
Governança do Poder Judiciário: uma abordagem multidimensional para além da produtividade

Marcelo Justus

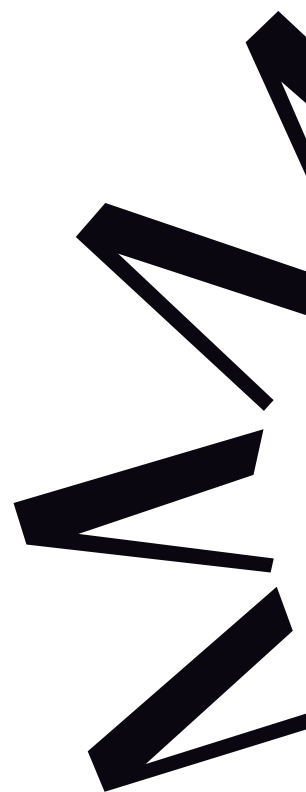
Economista, professor e pesquisador

Edimara Mezzomo Luciano

Professora e Coordenadora de Pesquisa da Escola de Negócios da PUCRS

Luciano Benetti Timm

Advogado, professor, presidente do Convergência Brasil e presidente da Associação Brasileira de Liberdade Econômica (ABLE)



Informes e disclaimer

Este policy paper foi elaborado exclusivamente a partir do relatório final do estudo “Governança do Poder Judiciário: uma abordagem multidimensional para além da produtividade”, de autoria de Marcelo Justus, Edimara Mezzomo Luciano, Luciano Benetti Timm e Bernardo Geraldini. O estudo que lhe dá origem foi realizado com recursos do Instituto Convergência, com a finalidade de subsidiar a elaboração desta versão sintética, orientada à formulação de políticas públicas, sobre a governança pública do Poder Judiciário brasileiro, examinada sob as perspectivas da Análise Econômica do Direito e da Administração Pública.

Marcelo Justus e Edimara Mezzomo Luciano declaram que atuaram como consultores ad hoc na realização do estudo. O financiamento recebido e a atuação profissional declarada não implicam o endosso, pelo Instituto Convergência, das análises, interpretações ou conclusões apresentadas. O conteúdo, incluindo análises, interpretações, conclusões e recomendações, é de responsabilidade exclusiva dos autores e não representa, necessariamente, a posição do Instituto Convergência nem das instituições às quais os autores estejam vinculados ou que eventualmente integrem ou representem. Eventuais erros ou omissões permanecem igualmente sob responsabilidade exclusiva dos autores.

Marcelo Justus declara, especificamente, que sua participação ocorreu em caráter independente. As opiniões, interpretações, conclusões, recomendações, bem como eventuais erros ou omissões, não podem ser atribuídos à Universidade Estadual de Campinas, que não participou institucionalmente da elaboração do trabalho nem responde por seu conteúdo.

Na parte referente ao Índice Amplo de Governança da Justiça, a exposição é

deliberadamente restrita à motivação, fundamentação, desenho metodológico, dimensões, lógica de construção e síntese geral de aplicabilidade. Rankings, escores individualizados, comparações detalhadas entre tribunais e demais resultados específicos da aplicação empírica não são reproduzidos neste policy paper.

Sumário executivo

O diagnóstico apresentado no estudo parte da constatação de que, embora o Poder Judiciário brasileiro tenha ampliado sua produtividade, avançado na digitalização e desenvolvido instrumentos nacionais de gestão e coordenação, os problemas de litigiosidade elevada, congestionamento, morosidade e custo fiscal permanecem estruturalmente relevantes. Em 2024, as despesas totais alcançaram R\$ 146,5 bilhões, equivalentes a 1,2% do PIB e a cerca de R\$ 690 por habitante. No mesmo ano, ingressaram 39,4 milhões de casos novos, foram baixados 44,8 milhões e permaneceram 80,6 milhões de processos pendentes. A taxa de congestionamento caiu para 64,3%, o menor nível da série de 16 anos, e a produtividade média dos magistrados chegou a 2.569 processos baixados no ano. Os dados mostram melhora operacional, mas também indicam que a morosidade não pode ser explicada apenas por insuficiência de esforço individual ou baixa produtividade (CNJ, 2025).

O eixo interpretativo do estudo é a governança pública. O Poder Judiciário é tratado como organização estatal financiada coletivamente, com elevado grau de autonomia decisória, multiplicidade de atores, capacidade institucional limitada e mecanismos de coordenação e responsabilização que precisam ser permanentemente aperfeiçoados. Nessa perspectiva, excesso de processos, escassez de recursos ou demora decisória não são problemas isolados. Incentivos, regras institucionais, capacidade administrativa, transparência, accountability, padrões de litigiosidade, gestão e tecnologia interagem para determinar a eficiência, a eficácia e a efetividade da prestação jurisdicional (North, 1990, 1994; Williamson, 1979, 1985, 1996; Bovens, 2007; Akutsu & Guimarães, 2015).

A formulação da “tragédia do Judiciário” é utilizada para compreender uma situação em que

o acesso amplo, a socialização dos custos, a baixa previsibilidade e os incentivos ao uso estratégico do processo podem pressionar uma capacidade institucional escassa. A tragédia não está no acesso legítimo à Justiça. O problema surge quando os custos privados da litigância são transferidos para o sistema público e decisões individualmente racionais produzem efeitos coletivos negativos. Por isso, o estudo considera uma distinção fundamental: melhorar a governança do acesso não significa restringir direitos. Significa reduzir usos estratégicos ou repetitivos de baixo retorno coletivo e preservar capacidade institucional para demandas socialmente relevantes, sem perder de vista o valor público produzido pelo Judiciário na proteção de direitos, na equidade, na legitimidade e na resposta a necessidades coletivamente reconhecidas (Cappelletti & Garth, 1978; Gico Jr., 2012, 2014; Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014).

O estudo também mostra que o Judiciário brasileiro passou por transformação institucional relevante. A adoção praticamente universal do processo eletrônico, o desenvolvimento do programa Justiça 4.0, do Juízo 100% Digital, do Balcão Virtual, dos Núcleos de Justiça 4.0, da Plataforma Digital do Poder Judiciário, dos mecanismos de precedentes do CPC de 2015, das políticas de priorização do primeiro grau, das regras de gestão de pessoas e dos instrumentos de cooperação representam respostas importantes a problemas identificados desde a década de 2010. Ainda assim, a digitalização não deve ser confundida com transformação organizacional. A substituição do suporte físico pelo eletrônico não elimina, por si só, incentivos à litigância, fragmentação decisória, deficiências de coordenação, desigualdades de capacidade, problemas de gestão da demanda ou custos sociais do litígio.

A agenda de aperfeiçoamento apresentada pelo estudo é organizada em quatro frentes complementares, derivadas da própria concepção

de governança adotada. A primeira trata do realinhamento dos incentivos econômicos da demanda e abrange a litigância abusiva e predatória, a solução extrajudicial de conflitos de consumo, a objetivação de critérios de gratuidade, os incentivos nos Juizados Especiais Cíveis, a uniformização de custas e a regulação do financiamento de litígios por terceiros. A segunda dirige-se às capacidades organizacionais e formativas da oferta e inclui a definição de competências em litigância de massa, a formação comportamental de magistrados e o papel das corregedorias. A terceira trata de informação, mensuração e accountability, com o índice de aderência normativa e a transparência dos órgãos de controle. A quarta alcança o desenho institucional em sentido amplo, com a análise de impacto legislativo, a arbitragem tributária, o fortalecimento da tutela coletiva e propostas relativas ao STF e à Procuradoria-Geral da República. Essas medidas são apresentadas como componentes de uma agenda de governança e como hipóteses de política pública sujeitas a avaliação, e não como solução única para um problema institucional complexo.

Por fim, o estudo questiona a suficiência de métricas estritamente produtivas para avaliar tribunais. O IPC-Jus permanece relevante como medida de produtividade comparada, mas não esgota a governança judicial. Um tribunal pode apresentar bom desempenho produtivo e, simultaneamente, fragilidades em transparência, governança tecnológica, accountability, coordenação administrativa ou gestão. Para ampliar a análise, o estudo propõe o Índice Amplo de Governança da Justiça, iGov-Jus, que combina cinco dimensões: IPC-Jus* modificado, “ITP-Jus”, iGovTIC-Jud, EGAG-Jus e EGFP-Jus. A proposta preserva a eficiência produtiva como dimensão relevante, mas a insere em uma avaliação institucional multidimensional. A primeira aplicação empírica é apresentada no

relatório completo do estudo como exploratória, sujeita a debate e aperfeiçoamentos em variáveis, ponderações, agregação, especificações e análises de sensibilidade e validação.

Principais mensagens

1. Produtividade e digitalização melhoraram, mas o estoque e o congestionamento permanecem elevados, o que afasta explicações baseadas exclusivamente em esforço individual ou insuficiência tecnológica.
2. A governança judicial exige alinhamento de incentivos, coordenação, accountability, gestão de demanda, capacidade institucional, independência e preservação do acesso legítimo à justiça.
3. Métricas e tecnologias são instrumentos de indução institucional. Seus efeitos dependem do desenho de governança em que estão inseridos.
4. O IPC-Jus mede uma dimensão relevante, mas insuficiente. A avaliação da governança precisa incorporar dimensões complementares e reconhecer limites de comparabilidade e interpretação.
5. A agenda de reformas apresentada no estudo combina prevenção, incentivos econômicos, coordenação, transparência, formação e mudanças institucionais, sempre com a cautela de não converter eficiência em restrição indevida de direitos.

1. O problema de governança pública no Poder Judiciário

O estudo situa a governança pública como

eixo capaz de reunir problemas que, quando observados separadamente, tendem a produzir diagnósticos incompletos. A elevada litigiosidade, a morosidade, o custo fiscal, a pressão sobre magistrados e servidores, a fragmentação decisória, as dificuldades de coordenação e a desigual distribuição de capacidades entre tribunais não são tratados como fenômenos independentes. Eles se articulam dentro de uma organização estatal complexa, financiada coletivamente e responsável por converter normas gerais em decisões concretas, administrar conflitos e produzir valor público.

Essa perspectiva desloca a análise de uma pergunta estritamente produtiva, centrada em quantos processos são julgados ou baixados, para uma pergunta institucional mais ampla: em que condições o Judiciário utiliza seus recursos, coordena atores, organiza incentivos, administra sua demanda, presta contas, incorpora tecnologia e preserva a independência necessária à prestação jurisdicional. A mudança de foco não reduz a importância da produtividade. Ela apenas a recoloca como uma dimensão de desempenho dentro de um conjunto mais amplo de requisitos de governança.

O ponto de partida é que instituições estruturam incentivos e condicionam comportamentos. A nova economia institucional permite compreender que regras formais e informais, mecanismos de enforcement, estruturas de coordenação e custos de transação afetam a forma pela qual partes, advogados, magistrados, servidores e organizações públicas se comportam. No Poder Judiciário, tais elementos influenciam tanto a decisão de litigar quanto a forma de conduzir processos, recorrer, cumprir decisões, uniformizar entendimentos e organizar recursos internos (North, 1990, 1994; Williamson, 1979, 1985, 1991, 1996, 2000).

A teoria da agência acrescenta outra dimensão. A atividade judicial envolve múltiplas relações de delegação, informação assimétrica e autonomia.

A existência de elevada autonomia decisória é componente indispensável da independência judicial, mas não elimina a necessidade de mecanismos de responsabilidade pública, transparência e monitoramento administrativo. O desafio consiste em estruturar accountability sem transformar controle em subordinação da atividade jurisdicional. O estudo, por isso, não trata independência e accountability como objetivos incompatíveis. A governança adequada requer que ambos sejam compatibilizados.

Akutsu e Guimarães (2015) oferecem a estrutura de referência mais diretamente associada ao argumento do estudo. O modelo proposto pelos autores considera accountability, acessibilidade, independência, recursos e estrutura, práticas de governança, ambiente institucional e desempenho. Essa formulação permite tratar produtividade e transparência como manifestações observáveis de um arranjo mais amplo, no qual a prestação jurisdicional depende das condições organizacionais e institucionais que sustentam a atuação dos tribunais.

Capacidade institucional, coordenação e valor público

A capacidade institucional é apresentada a partir da combinação de competências analíticas, operacionais e políticas com os níveis individual, organizacional e sistêmico. A competência analítica envolve produção e uso de dados, conhecimentos e evidências. A competência operacional corresponde à mobilização de recursos humanos, técnicos, tecnológicos e organizacionais. A competência política se expressa na articulação entre atores, na coordenação institucional e na construção de legitimidade. Essas competências se sustentam nas habilidades de indivíduos, nas estruturas e processos das organizações e nas relações que atravessam o sistema de justiça como um todo (Wu, Ramesh & Howlett, 2015).

A combinação dessas dimensões é importante porque falhas de capacidade podem aparecer em pontos distintos. Um tribunal pode possuir infraestrutura tecnológica e, ainda assim, enfrentar dificuldades de coordenação. Pode dispor de dados abundantes, mas ter limitações para transformá-los em capacidade analítica ou em mudanças organizacionais. Pode apresentar elevado desempenho produtivo, mas manter fragilidades de transparência, previsibilidade ou gestão. O conceito de capacidade institucional, assim, impede que a avaliação seja reduzida a um único recurso ou resultado.

A dimensão distributiva também integra o diagnóstico. Como o Judiciário é financiado por toda a sociedade e utilizado em intensidades diferentes por grupos, setores e regiões, o relatório identifica risco de subsídio cruzado regressivo. A constatação, contudo, não é convertida em argumento de restrição do acesso. A consequência é outra: a governança do acesso deve reduzir usos estratégicos ou repetitivos de baixo retorno coletivo e preservar a capacidade do sistema para demandas socialmente relevantes, mantendo a proteção das pessoas efetivamente vulneráveis (Cappelletti & Garth, 1978; Galanter, 1974; Holmes & Sunstein, 1999; Galdino, 2005).

Esse cuidado é reforçado pela noção de valor público. Como Poder de Estado, o Judiciário não pode ser avaliado apenas pela eficiência alocativa ou pela redução da litigiosidade. A proteção de direitos, a promoção da equidade, a legitimidade e a capacidade de responder a necessidades coletivamente reconhecidas também compõem o desempenho. A eficiência é necessária, mas insuficiente quando dissociada da finalidade pública da instituição (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014).

2. Escala, custos, produtividade e limites do diagnóstico tradicional

O panorama quantitativo do relatório mostra uma organização de grande escala. O Poder Judiciário brasileiro está distribuído entre Justiça Comum e Justiças especializadas, diversos graus de jurisdição, tribunais superiores, unidades de primeiro grau e estruturas administrativas de apoio. O Conselho Nacional de Justiça exerce papel central de coordenação administrativa, controle financeiro e administrativo, formulação de políticas, produção de estatísticas e promoção de transparência, sem interferir na atividade jurisdicional dos magistrados (CNJ, 2025).

Em dezembro de 2024, a força de trabalho reunia 18.748 magistrados, 278.826 servidores efetivos e 159.053 trabalhadores auxiliares, totalizando 456.627 pessoas. A estrutura depende simultaneamente de unidades diretamente vinculadas ao processamento dos casos e de áreas de apoio responsáveis por orçamento, planejamento, tecnologia, pessoal e outras funções de suporte. Essa escala ajuda a explicar por que o desempenho não pode ser analisado apenas a partir de uma relação simples entre número de juízes e volume de processos.

O custo também é expressivo. Em 2024, as despesas totais alcançaram R\$ 146,5 bilhões, aproximadamente 1,2% do PIB e cerca de R\$ 690 por habitante. Aproximadamente R\$ 130,7 bilhões corresponderam a recursos humanos. O relatório do estudo destaca que o problema orçamentário não decorre apenas do nível de remuneração, mas também da escala de estrutura necessária para atender um volume extraordinário de litigância (CNJ, 2025).

A. Mais produtividade em um sistema ainda congestionado

A série histórica mostra transformação relevante entre 2009 e 2024. O estoque de processos pendentes passou de 60,7 milhões para 80,6 milhões. A capacidade de baixa aumentou de 25,3

milhões para 44,8 milhões. A demanda relativa à população também cresceu, de 129,1 casos novos por mil habitantes para 185,5. Em paralelo, a produtividade acumulada de magistrados e servidores aumentou de forma expressiva. O Índice de Produtividade dos Magistrados passou de 1.590 processos baixados por magistrado para 2.569; a produtividade dos servidores aumentou de 141 para 215 processos baixados; e a carga média dos magistrados passou de 5.521 para 7.385 processos (CNJ, 2025).

Em 2024, a combinação entre 39,4 milhões de casos novos e 44,8 milhões de processos baixados permitiu reduzir o estoque pendente em relação ao ano anterior. A taxa de congestionamento atingiu 64,3%, o menor patamar dos últimos 16 anos. Esses resultados indicam capacidade produtiva elevada e melhora recente. Ao mesmo tempo, 80,6 milhões de processos ainda permaneceram pendentes ao final do período. A coexistência de produtividade recorde e estoque elevado é uma das evidências centrais para afastar diagnósticos baseados apenas em baixa produtividade.

A Justiça Estadual concentra parcela expressiva da litigiosidade e, por isso, assume papel central nas análises comparativas desenvolvidas no relatório. Em 2024, esse ramo respondeu por 68,6% dos novos processos. A concentração não significa homogeneidade. Os tribunais diferem em porte, contexto econômico, composição de demanda, recursos, estrutura, maturidade tecnológica e padrões de gestão, o que impõe cautela a comparações simples.

B. Digitalização não equivale automaticamente a transformação

A mudança tecnológica é uma das transformações mais visíveis da série. Em 2009, apenas 11,2% dos casos novos eram eletrônicos. Em 2024, essa participação chegou a 99,4%. O programa Justiça 4.0, que incluem o Juízo

100% Digital, Balcão Virtual, Núcleos de Justiça 4.0, Plataforma Digital do Poder Judiciário, Domicílio Judicial Eletrônico e outras ferramentas modificaram a forma de funcionamento dos tribunais e ampliaram a prestação remota dos serviços. Essas e outras iniciativas reorganizaram a forma de acesso e tramitação, reduziram custos de deslocamento e ampliaram a disponibilidade de dados para gestão (CNJ, 2025).

O estudo, contudo, faz uma distinção importante entre digitalização e transformação. A mera substituição de processos físicos por eletrônicos altera o suporte tecnológico, mas não necessariamente transforma processos, estruturas, capacidades e formas de prestação do serviço. A tecnologia pode reduzir fricções específicas e ampliar o acesso remoto, mas não elimina por si só excesso de demanda, baixa previsibilidade, assimetrias informacionais, comportamentos estratégicos, fragmentação decisória ou falhas de coordenação.

Essa distinção também se aplica à inteligência artificial. Ferramentas tecnológicas podem apoiar triagem, classificação, pesquisa, distribuição e tratamento de demandas repetitivas, mas o relatório rejeita a ideia de tecnologia como solução automática. Transparência, auditabilidade, proteção de dados, controle de vieses e delimitação entre apoio tecnológico e decisão jurisdicional são condições de governança. A tecnologia deve ser integrada a uma agenda mais ampla de coordenação decisória, gestão da demanda, accountability e qualidade da prestação jurisdicional.

C. Por que produtividade não é governança

O IPC-Jus é relevante para medir produtividade comparada e eficiência técnica relativa. O problema surge quando esse tipo de indicador é utilizado como equivalente de qualidade institucional mais ampla. Indicadores estritamente

produtivos tendem a valorizar tribunais que baixam muitos processos, sem necessariamente considerar de forma suficiente as condições estruturais, a transparência, a governança tecnológica, a accountability, a coordenação administrativa, a sustentabilidade organizacional ou a qualidade da gestão.

Uma justiça rápida não é, por definição, uma justiça boa ou justa. A celeridade é componente relevante, mas deve conviver com transparência, qualidade, custo, eficácia e efetividade. Do mesmo modo, alta produtividade pode coexistir com decisões pouco previsíveis ou com arranjos organizacionais que não enfrentam as causas do congestionamento. O estudo utiliza essa crítica como fundamento para uma avaliação multidimensional, sem descartar o valor informacional dos indicadores produtivos existentes.

3. Incentivos, custos de transação e a governança da demanda judicial

A. A “tragédia do Judiciário” e os custos socializados da litigância

A formulação da “tragédia do Judiciário”, associada aos trabalhos de Gico Jr. (2012, 2014), é empregada como interpretação de um sistema no qual acesso amplo, custos socializados, elevada litigiosidade e capacidade institucional limitada podem produzir congestionamento persistente. Em analogia à discussão sobre sobreutilização de recursos comuns, o problema aparece quando os custos privados de litigar são inferiores aos custos sociais impostos ao sistema e os incentivos individuais geram consequências coletivas negativas.

A analogia precisa ser lida com cautela. O Poder Judiciário não é tratado como bem público ou recurso comum em sentido estrito. Trata-se de serviço público financiado coletivamente, cuja

capacidade institucional é escassa e rival no uso. A tragédia não decorre do exercício legítimo do direito de ação ou de recurso. Ela decorre da combinação entre incentivos, previsibilidade, custos, possibilidades de prolongamento e socialização de despesas quando esses elementos estimulam utilização intensiva que pressiona a capacidade pública coletiva.

A literatura utilizada no estudo mostra que comportamentos estratégicos podem surgir quando litigantes percebem baixo custo e baixo risco para ingressar, permanecer ou recorrer, especialmente em ambientes de reduzida previsibilidade. Recursos protelatórios, complexidade procedimental, excesso de formalismo, baixa integração entre sistemas e falhas de coordenação elevam custos de transação e podem reduzir a eficiência da prestação jurisdicional (Williamson, 1985, 1991, 1996; Gico Jr., 2012, 2014).

A presença do poder público como litigante recorrente também integra esse diagnóstico. Quando conflitos passíveis de solução administrativa são judicializados, parte da pressão sobre o sistema é produzida fora dos tribunais. A morosidade, portanto, não pode ser atribuída exclusivamente à organização interna das cortes. O desenho do sistema, os incentivos de litigantes públicos e privados e os mecanismos de solução prévia de conflitos afetam diretamente a demanda.

B. Um problema institucional sem solução única

O estudo avança da analogia com a tragédia dos comuns para a ideia de problema complexo, no qual soluções lineares podem ser insuficientes. A restrição do acesso ou a simples oneração do litígio encontra limites jurídicos e distributivos; o aumento de recursos, isoladamente, pode não alterar os incentivos de entrada e permanência; a digitalização pode reduzir custos operacionais

e simultaneamente facilitar o ajuizamento de grandes volumes; a uniformização pode melhorar previsibilidade, mas precisa preservar espaço legítimo de interpretação. Por isso, a superação do quadro não depende de uma única reforma.

A resposta proposta no estudo é de governança contínua, que possa ser revista e capaz de combinar instrumentos. Coordenação, filtros proporcionais, precedentes, gestão de casos repetitivos, triagem, métodos consensuais, incentivos econômicos, profissionalização da gestão, transparência e monitoramento podem atuar de forma complementar. O objetivo é alinhar decisões individuais a resultados institucionais compatíveis com eficiência, previsibilidade, equidade e proteção de direitos.

C. Gratuidade da justiça, acesso e sustentabilidade

A gratuidade da justiça ocupa posição central nesse debate porque combina proteção de acesso e efeitos sobre incentivos. O estudo reconhece a assistência jurídica e a gratuidade como instrumentos essenciais de proteção das pessoas efetivamente vulneráveis. A existência do benefício não é tratada como problema em si. A questão de governança aparece na definição de critérios, na previsibilidade de concessão e na possibilidade de o desenho reduzir de maneira pouco seletiva os custos privados da litigância.

A preocupação com sustentabilidade não autoriza a conversão do acesso em privilégio econômico. O estudo considera a necessidade de critérios capazes de distinguir vulnerabilidade real, especialmente em demandas ligadas à dignidade e a direitos fundamentais, de situações em que a gratuidade pode enfraquecer o alinhamento entre custos privados e custos sociais. O aperfeiçoamento sugerido é institucional, baseado em critérios mais objetivos, verificáveis e compatíveis com diferenças socioeconômicas.

Esse equilíbrio se estende aos Juizados Especiais e às custas processuais. Regimes de baixo custo têm justificativa de acesso e simplificação, mas também alteram incentivos. Diferenças muito grandes entre tribunais, ausência de critérios uniformes e gratuidade ampla em determinados segmentos podem produzir efeitos sobre escolha de foro, intensidade de litigância e financiamento do sistema. Considera-se que os custos processuais são como tema de governança, e não apenas como mecanismo arrecadatório.

4. Coordenação, precedentes, gestão e accountability

A. Fragmentação decisória e previsibilidade

A multiplicidade de órgãos, instâncias e unidades amplia a capacidade territorial do sistema, mas também cria problemas de coordenação. Divergências decisórias podem elevar incerteza, aumentar custos de transação e estimular litigância estratégica quando agentes percebem chances distintas de resultado para situações semelhantes. A previsibilidade, nesse contexto, não é sinônimo de automatização da decisão. Ela representa capacidade institucional de reduzir variações injustificadas e oferecer parâmetros mais estáveis para comportamentos e expectativas.

O Código de Processo Civil de 2015 ampliou instrumentos de coordenação jurisprudencial, especialmente por meio do art. 927, do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, do Incidente de Assunção de Competência e do tratamento de recursos repetitivos. O estudo interpreta esses mecanismos como respostas compatíveis com a necessidade de uniformização e gestão de litigância de massa. Sua efetividade, entretanto, depende da capacidade de identificação de padrões repetitivos, da atuação coordenada dos tribunais e da aplicação consistente dos precedentes.

A definição de competências também interfere na coordenação. Em litigância de massa, a dispersão de casos semelhantes entre unidades e magistrados pode prolongar a formação de entendimento e produzir decisões contraditórias. O relatório sustenta a necessidade de especialização e de estruturas capazes de consolidar casos, aplicar mecanismos coletivos e repetitivos desde etapas iniciais e dialogar com centros de inteligência e estatística.

B. Gestão profissional e capacidade organizacional

As propostas apresentadas em Santos Filho e Timm (2011) já destacavam a necessidade de profissionalização administrativa, criação de escritórios de gestão, definição de figuras gerenciais nas varas e separação mais clara entre funções jurisdicionais e a administração da atividade-meio. Desde então, o CNJ desenvolveu políticas de gestão de pessoas, priorização do primeiro grau, distribuição de força de trabalho e cooperação. Essas respostas representam avanços, mas o estudo identifica persistência de lacunas em carreiras de gestão estáveis e em capacidades administrativas capazes de sobreviver à rotatividade de equipes.

A profissionalização não reduz a importância da magistratura. Ao contrário, permite que funções de planejamento, processos, projetos, riscos, tecnologia e administração sejam conduzidas por capacidades especializadas, diminuindo a dependência de soluções episódicas. A governança exige que o conhecimento organizacional seja institucionalizado e não dependa exclusivamente de pessoas específicas ou de ciclos administrativos curtos.

C. Accountability sem subordinação jurisdicional

A independência judicial é condição necessária à boa prestação jurisdicional e não se limita a garantias formais. Condições materiais, recursos, segurança institucional, critérios de promoção e interferências internas ou externas podem afetar autonomia decisória. Ao mesmo tempo, a elevada autonomia não afasta a responsabilidade pública. A governança precisa tornar visíveis desempenho administrativo, padrões de decisão, fluxos processuais, uso de recursos e resultados institucionais sem converter monitoramento em controle do mérito jurisdicional.

A transparência assume papel relevante nesse equilíbrio. Dados públicos, painéis, estatísticas, rankings e relatórios reduzem assimetria de informação e ampliam capacidade de controle social e institucional. O estudo também mostra que a transparência não é apenas divulgação de documentos. Ela se relaciona à possibilidade de compreender padrões de funcionamento, comparar resultados e avaliar a atuação de órgãos de controle e estruturas profissionais do sistema de justiça.

5. Tecnologia, métricas e indução institucional

O estudo trata tecnologia e métricas como instrumentos de governança e, simultaneamente, como mecanismos capazes de influenciar comportamentos. Quando objetivos são convertidos em metas, rankings, índices e comparações públicas, tornam-se mais salientes dentro das organizações. Os Tribunais passam a observar não apenas resultados absolutos, mas sua posição relativa e os indicadores pelos quais serão comparados. Essa dinâmica pode favorecer coordenação e melhoria, mas também pode estreitar prioridades se o conjunto de métricas for excessivamente concentrado em produtividade.

Indicadores como o IPC-Jus podem funcionar como mecanismos de indução institucional porque

tornam determinados objetivos observáveis e relevantes em termos reputacionais. O efeito não depende apenas do que o indicador mede diretamente. Depende também de como sua divulgação organiza atenção, prioridades e respostas administrativas. Por isso, o estudo sugere que tecnologia, inteligência artificial e métricas sejam analisadas conjuntamente, dentro de uma agenda que inclua coordenação decisória, gestão da demanda, transparência, accountability e qualidade.

A perspectiva comportamental reforça esse argumento. Decisões humanas, inclusive de profissionais experientes, podem ser influenciadas por heurísticas, vieses, saliências e enquadramentos. O relatório utiliza essa literatura tanto para discutir decisões judiciais quanto para compreender efeitos de instrumentos de gestão. A construção e a hierarquização de métricas podem direcionar atenção para certos resultados e reduzir a visibilidade de outros. Em um ambiente institucional complexo, o desenho da informação passa a integrar o próprio desenho de governança.

A mesma cautela vale para inteligência artificial e automação. Ganhos de escala, padronização e capacidade analítica podem ser relevantes, especialmente diante do volume de dados e processos. Contudo, o uso de tecnologia não elimina a necessidade de responsabilidade, supervisão, transparência e avaliação dos efeitos produzidos. O estudo sugere a rejeição de soluções tecnocêntricas que substituam problemas de governança por problemas apenas de infraestrutura.

6. O Judiciário em transformação: respostas já implementadas e desafios persistentes

A comparação entre o diagnóstico produzido no início da década de 2010 e o panorama de 2026 mostra que o Judiciário brasileiro respondeu a

parte relevante de problemas então identificados. O relatório de Santos Filho e Timm (2011) reuniu 23 propostas objetivas, sendo dez voltadas à oferta e treze à demanda, orientadas à eficiência, eficácia e efetividade. A análise atual mostra que várias dessas propostas foram total ou parcialmente incorporadas, enquanto outras permanecem abertas.

A. Processo eletrônico e novos serviços digitais

Como já mencionado, atualmente quase todos os casos novos ingressaram eletronicamente no Poder Judiciário. Assim, os antigos problemas físicos de armazenamento, circulação de papel e acesso remoto foram quase que totalmente resolvidos. Ferramentas com as do programa Justiça 4.0 ampliaram e consolidaram a reorganização tecnológica.

Mas, conforme já dito, transformação é diferente e de digitação. Processos eletrônicos podem reproduzir fluxos, incentivos e fragmentações preexistentes. A infraestrutura digital é condição relevante, mas os ganhos de governança dependem de redesenho de processos, integração de sistemas, gestão de dados, coordenação e revisão de incentivos.

B. Precedentes, primeiro grau, gestão de pessoas e cooperação

O CPC de 2015 fortaleceu a coordenação por precedentes, demandas repetitivas e incidentes de uniformização. O CNJ, por sua vez, desenvolveu políticas de atenção prioritária ao primeiro grau, distribuição proporcional de força de trabalho, gestão de pessoas e cooperação entre órgãos. O Prêmio CNJ de Qualidade e outros mecanismos de avaliação ampliaram a indução por metas e indicadores. Essas medidas respondem a problemas históricos de desequilíbrio, fragmentação e baixa coordenação.

Apesar desses avanços, o estudo identifica ausência de uma carreira nacional estável e unificada de gestão judicial, separada da carreira jurídica, com capacidade de institucionalizar conhecimentos de administração. A profissionalização avançou, mas a capacidade organizacional ainda pode se dissipar com mudanças de equipes e ciclos administrativos. A mesma tensão aparece na cooperação; existem instrumentos, mas a capacidade de apoiar unidades menos eficientes e compartilhar práticas depende de coordenação efetiva.

C. Incentivos econômicos e litigância estratégica

As mudanças foram menos completas na revisão de incentivos econômicos associados à litigância. O CPC de 2015 introduziu honorários recursais e ampliou mecanismos de julgamento de improcedência em hipóteses específicas, mas permanecem questões relacionadas ao custo de recorrer, à gratuidade, às custas, à repetição de demandas e à litigância abusiva. O relatório interpreta essa área como uma fronteira de governança em que mudanças de comportamento e das “regras do jogo” econômico ainda encontram resistência.

A conclusão dessa comparação é que o Judiciário brasileiro não está paralisado. Houve respostas significativas em tecnologia, coordenação, precedentes e gestão. Ao mesmo tempo, a permanência de alta litigiosidade e congestionamento demonstra que reformas de oferta precisam ser combinadas com governança da demanda, alinhamento de incentivos e capacidade de prevenção de usos estratégicos do processo.

7. Agenda de aperfeiçoamento institucional

A agenda apresentada no relatório do estudo é organizada a partir de problemas de governança identificados ao longo da análise. Seu eixo articulador não é um tema único, mas a concepção de governança que percorre o estudo: o desempenho do sistema de justiça resulta da interação entre a estrutura de incentivos que condiciona a demanda por jurisdição, as capacidades organizacionais e decisórias que condicionam a oferta, e os mecanismos de informação, mensuração e accountability que permitem diagnosticar e corrigir ambos. As propostas não são tratadas como solução isolada ou definitiva, e sim como hipóteses de política pública a serem submetidas a debate e a avaliação.

A. Primeira frente: incentivos econômicos da demanda por jurisdição

1. Enfrentamento da litigância abusiva. O estudo propõe converter parte do conteúdo da Recomendação CNJ nº 159/2024, atualmente de natureza orientativa, em disciplina vinculante, com dever institucional de reação a hipóteses tipificadas. A lista de condutas frequentemente associadas à litigância predatória deveria ser objetiva e periodicamente atualizada por estrutura técnica especializada, reconhecendo que os padrões de abuso se modificam ao longo do tempo.

2. Tentativa de solução extrajudicial em matérias consumeristas. A proposta estabelece tentativa prévia de solução por canais como SAC, ouvidoria, Procon e consumidor.gov.br antes do ajuizamento, especialmente em setores com capacidade comprovada de comunicação. O desenho deve prever prazos objetivos de resposta e considerar a inação do fornecedor como resistência à pretensão. O estudo caracteriza o mecanismo como requisito de adequação

procedimental, e não como barreira absoluta ao acesso à Justiça, e associa sua implementação ao monitoramento de resolutividade, tempo e redução de estoque.

3. Critérios objetivos para a gratuidade da justiça. A gratuidade permanece tratada como instrumento essencial de proteção das pessoas vulneráveis. O aperfeiçoamento proposto está na objetivação de critérios para demandas de conteúdo patrimonial e na adaptação à realidade socioeconômica, preservando proteção robusta em situações associadas à dignidade e à vulnerabilidade efetiva. A finalidade é aumentar a previsibilidade e sustentabilidade sem transformar o benefício em obstáculo de acesso.

4. Critérios mais objetivos para a gratuidade nos Juizados Especiais Cíveis. Considerando a estrutura de incentivos dos Juizados, o estudo propõe critérios específicos de renda para pessoas naturais e parâmetros adequados para pessoas jurídicas, com o objetivo de compatibilizar simplicidade, acesso e sustentabilidade do sistema.

5. Uniformização nacional das custas processuais. O estudo identifica grande heterogeneidade entre regimes de custo e retoma a necessidade de harmonização nacional. A agenda inclui retomada da iniciativa de uniformização já discutida no CNJ, mecanismos de controle e harmonização de projetos estaduais e possibilidade de modulação conforme o perfil do litigante, inclusive para usuários habituais do sistema.

6. Regulação do financiamento de litígios por terceiros. O estudo propõe regras de transparência sobre a existência do financiador, limites de remuneração, proibição de captação indevida de clientes

e responsabilidade em hipóteses de controle estratégico associado à má-fé. Também sustenta incompatibilidade entre financiamento profissional e concessão de gratuidade quando a estrutura econômica do litígio demonstrar presença de investidor especializado.

B. Segunda frente: capacidades organizacionais e formativas da oferta

7. Aprimoramento da definição de competências. Em litigância de massa, o relatório propõe ampliar especialização desde o início, consolidar casos semelhantes, utilizar de forma efetiva mecanismos como o IRDR e promover respostas mais uniformes e céleres. Centros de inteligência e estruturas estatísticas podem apoiar a identificação antecipada de padrões repetitivos e a coordenação institucional.

8. Ciências econômicas e comportamentais na formação inicial da magistratura. O estudo propõe incorporar economia comportamental e conhecimento sobre heurísticas e vieses aos programas de formação inicial. O conteúdo deve abranger racionalidade limitada, processos decisórios, vieses relevantes em situações de pressão e instrumentos de debiasing, incluindo checklists, comparações entre casos e consulta estruturada a evidências.

9. Ampliação do papel da Corregedoria Nacional de Justiça. O estudo sugere institucionalizar registro nacional, de acesso restrito ao Judiciário e compatível com a proteção de dados, sobre condenações definitivas por litigância abusiva envolvendo advogados ou organizações. Também propõe comitê técnico permanente para atualização de padrões e diálogo com centros de inteligência e estruturas do CNJ dedicadas ao

tema.

C. Terceira frente: informação, mensuração e accountability

10.Índice de ativismo judicial. A proposta consiste em desenvolver medida sobre o grau de correspondência entre decisões, textos legais, cláusulas contratuais e precedentes vinculantes, com apoio de análise textual e protocolos transparentes. O estudo ressalta que o indicador não deve substituir o debate substantivo sobre interpretação jurídica nem ser convertido automaticamente em instrumento de avaliação individual de magistrados, preservando a independência judicial.

11.Transparência sobre a eficiência das Corregedorias e dos Tribunais de Ética. A proposta prevê painéis públicos nacionais com informações periódicas sobre estoque, tempo médio e resultados de processos disciplinares nas corregedorias dos Tribunais de Justiça e, de forma equivalente, nos Tribunais de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil. A finalidade é ampliar transparência e accountability em estruturas que exercem funções de controle.

D. Quarta frente: desenho institucional em sentido amplo

12.Análise de impacto legislativo. O estudo propõe tornar obrigatória a análise de impacto para projetos e medidas capazes de aumentar a judicialização, alterar custos e benefícios dos agentes ou modificar de forma relevante a distribuição de recursos. A análise deve explicitar o problema, alternativas, custos e benefícios e efeitos distributivos e institucionais, ampliando transparência e coerência normativa.

13.Arbitragem tributária e mediação fiscal nacional. Diante do peso da litigância tributária e das execuções fiscais sobre o congestionamento, o relatório propõe institucionalização nacional da arbitragem tributária e maior uniformização da transação tributária entre União, estados e municípios. A medida é apresentada como instrumento de solução especializada, coordenação e redução da pressão judicial.

14.Reforço da tutela coletiva para defesa dos consumidores. A tutela coletiva é apresentada como instrumento para reduzir fragmentação e repetição de ações individuais sobre controvérsias semelhantes. O estudo propõe fortalecer a eficácia coletiva das decisões e ampliar mecanismos capazes de produzir solução uniforme para grupos de consumidores, preservando a possibilidade de exclusão quando prevista pelo desenho institucional.

15.Mandatos fixos no STF e lista tríplice para a Procuradoria-Geral da República. O estudo propõe mandato fixo de oito anos, sem recondução, para ministros do Supremo Tribunal Federal, além de lista tríplice obrigatória para escolha do Procurador-Geral da República entre membros do Ministério Público Federal. As propostas são justificadas no relatório do estudo por objetivos de renovação periódica, pluralismo, redução de personalização e fortalecimento da legitimidade e da independência funcional.

Em conjunto, essas propostas revelam que a agenda de governança não se limita à gestão interna dos tribunais. Ela alcança incentivos processuais, formas de acesso, comportamento de litigantes, mecanismos de controle, coordenação entre instituições, formação profissional, desenho de competências e regras de seleção e permanência em posições institucionais. O

relatório do estudo ressalta, porém, a necessidade de avaliar efeitos e trade-offs, especialmente quando medidas de eficiência podem afetar acesso, independência ou distribuição de custos.

8. Do IPC-Jus ao iGov-Jus: contribuição metodológica para uma avaliação multidimensional

O IPC-Jus é uma medida de produtividade comparada, e não uma medida de governança judicial em sentido amplo. Um tribunal pode apresentar desempenho produtivo elevado e, simultaneamente, fragilidades em transparência, governança tecnológica, accountability, coordenação administrativa, sustentabilidade organizacional ou qualidade da gestão. A proposta metodológica apresentada pelo estudo procura preservar a informação de eficiência já produzida pelo CNJ, mas inseri-la em uma estrutura mais abrangente.

O iGov-Jus (Índice Amplo de Governança da Justiça) é proposto como medida sintética de monitoramento da governança pública do Poder Judiciário, construída a partir de dados públicos, replicáveis e regularmente disponibilizados por fontes oficiais, especialmente pelo CNJ. Sua finalidade não é substituir os indicadores existentes, mas reunir em uma única medida dimensões normalmente analisadas de forma separada. O índice, portanto, não deve ser interpretado como simples ranking de produtividade.

A. As cinco dimensões

Dimensão	Função no índice
IPC-Jus* modificado	Produtividade comparada e eficiência técnica relativa, preservando a informação do IPC-Jus (Fonte: CNJ) e incorporando população como input na especificação do modelo utilizado na metodologia DEA utilizada pelo CNJ.
"ITP-Jus"	Transparência institucional e accountability, a partir das informações do Ranking da Transparência do Poder Judiciário (Fonte: CNJ).
iGovTIC-Jud	Governança, gestão e infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação, utilizando o indicador produzido pelo CNJ.
EGAG-Jus	Eficiência técnica relativa de uma dimensão associada à governança do acesso à justiça e à gestão da demanda, operacionalizada com dados sobre gratuidade, recursos organizacionais e contexto socioeconômico (Fonte: elaboração própria).
EGFP-Jus	Eficiência técnica relativa à gestão do fluxo processual, com foco operacional em descongestionamento e celeridade diante de recursos e pressões institucionais (Fonte: elaboração própria).

B. EGAG-Jus: acesso, gratuidade e eficiência relativa

O EGAG-Jus é apresentado como medida exploratória de eficiência técnica relativa, e não como avaliação direta do cumprimento do direito constitucional de acesso à justiça. A previsão normativa da assistência jurídica e da gratuidade não assegura, isoladamente, implementação efetiva, equitativa ou administrativamente sustentável. Por isso, a modelagem procura comparar a capacidade relativa dos tribunais diante das informações disponíveis, sem converter o escore em medida absoluta de qualidade do acesso.

A metodologia utiliza Análise Envoltória de Dados, modelo CCR, com retornos constantes

de escala e orientação ao output. O output é a quantidade de processos com assistência gratuita por 100 mil habitantes. Os inputs são: proporção das despesas com assistência gratuita em relação à despesa total do tribunal; razão entre magistrados e servidores e o número de varas e juizados especiais; total da força de trabalho auxiliar; e PIB per capita da unidade federativa como variável contextual associada às condições socioeconômicas da população sob jurisdição. A especificação é construída com dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário e informações socioeconômicas do IBGE.

A interpretação deve permanecer restrita à fronteira relativa formada pela amostra e às variáveis selecionadas. O relatório do estudo ressalta limitações de dados, necessidade de parcimônia e possibilidade de aperfeiçoamento das proxies e da especificação. O EGAG-Jus não deve ser lido como medida definitiva de assistência jurídica integral nem como percentual diretamente realizável de expansão do acesso.

C. EGFP-Jus: gestão do fluxo processual

O EGFP-Jus busca comparar a eficiência técnica relativa da gestão do fluxo processual. Sua fundamentação se relaciona à celeridade, mas o indicador não mede diretamente o cumprimento da duração razoável de processos individuais. Tempo e congestionamento agregados não incorporam, isoladamente, complexidade das causas, comportamento das partes, características procedimentais e outros fatores relevantes.

A modelagem também utiliza DEA, modelo CCR, orientado ao output e com retornos constantes de escala. A especificação contempla dois outputs relacionados ao desempenho do fluxo e quatro inputs associados a recursos organizacionais e pressões institucionais. Como taxa de congestionamento e tempo de tramitação são resultados indesejáveis quando aumentam,

o estudo os transforma em medidas nas quais valores maiores representam, respectivamente, maior descongestionamento e maior celeridade. A interpretação do escore permanece relativa à amostra e à especificação, sem estabelecer padrão absoluto de boa gestão e sem permitir atribuição causal aos recursos ou pressões considerados.

D. Agregação, pesos e cautelas interpretativas

As cinco dimensões são harmonizadas em escala de 0 a 100 e agregadas por média aritmética simples. Formalmente, o índice corresponde a: $iGov-Jus = (IPC-Jus^* \text{ modificado} + "ITP-Jus" + iGovTIC-Jud + EGAG-Jus + EGFP-Jus) / 5$. Cada dimensão recebe peso nominal de 20%. A opção favorece transparência e replicabilidade e evita a introdução de pesos discricionários diferenciados.

Essa escolha impõe hipóteses que precisam ser explicitadas. A média simples pressupõe igual relevância nominal das cinco dimensões e admite compensação entre elas. Um desempenho reduzido em um componente pode ser compensado por resultado superior em outro, sem requisito mínimo por dimensão. Além disso, pesos nominais iguais não asseguram influência empírica igual, porque os indicadores possuem dispersões, assimetrias e efeitos de teto diferentes. Dimensões mais variáveis tendem a diferenciar mais os resultados agregados.

O estudo também calculou a representação padronizada do índice agregado por z-escore. Por ser transformação linear aplicada após a média, a padronização não altera a ordenação relativa, servindo para expressar a posição de cada tribunal em desvios-padrão em relação à média do respectivo ano. Essa representação não substitui o índice original e não elimina as cautelas sobre composição e comparabilidade temporal.

E. Síntese geral da primeira aplicação

A aplicação empírica desenvolvida no estudo, apresentada no relatório completo, é tratada como primeira aplicação do iGov-Jus. Em termos gerais, os resultados oferecem evidências exploratórias favoráveis à relevância e à complementaridade das dimensões selecionadas e mostram a utilidade analítica de uma abordagem que não reduz a governança à produtividade.

Como proposta metodológica, o índice permanece sujeito ao debate acadêmico e aberto a aperfeiçoamentos futuros, especialmente quanto à seleção de variáveis, formas de ponderação, procedimentos de agregação e especificações dos indicadores EGAG-Jus e EGFP-Jus. A metodologia permite incorporar outras dimensões institucionais e desenvolver análises de sensibilidade, validação e acompanhamento temporal. Sua contribuição central consiste em oferecer estrutura mais abrangente de comparação, preservando a eficiência produtiva como componente relevante, mas inserindo-a em avaliação institucional multidimensional.

F. Fronteiras de mensuração: o iGov-Jus como programa de pesquisa

As cinco dimensões do índice possuem naturezas epistemológicas distintas. Três delas apoiam-se em dados administrativos de fluxo processual. As outras duas, o Ranking da Transparência e o iGovTIC-Jud, derivam em larga medida de checklists de conformidade preenchidos pelos próprios tribunais. A literatura de mensuração institucional distingue indicadores de jure, que captam a existência formal de regras e estruturas, de indicadores de facto, que captam seu funcionamento efetivo (Feld & Voigt, 2003; Voigt, 2013). Indicadores autodeclarados são valiosos como ponto de partida, mas vulneráveis à conformidade meramente formal e, quando convertidos em metas ou premiações, à dinâmica pela qual a métrica deixa de medir aquilo que

pretendia justamente por ter se tornado alvo.

Nesse contexto, merece registro a 2ª Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro, apresentada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ em 2026, que reuniu percepções de cidadãos com processo judicial recente, advocacia, Defensoria Pública e Ministério Público. A iniciativa inaugura, no plano nacional, uma fonte sistemática de dados de facto pela ótica do usuário, análoga às medidas perceptuais que integram indicadores internacionais de governança (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2011). Suas limitações metodológicas devem ser reconhecidas: a coleta por formulário eletrônico voluntário produz amostra autosselecionada, sem representatividade populacional, e avaliações de usuários de serviços de justiça são fortemente condicionadas pelo desfecho obtido, de modo que a satisfação mede experiência, e não qualidade institucional diretamente. Ainda assim, a dimensão de percepção é candidata natural a versões futuras do índice, em lógica de triangulação com os dados administrativos.

O estudo indica, ainda, dimensões adicionais que um índice de governança judicial deveria incorporar no médio prazo: a governança da demanda subsidiada, com medidas comparadas de concessão de gratuidade e de adequação das custas à capacidade econômica local; a aderência normativa das decisões, incluindo o respeito a precedentes vinculantes; a integridade e a responsividade do sistema correicional e das ouvidorias, observada a cautela de que a contagem bruta de processos disciplinares e de punições confunde a incidência de desvios com a intensidade de sua detecção; e a percepção dos usuários, nos termos acima. Duas advertências acompanham esse programa: a incorporação de dimensões heterogêneas torna indispensável a análise de sensibilidade antes de qualquer uso classificatório, e a credibilidade de um indicador que redistribui reputação entre tribunais depende

da auditabilidade de sua produção, com protocolo público de dados e replicabilidade dos cálculos.

9. Implicações para gestão e avaliação do Poder Judiciário

O estudo defende que a produtividade deve continuar sendo monitorada, mas não pode funcionar como síntese exclusiva da qualidade institucional. O volume de casos baixados é informação relevante, especialmente em um sistema com estoque elevado, porém precisa ser interpretado ao lado de transparência, capacidade tecnológica, gestão do acesso, fluxo processual, coordenação e accountability.

A demanda judicial precisa ser tratada como variável de governança. A gestão não se esgota na capacidade de produzir mais decisões. Regras de entrada, permanência e recurso, tratamento de demandas repetitivas, mecanismos extrajudiciais, incentivos econômicos e padrões de litigantes habituais influenciam a pressão sobre o sistema.

Reformas concentradas apenas na oferta podem produzir ganhos importantes, mas permanecer insuficientes quando a estrutura de incentivos continua estimulando utilização intensiva.

A tecnologia deve ser avaliada por sua capacidade de transformar processos e reduzir custos de transação, e não apenas por sua adoção. A quase universalização do processo eletrônico representa avanço inequívoco, mas o estudo enfatiza que digitalização e transformação organizacional são conceitos diferentes. A tecnologia precisa ser articulada a capacidades analíticas, operacionais e políticas e a mecanismos de governança de dados e inteligência artificial.

A transparência e as métricas possuem efeitos comportamentais. Ao tornar certos resultados visíveis e comparáveis, o CNJ e os tribunais influenciam prioridades organizacionais. O desenho de indicadores, portanto, é parte do desenho de incentivos. Uma agenda de avaliação

multidimensional reduz o risco de que a pressão por resultados quantitativos obscurece dimensões igualmente relevantes da prestação jurisdicional.

O estudo defende que a independência judicial e responsabilidade pública precisam ser tratadas simultaneamente. A governança não pode converter avaliação administrativa em controle do mérito jurisdicional. Da mesma forma, a autonomia decisória não elimina a necessidade de transparência, previsibilidade, gestão adequada de recursos e prestação de contas. O equilíbrio entre essas dimensões é uma das características centrais de uma organização judicial complexa.

Por fim, reforça-se que problemas estruturais exigem capacidade de aprendizagem institucional. Métricas, bases de dados, avaliação de políticas, monitoramento de efeitos e revisão de instrumentos permitem que respostas sejam ajustadas ao longo do tempo. O relatório não apresenta um modelo fechado de governança. Ao contrário, enfatiza a necessidade de aperfeiçoamento contínuo, especialmente na mensuração multidimensional e no tratamento de incentivos que afetam a litigância.

10. Considerações finais

O diagnóstico consolidado no relatório do estudo, a partir do qual esse policy paper foi construído, mostra um Poder Judiciário que produz mais, opera de forma quase integralmente digital e dispõe de mecanismos de coordenação mais desenvolvidos do que aqueles existentes no início da década de 2010. Essas mudanças são relevantes. Elas demonstram capacidade de resposta institucional e de incorporação de políticas nacionais de gestão, precedentes, tecnologia, transparência e cooperação.

Ao mesmo tempo, o volume de litigância, o estoque processual, a taxa de congestionamento e o custo fiscal mostram que os desafios permanecem estruturais. O quadro não é

compatível com explicações baseadas apenas em baixa produtividade ou atraso tecnológico. A combinação entre demanda elevada, incentivos ao uso estratégico, custos socializados, baixa previsibilidade em determinadas matérias, fragmentação e capacidades organizacionais heterogêneas exige uma abordagem de governança pública.

Essa abordagem amplia a unidade de análise. O Judiciário deixa de ser observado apenas como conjunto de órgãos que proferem decisões e passa a ser examinado também como organização pública que administra recursos, pessoas, dados, tecnologia, riscos, incentivos e relações institucionais. Nesse enquadramento, eficiência produtiva continua importante, mas precisa ser compatibilizada com acesso, equidade, independência, accountability, previsibilidade, transparência e valor público.

A agenda proposta no relatório completo do estudo reflete essa multiplicidade. Há medidas dirigidas à litigância abusiva, à solução extrajudicial, à gratuidade, às custas, ao financiamento de litígios, à tutela coletiva, à arbitragem tributária, à formação de magistrados, à definição de competências, à análise de impacto legislativo, à transparência dos órgãos de controle e ao desenho de instituições centrais do sistema de justiça. Nenhuma dessas medidas é apresentada como solução única. Sua lógica comum é aperfeiçoar incentivos, coordenação e capacidade institucional.

A contribuição metodológica segue o mesmo princípio. O iGov-Jus preserva a produtividade como componente, mas a integra a dimensões complementares. A primeira aplicação empírica permanece exploratória e aberta a aperfeiçoamentos. A utilidade da proposta está em deslocar a comparação entre tribunais de uma leitura predominantemente produtiva para uma avaliação mais ampla de governança, sem atribuir ao índice alcance que suas variáveis e

especificações não permitem.

O que deve pautar o debate nos próximos anos

O estudo sugere quatro deslocamentos de pauta para a próxima década. O primeiro é o deslocamento da produtividade para a governança: a pergunta relevante deixa de ser quantos processos o sistema julga e passa a ser como ele estrutura incentivos, administra sua demanda, coordena decisões, presta contas e mede aquilo que pretende induzir.

O segundo é o deslocamento do acesso formal para o acesso efetivo. Um sistema congestionado por demandas artificialmente baratas nega acesso, na prática, a quem mais dele necessita, porque o tempo de tramitação é o preço-sombra pago por todos os usuários. Realinhar gratuidade, custas e uso dos juizados, preservando a forte presunção de hipossuficiência para os efetivamente vulneráveis e para as causas ligadas à dignidade humana, é condição de proteger o acesso, e não de restringi-lo.

O terceiro é o deslocamento do dado autodeclarado para a evidência de facto, combinando dados administrativos, análise das decisões, indicadores de integridade e experiência dos usuários em estruturas de mensuração auditáveis e replicáveis.

O quarto é o deslocamento da reforma episódica para a avaliação permanente, tratando cada mudança institucional como hipótese a ser testada, com indicadores definidos antes da implementação. As propostas reunidas neste documento devem ser submetidas, elas próprias, a essa disciplina.

O conjunto do estudo conduz, assim, a uma conclusão prudente: o aperfeiçoamento do Poder Judiciário depende menos da busca por um único mecanismo capaz de resolver congestionamento e morosidade e mais da construção de arranjos de governança que articulem oferta, demanda,

incentivos, tecnologia, gestão, transparência, coordenação, independência e responsabilidade pública. A avaliação desses arranjos deve permanecer orientada por dados, evidências, comparabilidade e cautela interpretativa.

Declaração de Uso de Inteligência Artificial Generativa

Na elaboração deste policy paper, foi utilizada a ferramenta de Inteligência Artificial generativa ChatGPT, modelo GPT-5.6 Sol, da OpenAI, exclusivamente como apoio à organização, síntese e redação do conteúdo, tendo como única fonte o relatório original fornecido pelos autores. Na revisão posterior, que ajustou a estrutura da agenda às quatro frentes e incorporou a seção sobre fronteiras de mensuração, foi utilizada a ferramenta Claude, desenvolvida pela Anthropic, como apoio à reorganização textual e à verificação preliminar de referências. Não foram utilizadas fontes externas para complementar o conteúdo substantivo do documento além das expressamente citadas. A seleção do conteúdo, a validação das informações, as interpretações e a aprovação da versão final são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Referências

- Conselho Nacional de Justiça. (2026). 2ª Pesquisa sobre percepção e avaliação do Poder Judiciário brasileiro. Departamento de Pesquisas Judiciárias.
- Feld, L. P., & Voigt, S. (2003). Economic growth and judicial independence: Cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 497-527.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- Voigt, S. (2013). How (not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, 9(1), 1-26.
- Akutsu, L., & Guimarães, T. A. (2015). Governança judicial: Proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 937-958.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights effective. *Buffalo Law Review*, 27(2), 181-292.
- Conselho Nacional de Justiça. (2025). Justiça em números 2025. CNJ.
- Cooter, R. D., & Rubinfeld, D. L. (1989). Economic analysis of legal disputes and their resolution. *Journal of Economic Literature*, 27(3), 1067-1097.
- Galanter, M. (1974). Why the “haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*, 9(1), 95-160.
- Galdino, F. (2005). Introdução à teoria dos custos dos direitos: Direitos não nascem em árvores. *Lumen Juris*.
- Gico Jr., I. T. (2012). A tragédia do Judiciário: Subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário [Tese de doutorado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da Universidade de Brasília.
- Gico Jr., I. T. (2014). A tragédia do Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, 267, 163-198.
- Gomes, A. de O., & Guimarães, T. de A. (2013). Judicial performance. Conceptualization, state of the art and research agenda. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 379-401.
- Holmes, S., & Sunstein, C. R. (1999). The cost of rights: Why liberty depends on taxes. W. W. Norton.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1994). Economic performance through time. *The American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

-
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Priest, G. L., & Klein, B. (1984). The selection of disputes for litigation. *The Journal of Legal Studies*, 13(1), 1-56.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Santos Filho, H. P. dos, & Timm, L. B. (Coords.). (2011). *Demandas judiciais e morosidade da justiça civil: Relatório final ajustado*. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Conselho Nacional de Justiça.
- Shavell, S. (1982). Suit, settlement, and trial: A theoretical analysis under alternative methods for the allocation of legal costs. *The Journal of Legal Studies*, 11(1), 55-81.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *The Journal of Law & Economics*, 22(2), 233-261.
- Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. Free Press.
- Williamson, O. E. (1991). *Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269-296.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.
- Williamson, O. E. (1991). *Comparative economic*

Atos e instrumentos institucionais mencionados no relatório

- Código de Processo Civil de 2015, especialmente mecanismos de precedentes, demandas repetitivas, honorários recursais e julgamento de improcedência em hipóteses previstas.
- Recomendação CNJ nº 159/2024, sobre litigância abusiva.
- Resoluções e políticas do CNJ relativas à prioridade do primeiro grau, gestão de pessoas, distribuição de força de trabalho, cooperação, transformação digital e governança de inteligência artificial, conforme apresentadas no relatório.
- Programa Justiça 4.0, Juízo 100% Digital, Balcão Virtual, Núcleos de Justiça 4.0, Plataforma Digital do Poder Judiciário e Domicílio Judicial Eletrônico.
- Ranking da Transparência do Poder Judiciário, iGovTIC-Jud e Sistema de Estatística do Poder Judiciário, utilizados na construção e contextualização dos indicadores do estudo.

