 11), logo, é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade o que coopera para eficiência e eficácia.

Quanto a esse nível de custos, o Poder Judiciário recebe até o dia 20 de cada mês, na forma de duodécimos, os recursos de suas dotações orçamentárias, compreendidos os créditos

suplementares e especiais, para assim fazer sua própria programação financeira (art. 168 da CF/1988). Somados a esse montante tem-se as custas e os emolumentos como arrecadação própria da Justiça. Os cofres públicos receberam durante o ano de 2021, em decorrência da atividade jurisdicional, R\$ 73,42 bilhões, representando um retorno da ordem de 71% das despesas efetuadas (CNJ, 2022). A figura 3, evidencia a série histórica dessa arrecadação própria.



Fonte: Justiça em Números, CNJ (2022)

Ao analisar essa dupla frente de financiamento, via duodécimos e arrecadação própria, percebe-se claramente o quão alto é o custo da atividade Judiciária Brasileira. Não se incorre em julgamento de valor acreditar-se que seria benéfico para a sociedade que o ônus de custear a arrecadação diminuísse, então haveria benefício, no entanto, vê-se claramente que aumenta, em detrimento ao bem-estar social. Conforme Neves Jr (2020), exigências normativas, sociais, econômicas e políticas tornam necessário o aprimoramento da gestão orçamentária e financeira do Judiciário, pautados nos pilares da inovação e governança.

Na Europa, segundo o *CEPEJ* (2020), as receitas geradas pelas custas judiciais variam significativamente. Em alguns países, eles correspondem a mais de 40% do orçamento judicial, enquanto outros são inferiores a 5%. Já a mediana gira em torno de 8% do orçamento do sistema de justiça. Por exemplo, a Áustria se destaca pela maior percentagem, 97%, de custas judiciais em relação ao orçamento do sistema judicial, o que significa que o orçamento é quase todo financiado pelas taxas. Alemanha e Turquia também possuem contribuições significativas de custas judiciais que representam cerca de 40% do orçamento judicial. Em contrapartida, no Azerbaijão, Bélgica, França, Hungria, Mônaco, Montenegro, Espanha e Suécia, a arrecadação de impostos e taxas tem baixa representatividade no orçamento. (*CEPEJ*, 2020).

Nos países americanos, o Centro de Estudos da América fornece um relatório de como o sistema de custas foi estruturado e funciona em diversos países das Américas. Na Bolívia, entre 1997 e 2000, em média, 30 milhões de bolivianos (US\$ 3,8 milhões) foram arrecadados anualmente através da aplicação de taxas judiciais, representando 10% do Orçamento da Justiça. No Canadá esse índice fica em 16,5%, no Equador, 4%, no Paraguai 19% e no Peru 13%.

Obviamente, que o conceito de eficiência é relativo, ou seja, uma unidade produtiva pode ser eficiente sob determinado aspectos e ineficiente em outro ângulo. Em termos de ferramentas, há diversas formas de avaliar a eficiência de uma unidade produtiva, quer seja por análise qualitativas quer seja por meios quantitativos, dentre os quais se destacam as técnicas paramétricas ou não paramétricas (Charnes, Cooper & Rhodes, 1978). Como método paramétrico, Farrell (1957) se apoia numa isoquanta para construir uma fronteira de eficiência,

ou seja, uma região onde a capacidade de produzir atinge seu máximo, a partir de um dado conjunto de insumos. A proposta é que a eficiência é mensurada sob dois componentes: a eficiência técnica, que reflete a capacidade de se obter o máximo de produto a partir de um dado conjunto de insumos e a eficiência alocativa, que reflete a habilidade da utilização dos *inputs* na proporção ótima, dado seus preços e a tecnologia de produção.

A análise da eficiência, ratifica Schwengber (2006), tem por objetivo de construir um *benchmark* (ou parâmetro de referência) que permita a comparação entre as unidades para classificá-las segundo o critério adotado, pois a medida de eficiência é relativa.

Mecanismos para mensurar eficiência de unidades produtivas envolvem, geralmente, custos de produção com uma das variáveis. A rigor, a função de produção depende de capital, trabalho e tecnologia e a combinação desses insumos gera um determinado nível de produto. Segundo Peña (2008, p. 85), “a combinação ótima dos insumos e métodos necessários (*inputs*) no processo produtivo de modo que gerem o máximo de produto (*output*) é o que se conceitua como eficiência”, ou seja, uma unidade produtiva é mais eficiente que outra quando gera um nível de produto maior utilizando menos insumos.

### 5.3. MATERIAL E MÉTODO

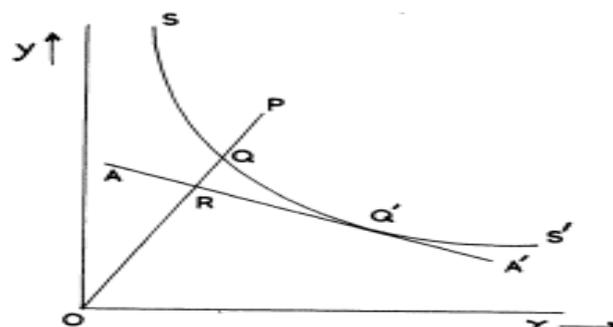
A presente pesquisa, tem *design* de caráter quantitativo exploratório, baseado na coleta de dados secundários, com uso de estatística descritiva. Ao mesmo tempo, utiliza-se da observação e análise documental, a fim de compreender-se a eficiência do sistema judicial.

A amostragem, conta com a análise da prestação do serviço jurisdicional dos 27 Tribunais de Justiça Comum do Brasil. Segundo Siqueira et al (2019), para a mensuração da eficiência, uma etapa relevante se refere à seleção de variáveis a serem utilizadas para compor o modelo, incluindo os *inputs* (variáveis de entrada) e os *outputs* (variáveis de saída).

Nesse sentido, verifica-se como as unidades produtivas podem maximizar as entregas a sociedade a partir dos recursos (insumos) disponíveis. Nesse sentido, considera-se como *inputs* os custos totais, a quantidade de processos no acervo (casos novos e pendentes), e o tempo médio de tramitação processual; como *output*, tem-se os processos baixados, já que é nesse estágio que dar-se-á o litígio como concluído, atingindo assim a finalidade do Judiciário. Observe-se que os custos totais servem como *proxy* representativa do capital e trabalho.

Com o uso da Estatística Descritiva e de inferência estatística, faz-se a análise exploratória de dados, tomando como marco temporal o ano de 2021. A questão da eficiência toma por base uma análise paramétrica que através de regressão linear múltipla estabelece uma fronteira de eficiência alocativa, isto é, a capacidade de poder fazer otimizando os custos. A proposta de Farrell (1957) é vista na figura 4.

Figura 4: Fronteira de eficiência



Fonte: Farrell (1957)

A curva  $SS'$  é chamada isoquanta e representa, geometricamente, o lugar de todas as

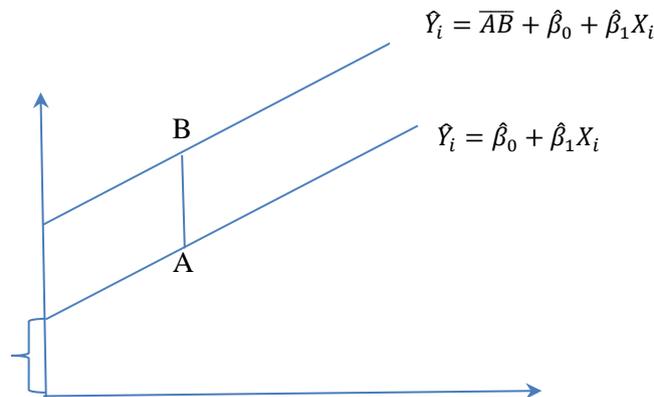
combinações possíveis dos insumos que geram o mesmo volume de produção. A linha AA' representa a isocustos, isto é, a combinação de insumos que geram o mesmo nível de custos. Assim, o ponto R representa viabilidade alocativa, mas não técnica porque está fora da isoquanta, enquanto o ponto Q representa viabilidade técnica, mas não alocativa porque não pertence a isocusto. O ponto ótimo de produção é, portanto, o ponto Q', onde a isocusto e a isoquanta possuem a mesma inclinação (Freitas, 2002).

Uma forma simplificada de mensurar a eficiência, utilizada pela presente pesquisa, pode ser vista a partir de um modelo de regressão linear dado por:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + u_i \quad (1)$$

onde,  $Y$  representa a quantidade de processos baixados – as entregas da Justiça Comum a sociedade – e  $X_1$  representa os custos totais,  $X_2$  os processos pendentes e  $X_3$  o tempo médio de tramitação processual, o número de magistrados e o número de servidores. A estimação desse modelo e a relação com a fronteira de eficiência paramétrica pode ser vista no gráfico 1.

Gráfico 1: Fronteira Paramétrica



Fonte: Freitas (2002)

O segmento vertical  $AB$  representa o maior erro positivo obtido com a regressão do modelo (1). Adicionando este erro ao intercepto, a reta se desloca tornando o ponto B como o mais eficiente e com isso as demais unidades poderão ser comparadas a B. A ineficiência de cada unidade representada pela distância vertical entre a nova reta de regressão e o ponto observado, ou seja, é o novo erro calculado em relação à reta de regressão deslocada.

Com essa técnica, tem-se uma forma rápida de mensurar a eficiência do sistema de justiça brasileiro. Assim faz-se um *ranking* decrescente de Eficiência dos Tribunais Estaduais do Brasil.

Analisa-se ainda os relatórios de transparência e os planos estratégicos, de modo a verificar se existe relação entre a discricionariedade da gestão com a eficiência dos tribunais como unidade produtiva, espera-se observar as diferenças de cada Tribunal de Justiça estadual no que se refere à sua política interna de financiamento.

À medida que o estudo for se consolidando, visando comparar o Brasil com países que possuem sistema de Justiça similar, será feito um *ranking* de modo a evidenciar o custo da Justiça versus o tempo de tramitação, de modo a trazer a discussão a internacionalização do assunto, mostrando o panorama do nosso país no mundo. Nesse estágio será utilizado dados do *Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, já que por conta dos tempos de colônia, herdamos o direito português, com os laços do Direito Romano, o *Common Law*.

De acordo com Bahia (2009), o Direito Brasileiro pertence à família continental da

Europa, graças à condição detida pelo Brasil de antiga colônia portuguesa, por isso o Direito Brasileiro deriva do Direito Português, arraigado ao Direito Romano, o *Common Law*. Assim, de modo a internacionalizar o debate levantado pela presente pesquisa, o estudo trará uma análise comparativa do Judiciário do Brasil em relação a outros países, que possui sistema de justiça semelhante, mostrando o panorama do Brasil no mundo.

A análise do resultado dar-se-á com a técnica de teoria substantivas e análise de conteúdo. A teoria substantiva que, ao contrário das grandes teorias formais, explicariam melhor as áreas específicas da pesquisa empírica, já que essas teorias nasceriam diretamente de dados do mundo real. (Bianchi & Ikeda, 2008).

#### 5.4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A sessão está dividida em dois tópicos, a primeira aborda os resultados da pesquisa, evidenciando os fatores preponderantes na eficiência da Justiça Estadual Comum do Brasil, respondendo o óbice de pesquisa, sendo estes tratados como *inputs* para a entrega do serviço final a sociedade, os *outputs*, processos baixados. Já a segunda trata dos resultados do estudo comparativo Brasil versus países com sistema de Justiça similar.

##### 5.4.1. Justiça Estadual Nacional

A tabela 1 evidencia a Estatística descritiva das variáveis utilizadas. Seja a pretensão do estudo analisar a medida de eficiência alocativa para entrega de processos julgados nos Tribunais Estaduais de Justiça Brasileiro, no ano de 2021, as variáveis dos 27 entes federativos apresentam-se:

Tabela 1 – Estatística Descritiva das variáveis

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio Padrão
Custos Totais*	282,7	12.789,55	2.270.99	1.324,33	2.687,33
Processos baixados	53.690	4.808.427	745.267	376.023	992.235
Acervo Total = Processos Pendentes + Casos Novo	97.209	27.273.272	2.982.135	1.293.675	5.295.802
Tempo Médio de tramitação **	571	2.010	1.199	1.232	368,34

Fonte: Elaborada pelos autores. \*Valor em milhões de Reais \*\* Tempo em dias

Na construção do resultado apresentado na tabela 1, visando um resultado mais fidedigno. Para o acervo foi considerado a soma dos processos pendentes e dos casos novos e para o tempo médio de tramitação, foi considerado a média dos processos baixados e dos processos pendentes, enquanto que para os processos baixados considera-se a média de tramitação dá entrada até a baixa definitiva e para os pendentes consideram-se a média de tempo entre a entrada até o fim de 2021, onde o mesmo ainda tramitava.

Ao analisar a estatística descritiva, conforme tabela 1, evidencia-se que as variáveis Custo Total e Processos Baixados possuem a mesma quantidade de unidades acima da média, com 8 Tribunais, sendo 3 da região Sudeste (SP, RJ e MG), 3 da região Sul (RS, PR e SC) e 1 para as regiões Centro-oeste (GO) e Nordeste (BA). Ou seja, unidades que mais baixam processos são as que possuem maior custo – com exceção do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que figura dentre os que possuem custo acima da média, porém os processos baixados não acompanham essa variável – e estão localizados nas regiões que possuem maior concentração de capital.

Ao comparar esse resultado com a variável tempo de tramitação dos 8 evidenciados,

apenas 1 demonstra um tempo de tramitação abaixo da média, PR. Já RJ se destaca como um dos piores resultados, com 2.010 dias médios de tramitação processual, considerado baixados e pendentes, para a baixa são 1.855 dias em média. Enquanto RR tem o menor período, 571 dias, de tramitação total do acervo. Isolando apenas a baixa processual, destaca-se SE com 365 dias, seguido pelo DF com 395 dias.

Percebe-se, assim, a importância da análise conjunta das variáveis, Custos Totais, Acervo total a disposição e Tempo Médio de Tramitação, pois, não se pode considerar eficiente um Tribunal que embora possua um alto número de processos baixados, mas, é demasiadamente moroso.

Vale salientar ainda que a variável custo total é composta por: 89% de pagamento com pessoal (magistrados e servidores, ativos e inativos); o restante refere-se às despesas de capital e outras despesas correntes. Do montante de despesa de pessoal, 86,2% dos gastos destinam-se ao pagamento de subsídios e remunerações; 7,1% são referentes ao pagamento de benefícios (ex.: auxílio-alimentação, auxílio-saúde); 2,4% correspondem ao pagamento de despesas em caráter eventual e indenizatório, tais como diárias, passagens e auxílio-moradia; 3,6% são gastos com terceirizados (as) e 0,6% com estagiários (as) (CNJ, 2022).

Tabela 2 – Resultado da Regressão

Variáveis	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Const	-120.498,81	108078,88	-1,11	0,2764
Custos Totais	136,72	36,2656	3,76	0,0010 ***
Acervo Total	0,111089	0,0175323	6,33	1,82e-06 ***
Tempo Médio de Tramitação	186,792271	99,09	1,88	0,072 *

Fonte: Elaborada pelos autores.

A tabela 2 traz o resultado do modelo de Regressão Linear Múltipla, com  $R^2 = 0,9729$ . Apenas o termo constante não foi significativo, ou seja, poder-se-ia considerar uma regressão pela origem, no entanto, isso não afetará a análise, entretanto, isso reforça o que se Custos Totais = Acervo = Tempo Médio de Tramitação = 0, a quantidade de processos baixados poderia ser nula. Então, foram feitas previsões e a partir do termo de erro, foi possível estabelecer o *ranking* de eficiência da Justiça Comum Estadual Brasileira, conforme evidenciado na tabela 3.

Aplicado o teste de normalidade dos resíduos, evidenciou-se resultado Qui-quadrado (2) = 2,2027[0,3629], o que demonstra distribuição normal, de acordo com Nunes, Leite & Konrath (2011), esta distribuição influencia diretamente na qualidade e confiabilidade de resultados das análises estatísticas desenvolvidas em pesquisas científicas. Corroborando Adkins (2009), o teste de Doornik-Hansen também utiliza a estatística Qui-quadrado para averiguar a veracidade na hipótese de normalidade.

Tabela 3- *Ranking* de Eficiência alocativa da Justiça Comum Estadual Brasileira ano 2021

Tribunal	Processos baixados	Previsão	% Eficiência
TJSP	4.808.427	4.982.011	100%
TJMG	1.597.500	1.680.813	92%
TJSC	1.080.039	1.029.986	81%
TJRJ	2.562.808	2.110.292	80%
TJDFT	402.050	684.007	79%
TJRR	56.550	35.577	77%

TJPA	339.836	531.329	77%
TJMS	376.023	466.183	77%
TJAP	72.349	67.888	77%
TJSE	217.464	161.744	76%
TJRO	255.231	179.317	76%
TJAC	53.690	96.318	75%
TJBA	1.120.878	1.155.162	75%
TJPR	1.204.350	959.519	75%
TJPB	301.080	324.684	74%
TJAM	338.652	260.905	74%
TJPI	198.771	239.820	74%
TJRS	1.265.852	1.195.235	74%
TJTO	181.828	219.129	74%
TJCE	527.160	479.560	74%
TJAL	139.650	258.557	74%
TJRN	239.524	332.317	74%
TJGO	782.463	724.837	74%
TJES	321.936	482.302	74%
TJMT	502.425	443.179	74%
TJMA	440.880	423.715	74%
TJPE	734.784	597.815	73%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao analisar os atos de discricionariedade da gestão, com o *ranking* apresentado, pode-se destacar alguns pontos:

- O TJSP, que se apresenta em primeira colocação no *ranking*, o CNJ o classifica como de grande porte, assim como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná. Nesse sentido o TJSP possui o maior orçamento, um custo total superior a R\$ 12 bilhões, porém no rateio por processos baixados fica bem abaixo da média, em análise com os tribunais de grande porte, fica atrás apenas do TJRJ. Evidencia-se que nessa mesma ótica, o TJDF apresenta maior custo, porém em 4º lugar de eficiência por ser o mais célere, apresentando menor tempo de tramitação dos processos baixados. Apresenta ainda menores alíquotas, chegando a cobrar a Taxa Judiciária de 0,5%, menor proporção que todos analisados.
- O TJRJ em sua lei de custas, prevê elevar em até 10 vezes às custas por abandono do caso por culpa das partes e para litigantes contumazes prevê custas em dobro. Isso refletiu em possível melhoria nos indicadores de produtividade, uma vez que verificando o total dos custos por processo baixado fica bem abaixo da média, sendo antepenúltimo com menor valor financeiro por baixas. Isso reflete que não houve acentuada diferença na arrecadação, destacando-se como possível ato de gestão para dirimir elevação de acervo processual.
- Observa-se ainda que os cinco maiores tribunais estaduais estão localizados nos Estados que detêm 64% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 51% da população brasileira, ao passo que os cinco menores tribunais estaduais (TJRR, TJAC, TJAP, TJTO, TJAL) abarcam apenas 2% do PIB e 3% da população (CNJ, 2022). Porém, os menores Estados, mesmo com menores orçamentos,

conseguem ter boa produtividade, assim não protagonizam os últimos lugares do *ranking*.

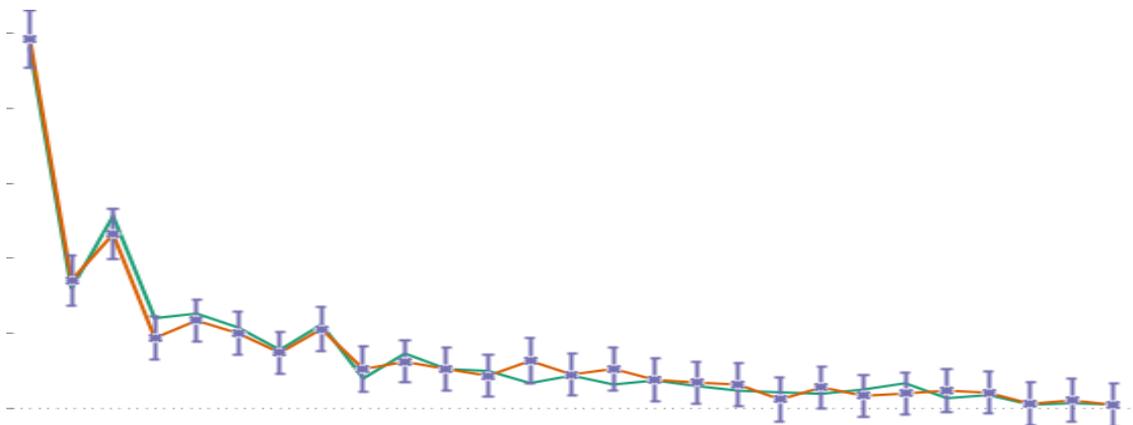
- Já para o TJMT, ocupante das últimas colocações do *ranking*, chama atenção na política de financiamento, as práticas: as custas vão do valor mínimo R\$ 455,24 ao máximo de R\$ 96.789,97, há também custas de 1% sobre o valor de acordos e os recursos de apelação serão calculadas em 3% (três por cento) sobre o valor da causa. Essa prática, apresenta discrepância significativa dos demais, o DF, por exemplo, pratica alíquota de custas em 2% do valor da causa, garantido o mínimo de R\$ 42,16 e fixado o máximo de R\$ 634,61. Isso repercutiu nos valores arrecadados em relação ao número de processos ingressados sujeitos a cobrança de custas, o TJMT apresentou maior volume com R\$ 2.791,42, enquanto o TJDF R\$ 246,15.
- O TJPE, último lugar do *ranking*, analisado pelas variáveis de forma isolada, apresenta-se em 10º lugar em termos de custos e em 9º em relação a quantidade de processos baixados. Entretanto, em relação ao tempo de tramitação dos processos pendentes fica em 14º e tem sua eficiência impactado quando se analisa o tempo de tramitação dos processos baixados, posto que fica em 20º lugar.

Assim, conclui-se que uma política de custas arrojada, apenas de maior promoção de arrecadação, não garante necessariamente mais eficiência, e sim a qualidade do gasto dos recursos disponíveis, como também a discricionariedade da gestão na alocação dos recursos. Afunilando ainda mais, ao observar os dois polos mínimos e máximo no *ranking* quanto suas estratégias, entanto, o MT tem como diretriz “Viabilizar os recursos, orçamentários e financeiros, necessários para a manutenção e atendimento das novas demandas” o SP “Estruturar o orçamento anual com base nos projetos”. Isso refletiu em um financiamento do acervo total em R\$ 468,94 em SP e 1239,15 em MT.

Ao verificar o custo total pelo acervo disponível, considerando casos novos e pendentes, constatou-se que novamente São Paulo tem menor custo por processo e 468,94 e uma força de trabalho de 423 (magistrados e servidores), enquanto RR 2.908,31 por processo e 72 (magistrados e servidores).

O *ranking* de eficiência pode ser observado também como o gráfico apresentado na figura 3, evidenciando a curva S’S” conforme demonstrado no trabalho de Farrel (1975), com a fronteira de eficiência alocativa.

Figura 5 – Curva de eficiência alocativa dos Tribunais Estaduais do Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se que a curva encontrada pelo modelo, apresentando os processos baixados, as previsões e erros, corresponde exatamente ao proposto por Farrel (1975), ressalta-se ainda que o gráfico vai da unidade mais eficiente, o Tribunal de Justiça de São Paulo, até a unidade menos eficiente, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso.

#### 5.4.2. Justiça no Mundo

O Relatório de avaliação da qualidade e eficiência da Justiça dos países Europeus, conta com alguns índices que avaliam a qualidade da justiça, dentre os principais estão: a Taxa de Liberação (CR) e a Taxa de Disposição (DT).

No primeiro é obtido pela divisão do número de processos baixados pelo número de casos novos em determinado período, expresso em porcentagem, com objetivo de demonstrar como o tribunal está trabalhando o fluxo de processos, permitindo comparação entre eles, independentemente das suas diferenças e características individuais.

O segundo índice, a Taxa de Disposição (DT), é o tempo calculado necessário para que um caso pendente seja resolvido, considerando o ritmo atual de trabalho. É alcançado dividindo o número de processos pendentes no final de um determinado período pelo número de processos resolvidos nesse período, multiplicado por 365. Mais casos pendentes do que resolvidos levarão a um DT superior a 365 dias (um ano) e vice-versa.

A combinação desses dois indicadores, prometem uma avaliação de uma oferta de serviço judicial de qualidade, combinação preferível de CR e DT é aquela em que o CR é 100% ou superior e o DT está abaixo do valor mediano. Enquadram-se nesta categoria, Armênia, Áustria, Dinamarca, Estônia, Hungria, Noruega, Romênia, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Cazaquistão, todos com CR acima de 100% e DT inferior a 200 dias. Já Bósnia e Herzegovina com, 103% e 639 dias e a Itália com um CR de 104% e 674 dias, em 2020, apresentam resultados desfavoráveis em relação ao pretendido (CEPEJ, 2020-22).

No Brasil, há um indicador semelhante ao CR Europeu, trata-se do Índice de Atendimento à Demanda (IAD), indicador que verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos. Assim, em 2020, O IAD na Justiça Estadual foi de 115%, já os países europeus tiveram uma média de 97% para o mesmo período. A fim de verificar

Já para o DT europeu, comparando com os indicadores nacionais, no Brasil considera-se o tempo médio propriamente dito, evidenciado no Relatório de transparência da Justiça em todas as frentes de atuação. Aqui já pode-se analisar a tão conhecida morosidade do sistema judicial brasileiro, comparando-o com outros países, pode-se verificar ainda, o custo financeiro dessa morosidade. A tabela 4, apresenta um comparativo evidenciando o custo da Justiça com o tempo de tramitação processual.

Tabela 4- *Ranking* do comportamento da Justiça no Mundo, em 2020

Posição/País	Custo por Habitante	Tempo Médio Duração processos	Posição/País	Custo por Habitante	Tempo Médio Duração processos
1º Brasil	€ 88,05	1.155	19º República Eslovaca	€ 71,55	204
2º Itália	€ 82,15	674	20º Dinamarca	€ 92,35	190
3º Croácia	€ 64,32	655	21º Noruega	€ 78,79	183
4º Bósnia e Herzegovina	€ 37,81	639	22º República da Moldávia	€ 15,73	171
5º França	€ 72,53	637	23º Romênia	€ 49,58	168

6º Malta	€ 62,98	550	24º República Checa	€ 64,50	165
7º Mônaco	€ 199,42	514	25º Hungria	€ 55,29	165
8º Turquia	€ 16,12	513	26º Luxemburgo	€ 176,73	161
9º Sérvia	€ 40,21	472	27º Suécia	€ 127,71	161
10º Espanha	€ 87,90	468	28º Áustria	€ 137,99	156
11º Geórgia	€ 8,69	433	29º Estônia	€ 53,56	135
12º Albânia	€ 14,53	366	30º Holanda	€ 125,31	127
13º Eslovênia	€ 100,03	350	31º Suíça	€ 217,31	126
14º Finlândia	€ 79,11	300	32º Armênia	€ 10,47	126
15º Macedônia do Norte	€ 19,27	294	33º Lituânia	€ 47,45	117
16º Montenegro	€ 64,02	280	34º Marrocos	€ 14,72	117
17º Letônia	€ 56,49	239	35º Azerbaijão	€ 9,59	88
18º Alemanha	€ 140,73	237	36º Islândia	€ 116,04	63

Fonte: Elaborada pelos autores

No Brasil o custo total da Justiça em 2020 foi de R\$ 100.067.753.052, assim distribuídos: Justiça Estadual R\$ 57.684.840.891; Justiça do Trabalho R\$ 19.884.433.028; Justiça Federal R\$ 12.141.297.276; Justiça Eleitoral R\$ 6.292.980.334; Justiça Militar Estadual R\$ 163.136.441; Tribunais Superiores R\$ 3.901.065.081. (CNJ, 2021). Os custos com a Justiça Estadual, segmento que abrange 77% dos processos em tramitação, corresponde a aproximadamente 58% do total do Poder Judiciário.

O orçamento do Sistema de Justiça, nos países europeus, inclui salários (de juízes e funcionários não-juízes), manutenção dos edifícios, investimentos em novas instalações, informatização, despesas de justiça, formação e educação, e outras despesas. Em média, 70% do orçamento atribuído aos tribunais é dedicado aos salários, 7% à construção dos tribunais manutenção, 8% para despesas de justiça, 5% para informatização, 2% para investimentos em novos edifícios, 0,2% para treinamento e educação e 8% são outras despesas.

Evidencia-se aqui a qualidade do gasto, com o financiamento da justiça nos países europeus, além de possuírem um custo menor por habitante, um tempo de tramitação menor, o valor despendido pelo cidadão ainda consegue ser melhor aproveitado.

## 5.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo avaliar a justiça comum brasileira, verificando se atos da gestão impactam na eficiência e posteriormente comparar com o sistema de Justiça de outros países. De acordo com os resultados, observou-se forte presença da regionalidade nos resultados da eficiência, posto que os 9 Estados do Nordeste apresentaram-se entre os 50% menos eficientes, enquanto dos 4 do Sudeste, 3 figuram nos 50% mais eficientes.

Embora os Tribunais de maior porte tenham maior número de acervo, uma distribuição maior de processos por magistrados e servidores, tem um custo menor por processo baixado e maior eficiência. Enquanto em regiões com menor acervo, menor índice de acervo por mão de obra, o custo fica mais alto e há menos eficiência. Então conclui-se que indicadores de gestão podem estar impactando na eficiência.

O tempo de tramitação do acervo, tem bastante impacto na eficiência da Justiça Brasileira e isto se deve às brechas na legislação processual, onde há inúmeros recursos durante o litígio, com ações protelatórias, incluindo os casos de litigância de má fé. Observou-se ainda a necessidade de atenção do Poder Judiciária, quanto a agestação de meios para diminuição do

tempo de tramitação dos casos pendentes, pois as sentenças tem se concentrado nos casos novos, os processos antigos ficam paralisados por muito mais tempo impactando diretamente na eficiência.

A presente pesquisa teve como limitação o tempo para sua produção, com isso limitou-se a pesquisa nacional ao ano de 2021, como sugestão de pesquisas posteriores, estudo nessa temática que tenham um corte temporal maior na amostragem, a fim de resultados mais fidedignos. Quanto à internacionalização do estudo, a comparabilidade foi feita apenas com países europeus, ficando como sugestão de novas pesquisas um comparativo da Justiça Brasileira com países Americanos.

## **6. FINANCIAMENTO DA JUSTIÇA COMUM EM PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DO MODELO EXTRAJUDICIAL E OS CUSTOS OCULTOS IMPOSTOS À SOCIEDADE.**

### **RESUMO**

Este trabalho analisa o financiamento da Justiça Comum no Estado de Pernambuco, bem como os custos ocultos inerentes à atividade extrajudicial. Para isso foi feita uma pesquisa quantitativa dos custos divulgados, custos ocultos e verificação do custo real. Os dados foram extraídos do website da Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça e da transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. O trabalho utiliza regressão linear para testar duas hipóteses, de modo a verificar qual seria mais benéfica a sociedade. Os resultados indicaram que entre os custos divulgados e o custo real há uma discrepância de 13%. Já o teste das hipóteses, indicaram que a alternativa com menor ônus financeiro para a sociedade, é a reformulação na estratégia dos serviços extrajudiciais, principal vetor dos custos ocultos. A pesquisa é sustentada em uma triangulação de teorização, apoiando-se nos seguintes pressupostos: Teoria da Agência (demonstrando o conflito de interesse), Teoria da Escolha Pública (motivações para delegação dos cartórios a iniciativa privada) e da Teoria Institucional (utilização dos cartórios como fonte de receita para o Judiciário). Assim, verificou-se que houve inúmeros projetos legislativos para reforma do modelo extrajudicial, porém não foram exitosos, com alegação de trazer riscos financeiros/orçamentários, enquanto isso, o desembolso com outros gastos é crescente, extrapolando assim forte associação a teoria da Escolha Pública. Os achados ratificam a continuidade do pleito pela reformulação. Verificou-se ainda, que apesar da delegação, o extrajudicial é utilizado como multiplicador de eficiência do judiciário, sendo meio de subdelegação de serviços judiciais.

**Palavras chave:** Cartórios, custos ocultos, teoria da Escolha Pública.

### **6.1. INTRODUÇÃO**

O poder judiciário visa a interpretação das leis e o julgamento de acordo com elas, de modo a mitigar conflitos da sociedade. Em sua estrutura, conta com algumas ramificações, sendo composto pela justiça comum e pela justiça especializada, presentes tanto na Justiça Federal quanto na Estadual, sendo o Supremo Tribunal de Justiça, o órgão maior, aquele que atua para zelar pelo cumprimento da Constituição Federal.

Ao observar o sistema de justiça do Brasil, vê-se grandes estruturas, forte rigor hierárquico, composição de membros (juízes e desembargadores) com salários e benefícios expressivos, dentre outros aspectos, no entanto, paira sobre o sistema, o rótulo de ineficiência. Com essa preocupação, a Emenda Constitucional n.º19/98 trouxe o princípio da eficiência, no

caput do artigo n.º 37 da CF, cujo fito é levar a administração pública a patamares semelhantes à iniciativa privada, permitindo que o cidadão passe a questionar-se sobre o investimento social, na forma de tributação direta e indireta, está sendo revertido para a sociedade na forma de prestação de serviço público de qualidade.

Nesse sentido, com a sociedade exigindo maiores índices de efetividade na administração pública, iniciou-se o que foi intitulado como a teoria da Nova Gestão Pública (NGP), que impôs maior rigor para a redução de custos como também mais qualidade na prestação de serviços públicos (Andrews & Kouzmin, 1998). Assim, faz jus verificar qual medida de desembolso é necessária para que se obtenha os serviços públicos de qualidade. Enquanto, o órgão prestador dos serviços, busca maximizar a sua eficiência/efetividade mediante estratégias para financiamento, muitas vezes, até imputando aos cidadãos custos os quais não tramitam no seu orçamento anual, impondo ao cidadão de forma oculta. Com isso, nasce o conflito de agência, de um lado o principal, sendo o cidadão, do outro lado, o agente, sendo a administração pública.

De acordo com Furedy (2005), o custo oculto pode ser definido como qualquer custo que não esteja facilmente aparente, embora seja importante no processo produtivo. Sob esse prisma, cabe analisar quais são os custos ocultos pagos pela sociedade para aquisição dos serviços judiciais.

Nesse contexto, tem-se a crescente atuação dos serviços extrajudiciais, os conhecidos cartórios, executando cada vez mais serviços que outrora só se faziam por vias judiciais, como os casos de partilha, divórcios, acordos, dentre outros. A CF vincula os cartórios, diretamente, ao Poder Judiciário e a lei nº 8.935/94, no seu Art. 1º, coloca que o cartório tem por objetivo “dar publicidade, atestar a autenticidade e garantir a segurança e eficácia a todos os atos jurídicos praticados no país”. Portanto, pode-se inferir que os serviços ofertados nos cartórios possuem características de custos ocultos para promoção dos objetivos do Poder Judiciário, assim, ao quantificar o custo do Poder Judiciário para a sociedade, a junção cartórios e às vias judiciais, pode trazer mais fidedignidade, para uma melhor prestação de contas ao cidadão como financiador da máquina pública.

Essa equação conjunta é arraigada por forte conflito de interesse (Teoria da Agência), cabendo analisá-la à luz dos pressupostos da Teoria da Escolha Pública (motivações) e da teoria da Institucional (Delegação privada, não estatização, fiscalização) verificando assim como a sociedade é impactada nessa conjuntura.

#### 6.1.1. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Conforme o Manual Internacional de Pronunciamentos Contábeis do Setor Público de 2022 emitido pelo comitê *International Public Sector Accounting Standards Board - IPSASB*, o principal objetivo dos governos, e das entidades do setor público, é fornecer serviço público, de qualidade, necessários aos constituintes. Consequentemente, o desempenho financeiro do setor público não será total ou adequadamente refletido em nenhuma medida de resultados financeiros. Portanto, seus resultados financeiros precisarão ser avaliados no contexto da realização dos objetivos de prestação de serviços.

O Poder Judiciário tem como missão declarada promover seu desenvolvimento em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e de controle da atuação administrativa e financeira; enquanto sua visão está associada a garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça brasileira. O responsável pela execução dessa visão e missão é o Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Como uma das diretrizes do CNJ, divulgada em seu *website* é “definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário”, pode-se, então, concluir que as diretrizes estabelecidas em seu Plano Estratégico é referência nacional, subjacente a todos os órgãos que compõem o Sistema Judiciário (Plano estratégico -

CNJ, 2022 p. 8).

Observe-se que, as palavras: “benefício social”, “atuação financeira”, “eficiência” e “responsabilidade social” culminam em maior contribuição social do poder judiciário. O aprimoramento dos procedimentos internos pela busca do princípio constitucional de eficiência trouxe procedimentos holísticos para atingimento dessa contribuição. Observe-se ainda que dentre aqueles estratégicos estabelecidos pelo CNJ, os cartórios marcam forte presença. Logo, para atingir os objetivos do Poder Judiciário sobre o prisma contábil estabelecidos pelo IPSASB, o extrajudicial é indissociável.

Nesse sentido, este estudo busca verificar qual o custo da atividade judicial para atingimento do seu objetivo, considerando a relevância da atividade extrajudicial, que por delegação à iniciativa privada é suportado diretamente pela sociedade. Então admite-se que os custos com o extrajudicial possam ser represados nessa equação divulgada nos meios de transparência, sendo assim um custo oculto para a promoção dos objetivos do Poder Judiciário.

Diante disso, surge o seguinte questionamento: **Qual a discrepância dos custos divulgados para promoção da Justiça Comum no Estado de Pernambuco no período entre 2015 a 2022?**

O escopo da pesquisa é a Justiça Comum do Estado de Pernambuco, a qual possui 552 unidades extrajudiciais, cartórios, admitindo-os como geradores de custo oculto da atividade jurisdicional do Estado de Pernambuco.

O estudo tem por objetivo principal analisar o financiamento da Justiça Comum no Estado de Pernambuco e os custos advindos deste, com levantamento dos custos ocultos e análise de alternativa com menor ônus financeiro suportado pela sociedade.

Para responder essa questão, alguns passos são necessários, como: levantamento analítico dos custos mensuráveis, evidenciação e levantamento dos custos ocultos, verificação do custo real da atividade judiciária no Estado de Pernambuco, elaboração de modelo de regressão linear e testes de hipóteses para evidenciação do modelo com proposta de menor ônus financeiro suportado pela sociedade.

Finalmente, o estudo justifica-se por levar *accountability* social, levando o leitor a reflexão dos custos ocultos na tomada de serviços públicos. Já para a academia traz uma discussão de um tema pouco abordado na administração pública, principalmente pela apreciação da matéria sob o ângulo do tomador do serviço, no caso a sociedade.

## 6.2. REVISÃO DA LITERATURA

Este tópico está dividido em três subitens que pretendem destacar a relação entre os cartórios e o poder judiciário, clarificar a presença dos custos ocultos e tratar da teoria de base que respalda essa investigação.

### 6.2.1. Relação cartório e Poder Judiciário

Segundo a Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG (2021) há 13.627 cartórios em todo o Brasil, das quais 552 estão localizadas no Estado de Pernambuco. O *caput* do artigo nº 236 da CF, prevê que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público” (Brasil, 1988) e dessa forma, embora seja responsabilidade da administração pública, é executado por entidade privada. Assim, por determinação constitucional, os agentes públicos delegatários não se enquadram como servidores públicos.

Na análise “*sub examine*” de Mello (2020) onde menciona que “*Nemo transferre potest plus quam habet*”, ninguém pode transferir mais que tem, nessa perspectiva corresponde então a atividade cartorial como pública.

Na relação legal entre cartórios e poder judiciário cabe destacar a presença da Lei Nº 8.935/1995, que os vinculam, nas seguintes tratativas: da função (art. 1º), dos requisitos para investidura (art. 14º), da seleção (art. 15º), não cumulatividade com serviço público (art. 25), fiscalização (art. 37 observando o art. 103-B, § 4.º, inciso III da CF) e a co-responsabilização (art. 38), sendo a questão da remuneração tratada pelo art. 236 da CF. Com isso, nota-se que a atividade extrajudicial é praticamente indissociável do Poder Judiciário, sendo um meio de acesso à justiça, “na construção do termo Justiça Multiportas, deixa de ser apenas o local em que os processos são julgados para se tornar mais amplamente remetidos para o mecanismo mais adequados” (Hill, 2020 pág. 382).

A Lei Federal nº 11.441/2007 previu a possibilidade de inventário, partilha, separação e divórcios consensuais realizados em cartórios extrajudiciais, ratificando a Justiça Multiportas através da desjudicialização, fenômeno que consiste na resolução de litígios ou atos da vida civil, que tradicionalmente dependiam da intervenção judicial, para a sua solução em agentes externos ao Poder Judiciário. Em suma: consecução do acesso à justiça extramuros.

Já a contrapartida financeira, dos cartórios, dá-se através dos emolumentos, os quais são a contraprestação pelos serviços extrajudiciais prestados. Por seu caráter de valor proveniente de contraprestação direta de serviço público específico e divisível, os emolumentos possuem natureza jurídica de taxa, conforme o art. 146 da CF, uma das espécies pertencentes ao gênero de tributo. Os emolumentos são tabelados conforme trata o parágrafo 2º do artigo nº 236 da Constituição, que estabelece a responsabilidade dos Estados-membros de fixarem seus valores, devendo ser estes adequados e suficientes para remunerar os serviços prestados (Brasil, 1988).

#### 6.2.2. Custo Ocultos

De acordo com Leone (1997) a Contabilidade de Custos deve atender a três objetivos básicos, que são: determinar o resultado, controlar as operações e auxiliar na tomada de decisão. No sentido de controlar as operações, os custos podem ser diretos ou indiretos e segundo a variabilidade, podem ser fixos ou variáveis. Ainda há apreciação quanto à classificação da natureza como mensuráveis ou ocultos. Os custos mensuráveis, também denominados explícitos, possuem critérios de cálculo estabelecidos (AECA, 1995), enquanto os custos intangíveis ou ocultos, não aparecem claramente na contabilidade padrão, mas são importantes para o sistema produtivo de uma entidade (Furedy, 2005).

Os custos ocultos nascem das disfunções das organizações no desempenho das suas atividades, afetando assim o desempenho de seus objetivos. Para Silva & Severiano Filho (2011), as disfunções podem ser compreendidas como o diferencial entre o funcionamento esperado e o funcionamento atingido. Corroborando Martins et al. (2013) apontar essas falhas como falta de controles que resultam nos cultos ocultos.

Millher & Vollmann (apud Santana, 2012, p.27) trataram de custos não percebidos e de difícil mensuração, dando início aos estudos dos cultos ocultos. De acordo com Furedy (2005), o custo oculto não está evidente na contabilidade convencional, apesar de importante no custo final.

Em adição, Sousa, Ribeiro & Rodriguez (2022, pág.78) afirmam que “alguns teóricos utilizam o termo ‘custo oculto’ para denominar os custos derivados da ineficiência de gestão, enquanto outros empregam a expressão ‘custos invisíveis’ para aqueles custos que são inerentes às atividades da empresa, causados por problemas estruturais internos ou externos”.

Na iniciativa privada os custos ocultos são estudados como forma de maximizar o lucro, porém como no setor público o escopo é voltado para o interesse público, o sentido de potencialização do resultado pode ser entendido como a forma de maior eficiência, no sentido de atingir seu objetivo como menor recurso. Com isso, Cabello & Silva (2017), tratam da importância de pesquisar sobre a gestão de custos ocultos no setor público não está relacionada

com a avaliação de estoques ou a apuração de lucros, mas visa contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

De acordo com Silva (2015), os custos ocultos são habituais no setor público, podendo resultar em um valor elevado caso fossem contabilizados mensalmente. Evidenciou ainda Monteiro (2015) que há uma pequena quantidade de trabalhos relacionados aos custos ocultos com o setor público.

A repartição dos custos, é evidenciada na literatura, da forma exposta por Greco (2005), o Estado arca com as despesas de manutenção do Poder Judiciário (gastos fixos), e as partes, em alguns processos, arcam com as despesas das práticas de alguns atos. O não evidenciado nessa equação é o custo oculto, que mesmo impactando o tomador dos serviços, são represados nessa soma, por não tramitar nos cofres públicos e sim serem suportados diretamente pelo cidadão.

Para Tabak & Prestes (2017, pág. 464) “a opção por um sistema de custeio integral pelo Estado, aquele em que o governo paga integralmente as despesas e o processo é sempre gratuito, está em desuso, para não incentivar a judicialização excessiva de demandas”.

Embora exposta à justificativa do Tabak & Peres, o que impacta o cidadão, é que ele é tributado em todo o consumo, renda, propriedade, dentre outros. Onde na repartição dessa tributação, o Estado já envia o Duodécimo desse ao Judiciário, ao recorrer à justiça, o cidadão novamente sofre o ônus pelas custas. E o que pode ainda elevar essa taxa, é quando por escolha política, o serviço seja delegado aos cartórios, que com os emolumentos, incluídos nele, há a precificação do serviço, e inúmeras tributações. Ou seja, para a promoção de alguns serviços o cidadão já pode ter sido tributado várias vezes.

### 6.2.3. Teoria de Base

O princípio da transparência, na prática, atua como controlador do princípio da eficiência. Através do acesso à informação os cidadãos obtêm conhecimento de como as escolhas realizadas pelos gestores públicos impactam a sociedade. O presente estudo utiliza-se de um arcabouço teórico triangular composto pela Teoria da agência, Teoria da Escolha Pública e pela Teoria Institucional, cujos pressupostos se complementam dando vida as variáveis estudadas respaldando as hipóteses da pesquisa, para extrapolar um resultado mais fidedigno sustentado nos moldes de pensamentos já bem fundamentado por pesquisas anteriores.

Num primeiro momento, basta debruçar um olhar cético sob a administração pública, revestido pelos pressupostos da NGP, segmentado pelos pilares da eficiência, produtividade, transparência e *accountability* (Bairral, Ferreira, & Bairral, 2013). Assim, decorrem diversas ramificações investigativas que buscam entender conjecturas, dentre as quais: o nível de rigor que o Brasil aplica nesses pilares, se o desenvolvimento econômico-administrativo efetivo é condizente ou não com a informação que chega até a ponta, ou se emana de estratégias nos *disclosures* para apresentar uma eficiência frágil. Afunilando tais perspectivas ao escopo do trabalho, os pilares supracitados são amplamente discutidos no Poder Judiciário e isso auxilia no entendimento de como a triangulação teórica proposta ajuda a fundamentar os objetivos da pesquisa, evidenciando como os conflitos de agência fomentam Escolhas Públicas realizadas pelo gestor de modo a defender seus interesses, buscando mostrar-se eficiente mesmo que isso resulte em maior desembolso do cidadão para tomada dos serviços. O gestor efetiva essa escolha, institucionalizando os cartórios, delegando os serviços que outrora eram realizados nas vias judiciais.

Nesse sentido, as estratégias utilizadas pelos gestores, em suas escolhas, auxiliam a reduzir custos e maximizar a eficiência. Porém, em análise mais criteriosa, observa-se que a redução de custos é apenas aparente, pois é imposta indiretamente à sociedade. Isso é observado, quando o Poder Judiciário delega parte de seus serviços aos cartórios extrajudiciais, retirando uma parcela de possíveis litígios e a sociedade ao recorrer aos cartórios acaba por ser

tributada com taxas mais elevadas, pois financia a iniciativa privada e, indiretamente, o poder público.

O conflito de agência é observado sob todos os aspectos. Nesse panorama, expressa-se pela tentativa do gestor de se mostrar eficiente, efetivando o papel do agente, enquanto a sociedade busca serviço público de qualidade com baixo desembolso tributário, protagonizando o papel do principal. Isso, fomenta no gestor os pressupostos da teoria da escolha pública, que afirma que o homem é um maximizador de utilidade, egoísta e racional, suas ações frente à gestão pública podem ser motivadas aos seus interesses pessoais (Buchanan & Tullock, 1962), evidenciando caminhos para compreensão das interações institucionais que ocorrem dentro do setor público (Buchanan, 1984). Por fim, essas interações abrem espaço para a teoria institucional, fechando assim a triangulação teórica.

Baseado na teoria da escolha pública, existe a hipótese de que a fim de maximizar eficiência financeira, o Poder Judiciário atribui muito de seus serviços aos cartórios extrajudiciais, argumentando, via transparência, que isso traz redução de custos com mão de obra e dá celeridade processual, porém de forma oculta esse custo ainda é imputado à sociedade. Portanto, vê-se que a delegação à iniciativa privada, se apresenta como estratégia de redução de gastos, e cada dia mais os cartórios são utilizados como peça fundamental da Justiça Multiportas. Assim, o poder de fiscalização do Judiciário é utilizado no sentido de institucionalizar a atividade extrajudicial.

Dentro da Teoria Institucional, Dias Filho (2008), aponta um pressuposto importante que é a avaliação social das organizações, evidenciando que mecanismos institucionalizados, se sobressaem até mesmo comparados a resultados efetivos. Assim, por um lado, o poder judiciário, através da institucionalização extrajudicial, traz mais burocracia para os cartórios, reduzindo a própria, para obter melhor avaliação social. Por outro lado, o profissional à frente da unidade extrajudicial vê-se cada dia mais tributado e coberto de amarras no desenvolvimento de suas atividades.

### 6.3. MATERIAL E MÉTODO

A presente pesquisa possui como marco temporal o período entre 2015 e 2022, tem como objeto os custos da justiça comum estadual de Pernambuco. Os dados são secundários, com amostra não aleatória.

O estudo tem natureza quantitativa, à medida que são tratados os dados numéricos, é feita uma amarração teórica do entendimento dos autores sob as variáveis analisadas formando um arcabouço para análise da teorização de pesquisa.

Para análise define-se custo divulgado/mensurável, como todo aquele divulgado pela transparência do órgão de Justiça Estadual Comum do Estado, o Tribunal de Justiça de Pernambuco e custo oculto aquele que embora seja essencial para atingir a estratégia nacional da justiça não é contabilizado, devido o ônus financeiro ser transferido a sociedade através da delegação à iniciativa privada.

Assim, para o custo divulgado/mensurável, é contabilizado todas as despesas divulgadas no relatório de transparência do TJPE, chamado “Despesas e Dados Orçamentários - Res CNJ 76/2009”, o qual é utilizado para prestar contas ao CNJ anualmente conforme a resolução supracitada, sendo esse utilizado ainda para consolidação do relatório de transparência anual, conhecido como “Justiça em Números”. Portanto, o custo mensurável se iguala às despesas divulgadas.

Para o custo oculto considera-se a arrecadação dos cartórios extrajudiciais e são dados extraídos do *website* do Justiça aberta, especificamente o “Relatório de Arrecadação”, no período de 2015 a 2022. Uma das variáveis de interesse é a receita bruta do período, tendo em vista que parte dessa receita é repassada, na forma da legislação estadual específica, ao TJPE – Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, ao Fundo Especial do Registro Civil (FERC) e

às Prefeituras.

No estado de Pernambuco esse repasse se faz através da Taxa de Serviços Notariais (TSNR), que se configura como o tributo de fiscalização do TJPE, com alíquota de 20%. O FERC compensa os atos gratuitos e garante salário mínimo aos cartórios hipossuficientes, com alíquota de 10% e, além disso, tem-se o Imposto Sobre Serviços (ISS), cuja alíquota é 5%, embutida no valor dos serviços. Então, para não ter duplicidade na contabilização do custo oculto, será retirado o percentual da TSNR, posto que essa já é repassada ao Poder Judiciário do Estado de Pernambuco, ou seja, já entra na consolidação da transparência. Assim, o custo oculto representa 80% da arrecadação dos cartórios.

Ressalte-se que Tabak & Prestes (2017) sugere utilizar como divisor do valor total das despesas, os números de processos novos, assim tem-se o valor do custo no processo, enquanto Ros (2015) recomenda um cálculo simples, dividindo o orçamento total destinado para o Poder Judiciário pelo total de casos baixados, indicando o custo por processo. Daí, verifica-se que o valor das despesas dos órgãos judiciários tem sido parâmetro da base para cálculo dos custos dos serviços ali ofertados, demonstrando assim aderência da metodologia da presente pesquisa para a academia. Evidencia-se que ambos os aspectos abordados pelos autores aqui citados, são eficazes para evidenciação dos custos mensuráveis, ou seja, o qual tramita pelos cofres do Estado, porém para simplificação exclui-se a variável de tramitação e os efeitos da inflação do período.

Outros autores (Amaral, 2000; Sarmiento, 2016; Miller e Vollmann, 1985) evidenciam a possíveis custos ocultos na justiça, observando que: a) por depender de recursos escassos, os direitos demandam ou implicam em escolhas disjuntivas de natureza financeira; b) As escolhas alocativas acabam sendo também desalocativas, pois subtraem recursos existentes, mesmo quando isso não seja explicitado; e, c) Expõe a existência de uma “fábrica oculta” dentro da estrutura oficial da empresa.

O impacto das escolhas financeiras, devido aos recursos escassos e as necessidades ilimitadas, resultado da discricionariedade da gestão, gera os possíveis custos ocultos, ou seja, recursos para além daqueles orçamentários. Assim, ilustra-se os dizeres de Amaral (2000) e Sarmiento (2016), já a ideia empregada da “fábrica oculta” expressa por Miller & Vollmann (1985), para garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos necessita-se do extrajudicial, ou seja, a CF já vinculava o serviço extrajudicial como peça importante para alcance dos objetivos do judiciário deixando a lacuna do custo, ficando esse oculto na equação, assim o tomador do serviço público sofre o ônus diretamente pela aquisição dos serviços cartoriais. E quanto mais o Judiciário utilize-se da desjudicialização, aumenta a lacuna. Considera-se o custo real como sendo a soma dos custos mensuráveis com os custos ocultos.

Assim, são conhecidos os custos: mensuráveis, ocultos e real. Possibilitando verificar a discrepância dos custos divulgados. O estudo parte para investigar uma alternativa que beneficie a sociedade, diminuindo o ônus social dos custos ocultos para promoção dos objetivos do Poder Judiciário, e assim é elaborado um modelo de regressão linear,

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \mu_i \quad (1)$$

O modelo testará duas hipóteses, observando um período de 8 anos, sendo assim expressas:

H<sub>1</sub> = Modelo atual, considerado custo mensurável e custo oculto, o mensurável custeado pelo orçamento e o custo oculto suportado diretamente pela sociedade.

H<sub>2</sub> = Modelo proposto, custo mensurável e custo oculto adicionam-se formando o grande custo real, sendo financiado pelo orçamento.

Para  $H_1$ , utiliza-se o Custo Mensurável (Despesas totais do TJPE, para promoção da Justiça Comum de Pernambuco) como variável dependente e as Receitas Totais (todas as receitas ingressantes nos cofres do TJPE) e o Custo Oculto (Total arrecadado pelos cartórios, descontado a TSNR) como variáveis independentes. Então, tem-se o seguinte modelo:

$$CM_i = \beta_{0+} + \beta_1 RT_1 + \beta_2 AR_2 + \mu_i \quad (2)$$

sendo  $CM$ , o Custo Mensurável,  $RT$ , Receitas Totais e  $AR$ , a Arrecadação dos Cartórios.

Para  $H_2$ , utiliza-se o Custo Real, isto é, as Despesas totais do TJPE, para promoção da Justiça Comum de Pernambuco; adicionado a arrecadação líquida dos cartórios, já que esses garantem a segurança e eficácia a todos os atos jurídicos conforme lei dos cartórios, como variável dependente e as Receitas Próprias (receitas das custas, além de outras receitas de arrecadação própria, descontada a TSNR) e Repasses (Valor dos duodécimos) como variável independente. Então, tem-se o seguinte modelo:

$$CR_i = \beta_{0+} + \beta_1 RP_1 + \beta_2 AR_2 + \mu_i \quad (3)$$

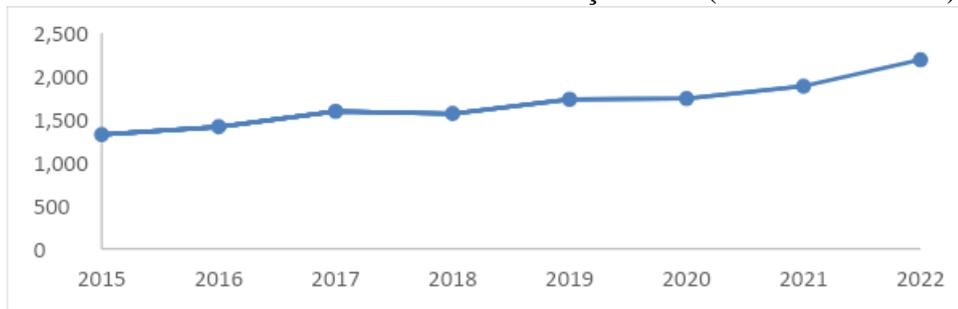
sendo  $CR$ , Custo Real,  $RP$ , Receitas Próprias e  $R$ , Repasses (Duodécimos).

Os dados foram tratados por planilhas eletrônicas e pelo GTRE – *Gun Times Regression Estimation*. São utilizados dados de 2015 a 2022 ( $i = 1, 2, 3, \dots, 8$ ).

### 6.3.1. Resultados e Discussões

Para levantamento analítico dos custos mensuráveis, foi considerado o relatório de transparência proposto pelo CNJ e acatado pelos demais órgãos do poder judiciário, sendo admitida as despesas com pessoal e encargos do quadro ativo e inativo; com terceirizados; e estagiários, com cargos em comissão; com funções de confiança; com projetos de construção e obras; com aquisições em tecnologia de informação e comunicação; com custeio da tecnologia de informação e comunicação; e despesas com capacitação.

Gráfico 2 - Custo Mensurável Total da Justiça de PE (Valor em milhões)



Fonte: Elaborado pelos autores

O gráfico 2 evidencia o total de despesa, o custo mensurável, com as fontes de recursos conhecidas e divulgadas pela transparência, sendo esses os duodécimos e a arrecadação própria.

Como mais de 90% desse custo é relacionado a despesa de pessoal, vale a pena ressaltar que de acordo com Portela (2017), o gasto com o magistrado em Pernambuco está entre os maiores do Brasil. O custo médio de cada um dos 498 magistrados (juízes e desembargadores) em atividade no estado é de R\$ 654.588,00 anual, sétimo lugar no *ranking* nacional.

No período de 2018 a 2022, tomando por base o custo mensurável, em Pernambuco pelo ângulo de processos, conforme Tabak & Prestes (2017), por casos novos e Ros (2015), por processos baixados. Os custos apresentam-se conforme tabela 5.

**Tabela 5 – Estatísticas do Custo Mensurável por Processo**

<b>MEDIDAS</b>	<b>CASOS NOVOS</b>	<b>PROCESSOS BAIXADOS</b>
Média	3.295,94	2.722,73
Erro padrão	344,39	306,86
Mediana	3.629,95	2.887,13
Desvio padrão	770,08	686,17
Mínimo	2.136,03	1.833,38
Máximo	4.067,60	3.410,37

Fonte: Elaborada pelos autores ; Valores em R\$

Ressalta que os meios de transparência da Justiça Comum de Pernambuco, apenas apresentam-se relatórios estatísticos de produtividade de 2018 em diante, por isso há um recorte dentro da amostra estudada, sem prejuízo de relevância por representar mais de 60% da amostra estudada.

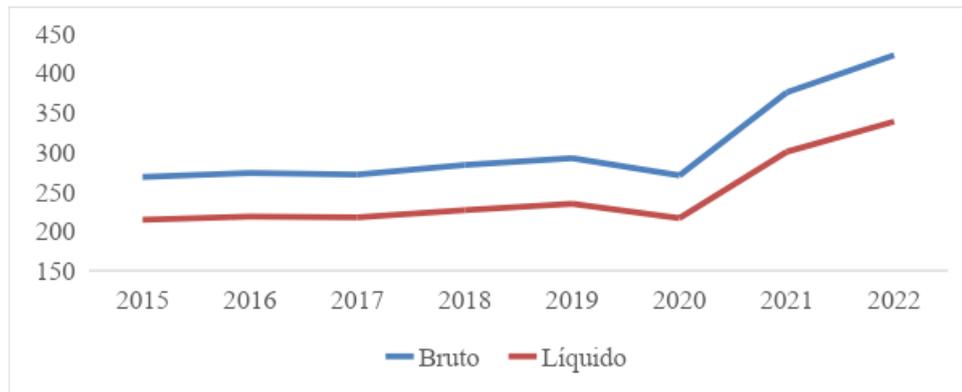
Observa-se que na análise descritiva, o custo apresenta-se mais alto com relação aos processos novos, devido a 2020 apresentar um número menor de casos novos em 28%, e um número mais alto de processos baixados em 17%, com o custo mantendo-se a patamar similar. Possível justificativa seja referente ao impacto da pandemia do coronavírus, onde houve baixa procura do jurisdicionado à justiça e os servidores em *home office* focaram nos processos em tramitação.

Ponto culminante da presente pesquisa dá-se por apresentar os valores ordinários, observa-se que dentro do marco temporal deste estudo, o relatório de transparência em 2015 trazia os valores expressos ordinários por Estado, nas edições posteriores passaram a ser expressos em valores comparativos por variáveis diversas e os valores de fato expressos ordinariamente limitou-se a nível nacional. Essa escolha administrativa já extrapola a evidência da Teoria da Escolha Pública, onde o gestor utiliza-se de estratégias para mesmo atendendo a conformidade legal, limita as ferramentas para confronto da eficiência de sua gestão.

Como a pretensão desse estudo também é verificar o nível de desembolso direto da sociedade para fruição da promoção da justiça comum estadual em Pernambuco, como custo oculto é admitido o desembolso do cidadão para fruição do objetivo do Poder Judiciário, tomando como base a estratégia Nacional, admitida pelo CNJ. Então, como custo oculto tomou-se como base a arrecadação das serventias extrajudiciais, pois não há do que se falar em extrajudicial sem o poder Judiciária e vice-versa, sendo indivisíveis apesar da delegação.

O gráfico 3 evidencia os valores brutos arrecadados, já os valores líquidos, são desconsiderados os 20% devidos à TSNR.

Gráfico 3 – Custo Oculto para Prestação da Justiça em PE (Valor em Milhões)



Fonte: Elaborada pelos autores

Em análise aos dados apresentados no gráfico III, observa-se que o período compreendido entre 2019 a 2020, houve uma queda abrupta na arrecadação dos cartórios, esse período coincide com o da pandemia do Coronavírus, devido a restrição da circulação de pessoas e a obrigatoriedade de fechar empreendimentos, ressalta-se que após 2020 com a retomada econômica refletiu em um aumento expressivo na arrecadação, visto que o cidadão pode efetuar os serviços pendentes.

O custo oculto, analisado pelos dizeres de Amaral (2000), quando menciona “escolhas disjuntivas de natureza financeira” aplicada ao presente estudo, pode-se entender que através da delegação dos cartórios à iniciativa privada, o legislador utiliza-se da estratégia para beneficiar o administrador. A literatura aponta uma ratificação ao exposto no estudo de Moraes, Hermano & Knoerr (2016) que ao investigar as vantagens e as desvantagens da adoção da estatização dos cartórios “os custos diretos poderiam ser reduzidos, o Estado suportaria o ônus de custear os serviços, mediante o repasse de recursos obtidos por outras fontes”. Porém, os autores alegam que a hipótese é rara, pois dificilmente o Poder Público se proponha a onerar mais o orçamento.

Dito o exposto vê-se clara as escolhas disjuntivas expostas por Amaral (2000), ratifica-se ainda pelo estudo de Sarmiento (2016), ao afirmar “escolhas alocativas acabam sendo também desalocativas, pois subtraem recursos existentes”, evidencia-se essa alocação de recursos a luz da Teoria da Escolha Pública, quando a escolha pela continuidade no modelo atual mesmo havendo inúmeros projetos legislativos os quais pleitearam para uma reforma do modelo extrajudicial, impedindo-os de lograr êxito, com a justificativa dos entraves financeiras/orçamentárias, enquanto o desembolso com a magistratura judiciária, é crescente.

De acordo com Moraes, Hermano & Knoerr (2016), houve as seguintes tentativas de reforma no modelo das serventias extrajudiciais, propostas pela Câmara de Deputados:

- PEC 304/2004, visava repassar aos Estados e municípios a responsabilidade pela execução dos serviços cartorários.
- PEC 411/2014, imponha teto de ganhos aos notários e registradores
- (PL 1983/2015, imponha teto de remuneração aos notários e registradores, destinando as verbas excedentes à Saúde

Ressalta-se ainda que dentro do custo oculto ainda há embutido o financiamento dos atos gratuitos praticados nas serventias extrajudiciais, 10% da arrecadação dos cartórios é destinado ao FERC, utilizado para compensar os atos gratuitos e também garantir um salário mínimo aos profissionais titulares de cartórios hipossuficientes, conforme Lei Estadual nº 14.642, de 26 de abril de 2012.

O gráfico 4, apresenta o comparativo dos custos, como também a soma do custo

mensurável, com o custo oculto, da atividade extrajudicial, aqui esse total denominou-se de custo real da justiça comum no Estado de Pernambuco, custo esse suportado pelo cidadão, pela tributação direta e indireta.

Gráfico 4 - Comparativo dos custos para tomada dos serviços da Justiça Comum em PE (Valor em Milhões)



Fonte: Elaborado pelos autores

13% de Discrepância

Em análise do financiamento para alcance dos objetivos jurisdicionais, ou seja, para alcance da estratégia nacional, no escopo do Estado de Pernambuco. Foi levantada duas hipóteses, visando uma alternativa de menor desembolso financeiro para o cidadão.

$H_1$  = Modelo Atual, caso em que o extrajudicial é financiado pela sociedade e é utilizado como fonte de receita da atividade judicial, a título de taxa de fiscalização. Onde a atividade extrajudicial acaba por ser um custo oculto arcada diretamente pela sociedade, corroborando os autores (Amaral, 2000; Sarmiento, 2016; Miller e Vollmann, 1985). Evidenciando que as escolhas alocativas de recursos acabam por impor à sociedade o custeio da “fábrica oculta” que trabalha em prol aos objetivos judiciais, mas sem custos para esse, sendo essa fábrica, os cartórios.

Tabela 6 – Parâmetros da regressão da  $H_1$

Variável	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Interseção	30.184.645,38	5.138.788,68	5,87	0,0000
Receitas totais	0,31	0,05	6,27	0,0000
Arrecadação Cartórios	3,17	0,39	8,03	0,0000

Fonte: Elaborado pelos autores

$R^2 = 0,8371$

A tabela 6 evidencia que um incremento unitário nas receitas totais impacta num aumento de R\$ 0,31 no Custo Mensurável, e um incremento de R\$ 1,00 na arrecadação dos cartórios, aumenta o Custo Mensurável em R\$3,17. Observe que é latente a alta arrecadação extrajudicial. Comparando os esforços, as receitas cartoriais precisam de três vezes maior que as advindas do judiciário. No modelo atual, o custo do emolumento precisa ser alto para atender as tributações e ainda sustentar-se dentro da iniciativa privada.

$H_2$  = Modelo admitido que o custo Real para promoção dos objetivos da Justiça seria a soma da despesa do Judiciário com a arrecadação líquida dos cartórios, sem a taxa de fiscalização. Corroborando com Moraes, Hermano & Knoerr (2016), na proposta de reformulação do atual modelo do serviço extrajudicial. Modelo o qual o ônus suportado pelo cidadão seria diminuído, financiado por realocação das escolhas orçamentárias.

Tabela 7– Parâmetros da regressão da H<sub>2</sub>

Variáveis	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	Valor-P
Interseção	52.290.618	6.923.953	7,55213	0,00000
Receitas Próprias	1,30277	0,32264	4,03786	0,00011
Repasse	0,64853	0,06463	10,03486	0,00000

Fonte: Elaborado pelos autores

R<sup>2</sup>= 0,7394

A tabela 7 evidencia que, um incremento unitário nas Receitas Totais impactam num aumento de 1,30 no custo real, e um incremento de R\$1,00 nos Repasses aumenta em R\$ 0,64 no Custo Real. Tais custos são assumidos, de fato, pela sociedade quer através dos seus impostos que favorecem os duodécimos quer através dos emolumentos extrajudiciais.

Observa-se que para H<sub>2</sub> os esforços são bem menores, enquanto que as variáveis dependentes na primeira hipótese reverbera em uma somam de R\$3,48 no Custo Mensuravel na segunda hipótese já considerado o Custo Real, as variações nas variáveis traz apenas um incremento de R\$1,94. A comparação das duas hipóteses acaba por trazer uma alternativa para a questão do impacto financeiro que os cultos ocultos exercem sobre a sociedade.

O resultado evidencia a necessidade de reformulação da estratégia extrajudicial, uma alternativa seria a estatização, pois, com o advento tecnológico, o Estado já tendo pessoal, estrutura física dentre outros, diminuiria o ônus financeiro social. Para isso algumas estratégias poderiam ser utilizadas, como: alguns serviços ofertados de forma tecnológica com o auxílio do Gov-Br , autenticações, certidões, 2<sup>a</sup> vias com autenticação online por Qr-code, dentre outras.

Os serviços de desjudicialização: partilha, divórcio, dentre outros, poderiam ser ofertados pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania(CEJUSC). E assim o judiciário continuaria a fomentar a desjudicialização.

#### 6.4. Considerações Finais

A presente pesquisa pretendeu analisar o financiamento da Justiça Comum no Estado de Pernambuco e os custos advindos deste, com levantamento dos custos ocultos e análise de alternativa com menor ônus financeiro suportado pela sociedade, período entre 2015 a 2022. A discrepância foi evidenciada conforme o gráfico 1. Resultado em 13% de discrepância entre os custos reais e divulgados. Testou-se duas Hipóteses, por via análise quantitativa, fazendo uso de modelo de regressão linear, os resultados apontam que a reformulação da atividade extrajudicial, é a melhor alternativa para a sociedade, visto que os testem apontam que adicionado o custo da atividade judicial a atividade extrajudicial, seriam necessários menos esforços financeiros advindo da sociedade para o financiamento e promoção do alcance dos objetivos do Poder Judiciário, no que tange a estratégia Nacional limitada ao escopo do estado de Pernambuco.

Para conhecimento dos custos divulgados foi pesquisado os dados secundários, os quais subsidiam o relatório nacional, para maior fidedignidade. Este foi o “Transparência TJPE – Despesas e Dados Orçamentários - Res CNJ 76/2009”. Após identificados a composição dos valores dos custos divulgados/mensuráveis, esses foram analisados por estatística descritiva, e em seguida evidenciado o valor dos custos por casos novos e processos baixados, trazendo assim o resultado da amarração teórica para essa variável, corroborando com Tabak & Prestes (2017), por casos novos e Ros (2015), por processos baixados, com os valores médios de R\$ 3.295,9 e R\$ 2.722,73 por processo respectivamente.

Já para os cultos ocultos foi analisado a Estratégia Nacional, do órgão sensor, o CNJ, a fim de procurar atividades as quais os recursos para seu financiamento, não transita pelo cofre do judiciário e sim diretamente pelo bolso do cidadão, assim encontrou-se a atividade

extrajudicial, como peça fundamental nessa engrenagem, e ainda utilizada como fonte de recurso. Os dados dos cultos ocultos, a arrecadação dos cartórios, foi retirada do website da Justiça Aberta, excluindo 20% dos valores brutos, pois é a taxa de fiscalização do poder Judiciário, que tramita pelo cofre daquele poder. Encontrado os custos ocultos foi ratificado sustentação para a amarração teórica tanto para Amaral (2000), “Escolhas disjuntivas de natureza financeira”, quanto para Sarmiento (2016) “Escolhas alocativas acabam sendo também desalocativas, pois subtraem recursos existentes”.

Quanto à teorização, a pesquisa se apoia, nos arcabouços teóricos das teorias: de agência, da escolha pública e da instituição. Extrapolando prioritariamente a teoria da escolha pública, evidenciada principalmente quando inúmeros projetos legislativos para reforma do modelo extrajudicial não foram exitosos enquanto desembolso com a magistratura judiciária, é crescente.

O estudo evidenciou que independente da forma, a sociedade é quem financia o judiciário, porém os atos de gestão para fomentar esse financiamento impacta diretamente o bolso do cidadão, visto isso, foi demonstrado uma alternativa para diminuir esse ônus financeiro para sociedade. Demonstrando que existe meios para diminuir o custo da justiça.

Uma limitação apresentada na pesquisa expressa-se quanto a algumas informações na transparência, a exemplo, os relatórios de produtividade apresentam-se no website apenas de 2018 adiante, não englobando todo o período pesquisado. Outra limitação se dá no detalhamento das fontes de Recurso do Fundo de Reparcelamento, onde a lei apresenta uma gama de possibilidades de fontes de receita, porém os relatórios financeiros não os detalham com precisão. O estudo delimitou-se ao Estado de Pernambuco, como sugestão de novas pesquisas é a aplicação da proposta a nível Brasil, ou até mesmo o comparativo entre os Estados a fim de verificar qual Estado Federativo apresenta menor custo oculto para sociedade na tomada do serviço público prestado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se propôs a investigar a relação entre os mecanismos de financiamento de Justiça, a eficiência dos serviços prestados e o desembolso de fato feito pelo cidadão para fruição dos objetivos desse Poder. A resposta para essa indagação foi trilhada na construção de dois artigos. Os mecanismos de financiamento foram abordados em múltiplas formas, desde o artigo I evidenciando como a alocação desses é feito e qual retorno em eficiência é observado na Justiça Comum, até o artigo 2, que descortina o que compõe esses mecanismos de financiamento, seja na forma indireta onde parte dos tributos injetados no Executivo direciona-se ao Judiciário em Duodécimos, seja na forma direta, com pagamento de custas nas vias Judiciais e emolumentos nas vias extrajudicial.

O estudo extrapola, os achados anteriores da academia, ao evidenciar o vínculo cartório e Poder Judiciário, fazendo a sociedade e academia refletir, que se esses são indissociáveis para atingimento de um objetivo Comum, consolidada pelo próprio CNJ em seu Planejamento Estratégico, qual seria o motivo do Estadual imputar o financiamento dos cartórios diretamente a sociedade.

Através da exposição dos vultosos valores arrecadados nos cartórios e que parte dele vai para o Judiciário em forma de tributação, fica fácil verificar que nessa conjuntura há muitos beneficiados. Mas o interesse social é repesado. O estudo demonstra que, admitido os cartórios como custo oculto, o custo da Justiça é bem maior que o divulgado pelos canais de transferências.

No artigo 1, aborda o assunto de maneira mais ampla e complexa, evidenciando eficiência, visto a forte relação entre financiamento, custos e eficiência. Demonstra o praticado por outros países. E o objetivo da dissertação é atingido no segundo artigo, demonstrando o Custo Real para o Estado de Pernambuco.

A presente pesquisa teve por limitação o tempo para sua execução, diante disso, dentre os 27 Estados Federativos, aplicou-se o construto apenas no estado de Pernambuco, ficando como proposta de pesquisa futuras a ampliação desse estudo para os demais Estados, até mesmo para outras ramificações da Justiça, seja ela a especializada ou justiça Federal.

Como proposta de pesquisa fica também a investigação de outros custos ocultos para promoção da justiça. Como exemplo destaca-se o desembolso social com a advocacia, que na maioria das vezes só se tem acesso ao judiciário com a assessoria desse profissional. Apesar da Defensoria Pública, sabe-se que não atinge a todos os usuários. Outra proposta também, despertada ao longo da pesquisa é a interrogação de que em qual nível a morosidade da Justiça beneficia os grandes Litigantes. E a média do volume financeiro que esses podem alcançar, trabalhando com o dinheiro que desembolsam para pagar certas.

Conclui-se que a área de pesquisa que envolve o Poder Judiciário, necessita de mais esforços acadêmicos, a escassez de estudos aplicados é latente. O Poder Judiciário caminha a passos lentos na melhoria dos serviços ofertados à sociedade. A eficiência esbarra na morosidade, e o custo é tradicionalmente exponencial. Há a necessidade de um encontro dessas variáveis, para uma melhor oferta de serviço público de qualidade.

## REFERÊNCIAS

- Adkins, L. C., (2010). “Using gretl for Principles of Econometrics”. 3. ed. *Oklahoma State University*. Disponível em: <http://www.learneconometrics.com/gretl/ebook.pdf>
- AECA - Asociacion Española de Contabilidad y Administracion de Empresas (1995). *Costes de Calidad, Principios de Contabilidad de Gestion*, Ediciones Gráficas Ortega, Madrid
- Alliaga, M. & Gunderson, B. (2002) *Interactive Statistics*. Thousand Oaks: Sage.
- Alonso, M. (1999). Custos no serviço público. *Revista do serviço público*, Brasília, v.50, n.1, p.37-63, jan./mar. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340/346> >. Acesso em: 06 de maio de 2023
- Amaral, G. (2000) Direito, escassez e escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. *Renovar*.
- Andrews, C. W., & Kouzmin, A. (1998). O discurso da nova administração pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 97-129.
- Andrade, A. W., Nascimento, M. L., & Silva, A. D. S. (2020) Implementação de um Sistema de Suporte à Decisão para a Gestão Estratégica de Custos no Poder Judiciário Brasileiro: O Caso do Superior Tribunal de Justiça.
- ANOREG - Associação dos Notários e Registradores do Brasil. (2020). Cartórios no Brasil. <https://www.anoreg.org.br/site/#>
- Araújo, I. V. (2012). Tempo, custo e imparcialidade do processo judicial e a transparência do Poder Judiciário brasileiro.
- Baiense, E. W., & Rosa, F. S. (2017). O Uso de Sistemas de Custos no Contexto da Administração Pública: Um Estudo Sobre os Tribunais de Justiça Estaduais do Brasil. *Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC*. Recuperado de <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/4324>
- Bairral, M. A. D. C., Ferreira, M. C., & Bairral, L. F. (2013). a assimetria informacional e os pareceres prévios de auditoria dos Tribunais de Contas Estaduais: uma abordagem reflexiva. *Pensar Contábil*, 14(55), p. 14-23.
- Bahia, S. J. C. (2009). Análise comparativa dos sistemas judiciários brasileiro e norte-americano. *Revista do CEPEJ*, (10).
- Borge, L. E. (2000). Charging for public services: The case of utilities in Norwegian local governments. *Regional Science and Urban Economics*, 30(6), 703–718.
- Brasil (1988). Constituição Federal. Casa Civil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

- Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2º versão- Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. (1984). *The theory of public choice - II*. Michigan: University of Michigan Press
- CONSELHO Federal de Contabilidade CFC. Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (NBC TSP). Disponível em : [http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor\\_publico.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor_publico.pdf). Acesso em: 25. 03.2023
- Cabello, A. F., & Silva, J. A. (2017). Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília. *Rev. Serv. Público*, Brasília, 68(1), 213-246.
- Carneiro, R. A. (2018) A importância da teoria dos custos do direito para o estudo do acesso à justiça nos 222 tribunais judiciais brasileiros. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, v. 90, n. 2, p. 218-245, jul.-dez. ISSN 2448-2307.
- Castro, M. F., & Guccio, C. (2014). Searching for the source of technical inefficiency in Italian judicial districts: an empirical investigation. *European Journal of Law and Economics*, 38, 369–391.
- Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European journal of operational research*, 2(6), 429-444.
- Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ (2020). Evaluation report - 2022 Evaluation cycle (2020 data). Recuperado: <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>
- Conselho Nacional de Justiça, CNJ. (2022). Justiça em Números 2022: ano-base 2021. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>
- Dantas, J. M. M. (2013). Um modelo de custo aplicado ao setor público sob a visão da accountability. *Intrasig de Informação e Gestão de Custos Aplicado ao Setor Público– SICGESP para os estados e municípios. Modelo operacional, o produto destes estudos que se materializou no SIC e SICGESP*.
- Deyneli, F. (2012). Analysis of relationship between efficiency of justice services and salaries of judges with two-stage DEA method. *European Journal of Law and Economics*, 34(3), 477–493
- Dias Filho, J. M. Machado, L. H. B. (2008). Abordagens da pesquisa em contabilidade. in IUDÍCIBUS, S; LOPES, A. B. Teoria Avançada da Contabilidade. São Paulo: Atlas.

- Diniz, J., & Lima, H. (2016). Eficiência na aplicação dos recursos públicos pelos Tribunais de Justiça do Brasil. *Revista InterScientia*, 2(3).
- Falcão, J. (2007). O preço do Judiciário. *Revista Conjuntura Econômica*, 61(10), 41-41
- Farrell, M.J.(1957). The measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistic Society, Series A (General)*, vol 120, Number 3, 253-290
- Feloniuk, W. (2021). Brasil e Estados Unidos da América: comparação quantitativa de Sistemas Judiciais (2018). *Campos Neutrais - Revista Latino-Americana De Relações Internacionais*, 3(1), 156–178.
- Financial Accounting Standards Board – FASB (1998). Special Report: The Framework of Financial Accounting Concepts and Standards
- Fochezatto, A. (2010). Análise da eficiência relativa dos tribunais da justiça estadual brasileira utilizando o método DEA. *Anais do XXXVI Reunión de Estudios Regionales-AEER*, 2010, Espanha
- Freitas, M.A.F. (2002). Viabilidade Econômica e Financeira do Sistema de Saúde: o caso do polo médico da cidade do Recife. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia-PIMES/UFPE.
- Furedy, C. (2005). Resíduos orgânicos a baixo custo. *Revista de Agricultura Urbana*, 20(6), 1–6.
- Galvao, M. C. B., Pluye, P., & Ricarte, I. L. M. (2017). Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. *InCID: Revista De Ciência Da Informação E Documentação*, 8(2), 4-24. <https://doi.org/10.11606/issn.2178-2075.v8i2p4-24>
- Gil, A. C. (2002). Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª Ed - São Paulo. Atlas
- Greco, L. (2005). Garantias Fundamentais do Processo: o Processo Justo. *Campos dos Goytacazes: Faculdade de Campos*(Coleção José do Patrocínio).
- Hill, F. P. (2021). Desjudicialização e acesso a justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista eletrônica de direito processual*, 22(1).
- Holmes, S. & Sunstein, C. (1999). *The Cost of Rights: Why liberty depends on taxes*, New York and London: W. M. Norton.
- IFAC. International Public Sector Accounting Standards Board. (2016). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*.
- IFAC. International Public Sector Accounting Standards Board. (2022). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*.
- Jardim Neto, J. G. (2020). A taxa judiciária e a autonomia financeira do poder judiciário (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

- Jund, S. (2006). *Administração, orçamento e contabilidade pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Justiça Aberta – Conselho Nacional de Justiça (2015 – 2022). Relatório de Arrecadação. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/](https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/)?
- Kittelsen, S. A., & Førsund, F. R. (1992). Efficiency analysis of Norwegian district courts. *Journal of Productivity Analysis*, 3(3), 277-306.
- Leone, G. S. G. (1997). *Curso de Contabilidade de Custos*. Editora Atlas, São Paulo,
- Lewin, AY, Morey, RC e Cook, TJ (1982). Evaluating the Administrative Efficiency of Courts. *Ômega*, 10 (4), 401-411.
- Machado, C. C. (2010). Direitos fundamentais sociais, custos e escolhas orçamentárias: em busca de parâmetros constitucionais. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 82, nov.
- Martins, E. (2003) *Contabilidade de Custos*. 9.ed. São Paulo: Atlas.
- Martins, V. F., et al. (2013). A redução de custos ocultos e a governança corporativa: qual a contribuição dos comitês de auditoria no Brasil em comparação com a Lei americana Sarbanes-Oxley (SOX)? *Gestión Joven, Revista de la Agrupación Joven Iberoamericana de Contabilidad y Administración de Empresas (AJOICA)*, Castilla-La Mancha, 10(1), 17-3
- Mello, C. A. B (2021). A Competência para Criação e Extinção de Serviços Notariais e de Registro e para Provimento desses Serviços. *Instituto de Registros Imobiliário do Brasil – IRIB, Biblioteca Dr. Gilberto Valente da Silva*.
- Miranda Filho, C.R. (2003) *Sistemas de Custos na Administração Pública: uma análise das proposições teóricas atuais à luz da realidade institucional – o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia*. Salvador. Dissertação de Mestrado. NPGA/UFBA.
- Monteiro, A. F. (2015). Custos ocultos: estudo de caso em uma unidade de auditoria interna do Exército Brasileiro. *CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS*, 22., 2015, Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos [...]. Foz do Iguaçu: CBC.
- Moraes, J. E., Hermano, S. O. A. R., & Knoerr, V. C. (2016). Regime Privado de Execução dos Serviços Notariais e Registrais efeitos econômicos e sociais da estatização e a afetação da cidadania. *Percurso*, 2(19), 140.
- Neves Jr., P. C. (2019), *Inovação e Governança no Planejamento, na execução e no Controle da atividade Financeira do Poder Judiciário no Brasil*. (Tese de Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo. Brasil.
- Neves, I. L. G. (2018). *Sistema de custos: uma análise do processo de implementação na Justiça Federal*. 2018. 47 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) —Universidade de Brasília, Brasília.

- Nogueira, J. M. M. (2011). A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da administração pública brasileira. *Revista Eletrônica Dike*, v. 1, n. 1, p. 1-17.
- Nunes, Gérson & Leite Dias de Mattos, Viviane & Konrath, Andrea. (2021). Considerações sobre testes de normalidade utilizados pelo Software Gretl. 10.36229/978-65-5866-040-8.CAP.23.
- Oliveira, E & Castilho, V. (2020) Crise do poder judiciário e financiamento público: impressões e soluções. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 33, p. 335-359
- Oliveira, R. F. (2014). Gestão do Poder Judiciário: justiça, eficiência e inovação. *Revista USP*, n. 101, p. 129-140, mar.- maio.
- Ostrom, B.J., Hanson, R.A. & National Center for State Courts (1999) Eficiência, Oportunidade e Qualidade: uma nova perspectiva de nove tribunais criminais estaduais. Preparado para o Instituto Nacional de Justiça e o Instituto de Justiça do Estado.  
[https://www.nesconline.org/WC/Publications/ResCasMan\\_EfficiencyPub.pdf](https://www.nesconline.org/WC/Publications/ResCasMan_EfficiencyPub.pdf).
- Paula, M. E. D. (2006). Poder judiciário: crise e reforma.
- Pedraja-Chaparro, F., & Salinas-Jimenez, J. (1996). An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. *Applied economics*, 28(11), 1391-1403.
- Peña, C. R. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, Paraná, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.
- Pinheiro, A. C. (2014). A justiça e o custo Brasil. *Revista USP*, (101), 141-158.
- Portela (2017). Pernambuco tem o 7º maior gasto por magistrado e um dos menores índices de produtividade da Justiça no país. *Marcozero*  
<https://marcozero.org/pernambuco-tem-o-7o-maior-gasto-por-magistrado-e-um-dos-menores-indices-de-produtividade-da-justica-no-pais/#:~:text=O%20gasto%20com%20o%20magistrado,s%C3%A9timo%20lugar%20no%20ranking%20nacional>.
- Schwengber, S. B. (2010). Mensurando a eficiência no sistema judiciário: Métodos paramétricos e não-paramétricos (Tese de Doutorado em Economia). Universidade de Brasília –Unb. Brasília – DF. Brasil.
- Raymundo, V. G. (2020). Acesso ao Poder Judiciário e o Benefício da Justiça Gratuita: Uma Grandeza não Contabilizada. *Constituição, Economia E Desenvolvimento: Revista Eletrônica Da Academia Brasileira De Direito Constitucional* , 6(10), 185-200. Recuperado de <http://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/84>
- Ribeiro, M. C. P., & Neto, R. R. (2016). Uma análise da eficiência do poder judiciário com base no pensamento de Douglas North. *Revista Quaestio Iuris*, 9(4), 2025-2040.
- Rodvalho, M. F. D. T. (2012). A reforma do estado após a emenda constitucional 45/04: a

reforma do poder judiciário (Doctoral dissertation). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo.

- Ros, L. (2015). O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, v. 2, n.9, p. 1-15.
- Rowley, C. K. (2004). Public Choice from the Perspective of the History of Thought. In: *The Encyclopedia of Public Choice*. V. I. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004b
- Sander, F. E. (1976). Varieties of dispute processing.
- Santana, L. B. V. (2020). Identificação dos custos ocultos associados às rotinas de um escritório prestador de serviços de automação da cidade de Cruz das Almas-BA.
- Sarmiento, D. (2016). Dignidade da Pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum.
- Silva, J. A. (2015). *Gestão dos gastos públicos: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília.
- Silva, P. C. P. D., & Severiano Filho, C. (2011). Ocorrência de custos ocultos em operações de serviços: insights sobre observação em uma sociedade de economia mista no Brasil. *Gestão & Produção*, 18, 499-508.
- Sousa, W. V. C.; Ribeiro, C. M. A., & Rodriguez, M. V. R. (2016). A contribuição da gestão do capital intelectual para minimização dos custos ocultos na Administração Pública. *Revista Sistema & Gestão*, 11(3), p. 326-341
- Tabak, B. M., & Prestes, F. A. S. (2017). O custo da justiça, à luz das modernas técnicas de gestão judicial e da análise comportamental do direito. *Revista Jurídica*, 3(48), 458-481.
- Tribunal de Contas do Distrito Federal, (2010). *Manual de Auditoria Operacional* <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Manual-de-Auditoria-Operacional-TCDF.pdf>
- Tribunal de Justiça de Pernambuco -TJPE (2021) - Planejamento Estratégico <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/planejamento-estrategico-do-cnj-2021-2026/>
- Tulkens, H. (1993). On FDH efficiency analysis: some methodological issues and applications to retail banking, courts, and urban transit. *Journal of productivity analysis*, 4(1-2), 183-210.
- Tullock, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal*. v. 5.
- Vieira, V. A. (2017). As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. *Revista Da FAE*, 5(1).
- Voigt, S. (2016). Determinants of judicial efficiency: a survey. *European Journal of Law and*

*Economics*, 42(2), 183–208.

Voigt, S., & El-Bialy, N. (2016). Identifying the determinants of aggregate judicial performance: taxpayers' money well spent? *In European Journal of Law and Economics* (Vol. 41, Issue 2). Springer US.

Yeung, L. L., & Azevedo, P. F. (2011). Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA). *IMA Journal of Management Mathematics*, 22(4), 343–356.