



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

THIAGO RAIS DE CASTRO

**ANÁLISE DO SETOR DOS MAIORES AUTORES DA PRIMEIRA INSTÂNCIA
CIVIL DO DISTRITO FEDERAL: UM MODELO PARA EMPREGÁ-LA CONTRA A
MOROSIDADE PROCESSUAL**

Brasília
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

THIAGO RAIS DE CASTRO

**ANÁLISE DO SETOR DOS MAIORES AUTORES DA PRIMEIRA INSTÂNCIA
CIVIL DO DISTRITO FEDERAL: UM MODELO PARA EMPREGÁ-LA CONTRA A
MOROSIDADE PROCESSUAL**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Daniela Marques de Moraes

Brasília

2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

THIAGO RAIS DE CASTRO

Análise do setor dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal: um modelo para empregá-la contra a morosidade processual.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Daniela Marques de Moraes
(Orientadora – Presidente)

Professor Doutor André Macedo de Oliveira
(Membro)

Professor Doutorando Otávio Souza e Rocha Dias Maciel
(Membro)

Professora Mestre Taynara Tiemi Ono
(Suplente)

*Em memória do meu querido avô, José Corrêa,
tios, Agenor e Castro, e primo, Paulo.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a minha orientadora e amiga, prof.^a Daniela, pelas conversas e ensinamentos ao longo desses anos e por se mostrar sempre tão acessível, dedicada e humana.

À Ouvidoria e ao Núcleo de Estatística da 1^a Instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, pela atenção ao disponibilizarem as informações solicitadas, tornando possível a pesquisa empírica proposta.

À minha amada mãe, Susete, e admirados irmãos, Marcelo e Vanderley, pelas revisões e comentários, bem como a minha querida avó, Guiomar, e pai, Vanderley, pelo incentivo.

Por fim, um agradecimento especial a estimada Alicia, pelas preciosas sugestões e revisões, além de estar sempre presente para discutir sobre os assuntos mais decisivos para o êxito deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho analisa o setor de atuação dos autores mais frequentes da primeira instância civil do Distrito Federal, entre 2012 e 2016, tendo em vista contribuir com o enfrentamento da morosidade processual no Brasil. Adota-se a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann como fundamento da proposta de um modelo para abordar a prestação jurisdicional. Emprega-se, também, o Método do Diagrama de Precedência, a fim de examinar a atuação do Judiciário sob a perspectiva temporal. Por meio desse arcabouço teórico, demonstra-se que os resultados da análise empírica realizada podem colaborar com a redução temporal, ao servirem de base para iniciativas internas e externas ao sistema jurídico, como a composição extrajudicial dos conflitos dos maiores autores. Especificamente, a investigação proposta consiste na análise dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, a fim de se identificar quem são os maiores autores distritais, o setor de atuação deles, a representatividade percentual de suas ações judiciais, em 2016, e a recorribilidade desses setores, a partir de 2012. Em resumo, observa-se que os maiores autores se distribuíram em doze setores, dos quais quatro são mais representativos: setores público distrital, financeiro, da educação e de atividades administrativas. Verifica-se, também, que esses quatro setores são recorrentes na série história e tendem a continuar sendo, nos próximos anos, justificando, assim, a adoção de soluções de longo prazo para tratar suas demandas. Conclui-se que os maiores autores distritais vêm consumindo, de forma desigual, os recursos escassos do Judiciário, assumindo, com isso, um papel de destaque no atual cenário de morosidade processual.

Palavras-chave: análise empírica; duração processual; prestação jurisdicional; maiores autores; Distrito Federal.

ABSTRACT

This work analyzes the sector of the most frequent plaintiffs in the first-degree civil Justice of the Federal District of Brazil, between 2012 and 2016, with a view to contributing to coping procedural delays in Brazil. The Social Systems Theory of Niklas Luhmann is adopted as the basis for the proposal of a model to address the jurisdictional provision. The Precedence Diagram Method is also used in order to examine the performance of the judiciary from a temporal perspective. Through this theoretical framework, it is demonstrated that the results of the empirical analysis carried out can collaborate with the temporal reduction, as they serve as a basis for internal and external initiatives to the legal system, such as the extrajudicial composition of the conflicts of the most frequent plaintiffs. Specifically, the proposed research consists in the analysis of the data made available by the Court of Justice of the Federal District and the Territories, in order to identify who are the most frequent plaintiffs, the sector of them, the representativeness percentage of their lawsuits, in 2016, and recurrence of the identified sectors, from 2012. In short, the most frequent plaintiffs are distributed in twelve sectors, of which four are more representative: public, financial, educational and administrative sector. It is also verified that these four sectors are recurrent in the series history and tend to continue being, in the next years, justifying, thus, the adoption of long-term solutions to address their demands. It is concluded that the most frequent plaintiffs have been consuming, in an uneven way, the scarce resources of the Judiciary, assuming, therefore, a prominent role in the current scenario of procedural delays.

Keywords: empirical research; duration of proceedings; jurisdictional provision; most frequent plaintiffs; Federal District.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Visão geral dos conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann empregados neste trabalho.	13
Figura 2: Modelo gráfico das dimensões de análise da prestação jurisdicional.	34
Figura 3: Diagrama de rede de um caso hipotético de execução fiscal, promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.	36
Figura 4: Modelo gráfico das quatro dimensões de análise da prestação jurisdicional: dimensão estrutural, recursal, da litigiosidade e temporal.	43
Figura 5: Representatividade percentual do setor de atuação dos autores mais frequentes na primeira instância do Distrito Federal, em 2016, tendo por base o total de processos civis propostos por eles.	55
Figura 6: Histórico da posição ocupada pelo setor de atuação dos autores mais frequentes em 2016, no <i>ranking</i> anual do setor dos maiores demandantes da primeira instância civil do Distrito Federal.	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Representatividade percentual dos processos físicos de natureza civil, que transitaram na primeira instância do Distrito Federal.....	51
Tabela 2: Histórico da representatividade percentual do setor de atuação dos autores mais frequentes, em processos de natureza civil, na primeira instância do Distrito Federal, tendo por base o total de processos propostos pelos maiores autores do respectivo ano de referência.	61

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1	Modelo gráfico dos conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann	13
2.2	Apresentação dos conceitos da Teoria dos Sistemas a partir do caso do vírus Zika	16
2.3	O sistema jurídico enquanto sistema social autopoietico	20
2.4	As demandas judiciais envolvendo o sistema econômico	24
2.5	Os litígios judiciais envolvendo o Estado Democrático de Direito Brasileiro	26
2.6	Considerações sobre o capítulo	29
3	ESTUDO SOBRE A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	30
3.1	Modelo dos elementos do Judiciário que concorrem para a prestação jurisdicional	30
3.2	Modelo de tempos e movimentos processuais da prestação jurisdicional	34
3.3	Aplicações da análise estatística setorial na redução do tempo processual.....	44
3.4	Considerações sobre o capítulo	47
4	ANÁLISE DO SETOR DOS MAIORES AUTORES DA PRIMEIRA INSTÂNCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	49
4.1	Metodologia.....	51
4.2	O setor dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal.....	53
4.3	Análise da série histórica do setor dos maiores autores da 1ª instância civil distrital.....	59
4.4	Considerações sobre o capítulo	66
5	CONCLUSÃO	68
	REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

A morosidade processual desponta-se como um dos principais desafios enfrentados, atualmente, pelo Poder Judiciário brasileiro. Tanto é que ela correspondeu ao tema mais recorrente nas reclamações dos cidadãos, em 2016¹, e teve papel de destaque na proposta do novo Código de Processo Civil². Numericamente, a solução de um processo demorou, em média, cerca de 1 ano e 9 meses, na fase de conhecimento, e 4 anos e 10 meses, na de execução, em 2016³.

Em comparação com as demais Justiças de médio porte, a do Distrito Federal está entre as que apresentou o melhor desempenho em 2016, ao se considerar a taxa de congestionamento e o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus)⁴.

Apesar disso, mesmo na capital do Brasil, o excessivo tempo processual representa um problema, evidenciado pela média de duração de 11 meses, na fase de conhecimento, e 3 anos e 11 meses, na fase de execução, no supracitado ano⁵.

Tendo em vista esse cenário, este trabalho tem como objetivo analisar o setor de atuação dos autores mais frequentes da primeira instância civil do Distrito Federal, entre 2012 e 2016, para enfrentar a morosidade processual, segundo modelo proposto a partir da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, aplicada ao Judiciário brasileiro.

A pergunta de pesquisa a ser respondida consiste em saber como o resultado da análise proposta poderá contribuir com a redução do tempo processual.

No próximo capítulo, empregar-se-á a Teoria dos Sistemas para abordar a prestação jurisdicional e o setor de atuação dos maiores autores distritais. A exposição dessa teoria será facilitada através da apresentação de um modelo gráfico, contendo a síntese dos conceitos mais relevantes para este trabalho.

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ouvidoria. **Relatório Anual da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça – 2016**. Brasília, DF, 28 mar. 2017. Não paginado.

² BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Exposição de motivos. In: _____. **Código de Processo Civil: anteprojeto**. Brasília, DF, 2010. Paginação irregular.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017: ano-base 2016**. Brasília, DF, 2017, p. 132-3.

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 79 e 143.

⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 134 e 135.

O capítulo 3, por sua vez, buscará responder a referida pergunta de pesquisa. Para tanto, será proposto um modelo dimensional para compreender a dinâmica que envolve a prestação jurisdicional, por ser esse o fenômeno que determina a duração do processo e que se deseja tornar mais célere.

Esclarece-se que, para fins deste trabalho, modelo consiste em uma simplificação de determinada realidade, com o objetivo de facilitar seu entendimento e discussão. Ele busca extrair a essência dos aspectos centrais que envolvem o fenômeno analisado, sistematizando, de forma didática, os elementos existentes e suas possíveis transformações ao longo do tempo.

No capítulo 4, apresentar-se-á o resultado da análise empírica realizada, que constitui, especificamente, na identificação dos maiores autores distritais em número de processos, do setor de atuação deles, das respectivas representatividades percentuais e da recorrência dos setores apontados, ao longo do período de 2012 a 2016.

Os dados utilizados neste trabalho foram disponibilizados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, e serão analisados por meio da metodologia apresentada no capítulo supracitado, que abordará os maiores autores distritais sob a perspectiva do setor de atuação de cada um deles.

A justificativa para essa abordagem setorial está na possibilidade de, por meio dela, subsidiar iniciativas voltadas aos agentes de um setor ou aos de determinado grupo, que se dedique a mesma atividade setorial. Além disso, ela é capaz de evidenciar determinados cenários envolvendo os maiores autores distritais, que, dificilmente, seriam identificados de outra forma, conforme se demonstrará no capítulo em comento.

Já o fundamento para o recorte temporal, de 2012 até 2016, é que a análise estatística pretendida pressupõe intervalo amplo o suficiente para observação do comportamento, no transcurso do tempo, do número de processos associados aos setores de atuação dos maiores autores distritais, a fim de se identificar tendências na série histórica e, com isso, orientar iniciativas de curto e longo prazo.

Por fim, as conclusões obtidas no decorrer deste trabalho serão resumidas no último capítulo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise do setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, proposta neste trabalho, teve como fundamento a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, que apresenta uma abordagem conceitual para se compreender e descrever a complexa dinâmica das relações sociais.

Niklas Luhmann nasceu na Alemanha, em 1927, e se formou em Direito pela Universidade de Friburgo. No início da década de 1960, ele foi estudar em Harvard, nos Estados Unidos da América, onde conheceu e trabalhou com Talcott Parsons. Ao retornar ao seu país de origem, passou a se dedicar à pesquisa sociológica e, em 1968, tornou-se professor da Universidade de Bielefeld, na qual se aposentou em 1994, vindo a falecer pouco tempo depois, em 1998⁶.

Sua teoria dos sistemas autopoieticos recebeu influxos de diversas outras, destacando-se a teoria da autopoiese dos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Valera, o cálculo do matemático inglês George Spencer Brown, os modelos cibernéticos da filosofia fenomenológica do filósofo alemão Edmund Husserl e a teoria social de sistemas abertos do sociólogo norte-americano Talcott Parsons⁷.

A complexidade que envolve as relações sociais exigiu, de Luhmann, a elaboração de uma pluralidade de conceitos entrelaçados, os quais não são de fácil assimilação, embora representem um avanço considerável no campo das Ciências Sociais, ao possibilitarem a descrição de diferentes fenômenos sociais até então não abordados adequadamente.

Tendo em vista o objetivo deste capítulo de empregar a Teoria dos Sistemas para abordar a prestação jurisdicional e o setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, organizou-se o conteúdo da seguinte forma.

A primeira seção propõe um modelo gráfico das categorias teóricas da teoria de Luhmann centrais para este trabalho, que será utilizado para conduzir as discussões de todo o capítulo.

⁶ GARCÍA, Alejandro Navas. Apuntes para una biografía intelectual. In: DOBARRO, Ángel Nogueira (Coord.). Barcelona: **Revista anthrops**: Huellas del conocimiento, nº 173-174, 1997, p. 40-43.

⁷ NEVES, Marcelo. A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann: depoimento [2ª semestre, 2004]. São Paulo: **Revista Plural da Universidade de São Paulo**. Entrevista concedida a Rômulo Figueiredo Neves, p. 125-126.

Na seção 2.2, por sua vez, emprega-se o caso do vírus Zika para explicar os conceitos básicos da Teoria dos Sistemas, por meio de um exemplo prático.

Já, na seção 2.3, se busca compreender o fenômeno da prestação jurisdicional através da abordagem sistêmica.

Nas seções 2.4 e 2.5, aplica-se, respectivamente, a concepção de sistemas para abordar os setores econômico e público, bem como se discute o papel assumido por esses setores no atual cenário dos conflitos existentes no Judiciário brasileiro.

Por fim, as conclusões são apresentadas na última seção deste capítulo.

2.1 Modelo gráfico dos conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann

A apresentação das categorias teóricas da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, que serão utilizadas ao longo deste trabalho, pode ser facilitada por meio do modelo gráfico proposto a seguir.

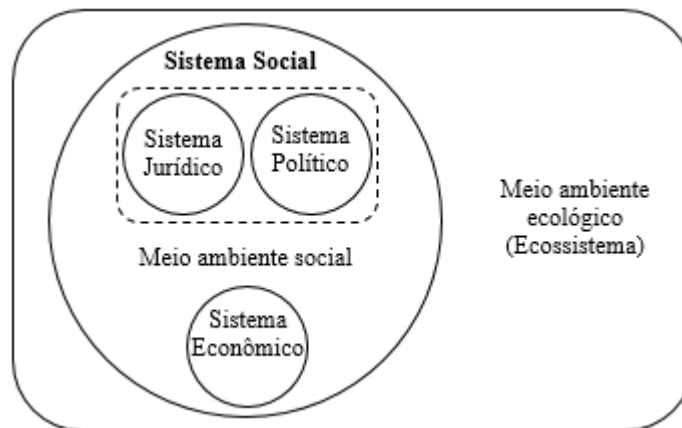


Figura 1. Visão geral dos conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann empregados neste trabalho.

A Figura 1 apresenta o modelo gráfico contendo a síntese das categorias teóricas mais relevantes para esta pesquisa, as quais serão explicadas, no decorrer de todo capítulo, iniciando-se pelo conceito de sistema.

De forma geral, sistema consiste em uma abordagem teórica, empregada para se referir a todos os elementos e relações presentes em determinado fenômeno que se deseja pesquisar⁸. Trata-se de uma abstração conceitual, que serve para delimitar um objeto de estudo, tendo em vista facilitar a realização de análises específicas.

Se o fenômeno que se deseja investigar são as relações sociais, tem-se um sistema social, como o representado, na Figura 1, por meio do maior círculo.

Segundo a teoria de Luhmann, o que caracteriza o conceito de sistema é a sua capacidade de realizar determinada operação, que o diferencie dos demais sistemas e do meio no qual se insere⁹. No caso do sistema social, o elemento que lhe é exclusivo é a comunicação¹⁰.

Assim, convencionou-se utilizar a expressão fenômeno comunicacional, para se referir a tudo aquilo que esteja presente no sistema social – ato de comunicar, informação e ato de entender¹¹ –, incluindo-se os fatores que tornam a comunicação possível¹², por exemplo, linguagem, pluralidade de pessoas, escrita, computador, televisão, rádio e livro.

Observa-se que a comunicação pode se dar através de diferentes linguagens¹³, como a oral e escrita, fazer uso de diferentes veículos de comunicação, como o jornal, e ocorrer em tempos e locais diferentes¹⁴, como no caso de uma pessoa que escreve uma carta para um conhecido que mora em uma região distante, que só terá acesso ao escrito após algumas semanas.

Além disso, tem-se que a comunicação realizada pelo sistema social pressupõe, pelo menos, dois indivíduos¹⁵, mesmo que em momentos e locais diferentes. Em outros termos, pode-se afirmar que a pluralidade de sujeitos é uma condição de possibilidade da comunicação.

Dessa constatação, infere-se que o sistema social e suas construções comunicativas não se confundem com o pensamento individual de uma pessoa¹⁶, que não chega a manifestá-lo de

⁸ LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 323-333.

⁹ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 325-330.

¹⁰ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 47.

¹¹ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio, op. cit., p. 45-6.

¹² LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 128-137 e p. 293

¹³ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio, op. cit., p. 101-3.

¹⁴ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 296.

¹⁵ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 293.

¹⁶ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 298.

forma que outra possa entender. Assim, o sistema social, em decorrência da comunicação, torna-se maior do que todas as pessoas envolvidas, consideradas individualmente.

O fenômeno comunicacional, além de pressupor a intersubjetividade, tem por base comunicações anteriores¹⁷. Isso quer dizer que o sistema social, ao comunicar, parte de construções comunicativas já existentes, as quais serão utilizadas na produção de novas. Essas estruturas prévias correspondem a unidades linguísticas de comunicação com sentido completo, como uma frase dita na língua portuguesa.

Através do parágrafo anterior, não se está afirmando que o sistema social sempre irá se comunicar da mesma forma, repetindo algo que já foi apresentado. Ao contrário, as comunicações anteriores são utilizadas como ponto de partida para se compor novas.

Por exemplo, no desenrolar de uma conversa entre duas pessoas, novas sentenças são formuladas, por um dos interlocutores, com base no que ele acabou de dizer (comunicou anteriormente). Além disso, o interlocutor se expressa por meio palavras, expressões linguísticas e conceitos, por ele conhecidos, que constituem comunicações anteriores de determinada comunidade.

Esse fenômeno de reprodução de comunicação com base em outras já realizadas é chamado de autopoiese. A denominação dessa categoria teórica ressalta o fato de que novas comunicações só são possíveis por meio da própria comunicação¹⁸.

O conceito de autopoiese é central para a teoria de Luhmann, pois, através dele, os limites do sistema social são delineados¹⁹. Ao se comunicar, o sistema social realiza uma diferenciação entre o que lhe pertence (é objeto de comunicação) e aquilo que está presente no meio externo (não constitui comunicação).

Assim procedendo, o sistema social estabelece a divisa entre ele e o ecossistema, que consiste em tudo aquilo que não pertence ao sistema social.

Especificamente, o conceito de meio ambiente ecológico abrange todos os seres vivos e elementos abióticos existentes na natureza²⁰, como o clima, terras, minérios e águas. Na Figura

¹⁷ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 31-34.

¹⁸ LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 122.

¹⁹ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 101-127.

²⁰ ROCHA, Leonel Severo; WEYERMÜLLER, André Rafael. Comunicação Ecológica por Niklas Luhmann. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, abr. 2014, p. 244-248.

1, o círculo que circunscribe o sistema social marca a fronteira dele com o meio ambiente ecológico.

Na seção seguinte, aprofunda-se a discussão aqui iniciada sobre os conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, por meio do estudo de caso do surto do vírus Zika.

2.2 Apresentação dos conceitos da Teoria dos Sistemas a partir do caso do vírus Zika

Nesta seção, utiliza-se a epidemia do vírus Zika, para ilustrar a aplicação dos conceitos básicos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann no estudo de um caso real.

Embora a sua descoberta tenha ocorrido em 1947, na floresta Zika, em Uganda, na África²¹, pouco se conhecia a respeito desse vírus, até a epidemia no Brasil, em 2015²². As construções comunicativas até então existentes não se encaixavam nas manifestações epidêmicas ocorridas na Região do Nordeste, fazendo com que uma rede comunicacional complexa, por mobilizar diferentes governos e áreas do saber, se mobilizasse, a fim de compreender o desconhecido fenômeno, controlando a sua proliferação e dando assistência às comunidades afetadas²³.

O período entre a descoberta até o final de 2017 ilustra bem a forma como se dá a autopoiese do sistema social, ou seja, como este se desenvolve, delineando sua fronteira em relação ao meio ambiente ecológico, por meio de comunicações anteriores.

Diante das manifestações iniciais do surto, a primeira reação do sistema social foi buscar associar o fenômeno observado a conceitos já conhecidos (comunicações anteriores), que se aproximassem do quadro sintomático revelado. Por exemplo, os jornais locais comunicaram os fatos como um possível surto de rubéola, já os pesquisadores começaram a investigar se os casos poderiam ser diagnosticados como dengue, rubéola, chikungunya, entre outros²⁴.

²¹ DICK, G. W. A.; KITCHEN, S. F.; HADDOW, A. J.; Zika Virus (I). Isolations and serological specificity. *Transactions of The Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, Londres, v. 46, n. 5, set. 1952, p. 510-511.

²² DINIZ, Debora. *Zika: do sertão nordestino à ameaça global*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 31-39.

²³ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Vírus Zika no Brasil: a resposta do SUS*. Brasília, DF, 2017, p. 21-25.

²⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde, op. cit., p. 17-18.

Como as construções comunicativas existentes não se adequavam à realidade fática, uma alternativa adotada pela ciência foi se referir ao fenômeno como “síndrome exantemática indeterminada”²⁵, durante o período de investigação. Observe que essa categoria teórica provisória faz referência a outras duas gerais e conhecidas (comunicadas) na ciência médica: “síndrome” consiste no conjunto de sinais e sintomas patológicos, que constituem o quadro de uma doença, e “exantema” diz respeito a lesões vermelhas na pele, provocadas por diferentes doenças²⁶.

Paralelamente a utilização de expressões técnicas, outras construções comunicacionais mais acessíveis à comunidade local eram utilizadas para se referir ao fenômeno, como “alergia medonha”, “picada de formiga” e “algo que corre a batata da perna rasgando”²⁷. Também nessas abordagens, observam-se referências a expressões comumente encontradas na comunicação, mas, dessa vez, em uma linguagem coloquial, ao invés de especializada ou científica.

O sistema social necessitou de tempo até associar os sintomas observados e as ocorrências de microcefalia (desenvolvimento reduzido da cabeça dos fetos²⁸) ao vírus Zika²⁹. Das primeiras manifestações do Zika, em outubro de 2014, no Rio Grande do Norte, até o reconhecimento oficial da Organização Mundial da Saúde (OMS), da relação desse vírus com a microcefalia, em 2016, houve mais de um ano de intensas pesquisas e incertezas.

Ainda assim, outras possíveis sequelas neurológicas em recém-nascidos, decorrentes da infecção do vírus Zika, continuaram a ser identificadas até hoje³⁰. Isso fez com que a ciência passasse a empregar a categoria “síndrome congênita do Zika”, para se referir ao conjunto de sinais e sintomas patológicos, em recém-nascidos, decorrentes da infecção viral³¹.

Como se observa, esse termo possibilita a inclusão de novas manifestações identificadas, como problemas visuais e auditivos, até que os reais efeitos do Zika sejam conhecidos. Essa abertura conceitual foi necessária, já que a simples associação da microcefalia

²⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Vírus Zika no Brasil**: a resposta do SUS. Brasília, DF, 2017, p. 18.

²⁶ AULETE, Francisco J. Caldas et al. **iDicionário Aulete**. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, 2017.

²⁷ Relatos do médico infectologista de Alagoas, Dr. Celso Tavares, obtidos em: “DINIZ, Debora. **Zika**: do sertão nordestino à ameaça global. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 42”.

²⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde, op. cit., p. 15.

²⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde, op. cit., p. 35-37.

³⁰ MALTA, Juliane Maria Alves Siqueira et al. Síndrome de Guillain-Barré e outras manifestações neurológicas possivelmente relacionadas à infecção pelo vírus Zika em municípios da Bahia, 2015. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 26, n. 1, mar. 2017, p. 9-18.

³¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde, op. cit., p. 37.

a esse vírus não se mostrou suficiente para se referir às consequências para os recém-nascidos atingidos.

Sob uma perspectiva jurídica, essa discussão em torno da categoria teórica a ser utilizada nas comunicações do sistema social possui considerável relevância prática, já que define direitos e garantias. Dependendo do conceito a ser adotado, é possível deixar famílias afetadas desassistidas, dada a centralidade assumida pela comunicação no sistema social.

Tanto é que foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.581³² no Supremo Tribunal Federal, em que se busca a concessão do benefício da prestação continuada, previsto pela Lei nº 8.742 de 1993³³, a todas as vítimas da síndrome congênita do Zika, ao invés de restringi-lo, apenas, às pessoas com microcefalia³⁴.

Em resumo, a supracitada ADI pede que seja dada interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 18 da Lei nº 13.301 de 2016³⁵, a fim de que o Judiciário passe a aplicar essa norma utilizando a categoria teórica síndrome congênita do Zika³⁶. Com isso, visa-se a ampliar o âmbito de concessão do benefício da prestação continuada a todos os possíveis recém-nascidos afetados.

Outro ponto a ser ressaltado no caso do vírus Zika é que as comunicações do sistema social foram todas construídas dentro do próprio sistema, com base em comunicações anteriores. Não houve determinação alguma do meio ambiente ecológico na construção da comunicação: o ecossistema pode ser observado pelo sistema social, transformando-se no assunto discutido, mas não determina a autopoiese deste sistema.

Repare que as novas construções comunicativas, relacionadas aos sintomas e sequelas da infecção do Zika, se deram no interior do próprio sistema social, graças a própria

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.581. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 24 ago. 2016.

³³ BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1998.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.581. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 24 ago. 2016. Decisão monocrática de 01/09/2016. **Diário de Justiça Eletrônico** nº 188, divulgado em 02/09/2016, p. 15.

³⁵ BRASIL. Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016. Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika; e altera a Lei no 6.437, de 20 de agosto de 1977. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jun. 2016.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, op. cit., p. 5.

comunicação, bem como fizeram uso de unidades de comunicação, como categorias teóricas, já existentes³⁷.

Essa característica do sistema social de reproduzir suas comunicações internamente e com base em elementos do próprio sistema, sem a determinação externa, é denominada de fechamento operativo³⁸.

Embora o sistema social seja operativamente fechado, ele tem acesso ao meio externo através da observação, a qual ocorre no âmbito da própria comunicação – a observação do sistema social consiste em tematizar a coisa observada³⁹. Em decorrência disso, é dito que o sistema social é aberto cognitivamente.

Essa abertura cognitiva pode ser notada na criação de uma categoria, até então não comunicada pelo sistema social, como ocorrido na descoberta do vírus Zika, em 1947. Naquela ocasião, o sistema social, por meio da sua abertura cognitiva, observou o elemento existente no meio ambiente ecológico e, por meio de conhecimentos já existentes (comunicações anteriores), foi capaz de tematizar a descoberta de um vírus diferente.

Destaca-se que o surto causado pelo Zika deu origem às ADIs nº 5.581⁴⁰ e nº 5.592⁴¹, que demandarão tempo e esforço, até que seja construída a comunicação adequada, para lidar com as demandas novas e já propostas, relacionadas à infecção viral.

Esse surto é só um exemplo de impacto envolvendo o meio ambiente ecológico no sistema social, sendo possível identificar outras questões ambientais⁴², como a escassez de recursos naturais, redução da biodiversidade, alteração climática e poluição. Há, inclusive, um ramo específico do Direito para tratar dessa matéria, qual seja: o Direito Ambiental.

Outro ponto a ser assinalado é a possibilidade de coexistência de comunicações, no interior do sistema social, que se diferenciam significativamente uma das outras, em

³⁷ LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 111 e 122.

³⁸ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 101-104.

³⁹ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 47.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.581. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 24 ago. 2016.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.592. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Congresso Nacional e Presidente da República. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 19 set. 2016.

⁴² ROCHA, Leonel Severo; WEYERMÜLLER, André Rafael. Comunicação Ecológica por Niklas Luhmann. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, abr. 2014, p. 246.

decorrência de terem por base um conjunto de termos especializados, os quais são empregados para expressar ideias voltadas a uma determinada área.

No caso analisado, percebe-se, por exemplo, que a ciência médica busca construir suas verdades, com vistas à manutenção da saúde das pessoas afetadas, fazendo uso de um conjunto de saberes comum à atividade. Já o Judiciário direciona seus esforços para estabelecer quem tem direito, delineando o âmbito da assistência social, para tanto, utiliza, também, um arcabouço conceitual especializado presente nesse campo.

Para lidar com as diferentes comunicações que existem simultaneamente dentro do sistema social e se reproduzem paralelamente e de forma independente entre si, uma possível abordagem é organizá-las em subsistemas⁴³, como ilustrado na Figura 1, em que são destacados os sistemas jurídico, político e econômico.

Essa abordagem conceitual é útil pois permite sistematizar os diferentes fatores relacionados com o fenômeno da litigiosidade em domínios de análise, os quais são passíveis de serem investigados tanto individualmente, quanto em interação uns com os outros. Com isso, reduz-se a complexidade do estudo, uma vez que os esforços podem ser restringidos a um subgrupo de fatores pertencentes ao sistema social.

Assim, a partir da próxima seção, discutem-se os diferentes sistemas ilustrados pela Figura 1.

2.3 O sistema jurídico enquanto sistema social autopoietico

Um subsistema é uma espécie de sistema social, que se desenvolve no interior deste último, como os sistemas jurídico, político e econômico⁴⁴, ilustrados na Figura 1. Consiste em uma abstração conceitual, utilizada para se referir a um conjunto de elementos e relações que compartilha com o sistema principal determinadas características, além de desempenhar uma função específica na sociedade.

⁴³ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 58-62.

⁴⁴ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio, op. cit., p. 56-63.

Cada sistema social destacado na Figura 1 corresponde a um campo distinto de estudo ou área do saber, caracterizado por deter uma comunicação especializada, capaz de o diferenciar dos demais e delinear seus limites.

A seguir, apresentam-se os conceitos teóricos relacionados com o sistema jurídico, utilizados para descrever e compreender o fenômeno da prestação jurisdicional.

Por ser uma espécie de sistema social, o sistema jurídico detém, também, um tipo específico de comunicação, que consiste em dizer o que é ou não o direito. Observa-se que essa comunicação é uma operação binária e se materializa, de forma geral, em decisões jurídicas, como acórdãos, sentenças e decisões interlocutórias do processo civil⁴⁵, penal⁴⁶ e trabalhista⁴⁷.

A unidade do ordenamento é obtida quando o sistema jurídico orienta suas operações a um problema social específico, estabelecendo, com isso, a fronteira entre ele e o ambiente⁴⁸. Simplificadamente, o sistema jurídico delinea o seu âmbito de abrangência ao distinguir o que é ou não direito, pois se determinado acontecimento não está presente na comunicação do sistema, ele pode ser tratado como um evento do ambiente⁴⁹.

Sob a perspectiva do sistema jurídico, a categoria teórica meio ambiente social refere-se a todas as comunicações do sistema social que não são jurídicas⁵⁰, abrangendo os sistemas econômico, político, entre outros. Na Figura 1, o círculo que circunscreve o sistema jurídico representa a fronteira dele com o meio ambiente social.

Neste ponto, já é possível perceber que o meio ambiente se divide, conceitualmente, em dois: meio social e meio ecológico⁵¹, este último discutido na seção prévia.

A comunicação realizada pelo sistema jurídico tem por base comunicações anteriores realizadas pelo próprio sistema, denominadas, de forma ampla, de jurisprudência.

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, arts. 203, § 2.º, 204 e 485-501.

⁴⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941, arts. 381-392 e 800.

⁴⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 9 ago. 1943, arts. 852-I, 867, parágrafo único, e 893, § 1.º

⁴⁸ LUHMANN, Niklas. **O Direito da Sociedade**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2016, p. 80-81.

⁴⁹ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 127-8.

⁵⁰ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 148-150.

⁵¹ ROCHA, Leonel Severo; WEYERMÜLLER, André Rafael. Comunicação Ecológica por Niklas Luhmann. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, abr. 2014, p. 248-250.

Essa capacidade de se desenvolver com base em comunicações anteriores é denominada autopoiese, pois o sistema se “reproduz” com base em elementos pertencentes ao próprio sistema jurídico. Essa categoria teórica foi discutida na seção prévia, ao abordar a forma como a comunicação se constrói no interior do sistema social.

O sistema jurídico é fechado operativamente, já que só ele detém o código para dizer o que é ou não direito, além de ser capaz de produzir, por si mesmo, os seus próprios elementos e estruturas comunicativos, sem determinação do meio⁵².

Destaca-se que fechamento operativo é diferente de isolamento⁵³, pois, embora seja operativamente fechado, o sistema jurídico pressupõe a existência de elementos de seu entorno, que não podem ser produzidos de maneira autônoma pelo próprio sistema⁵⁴. A reprodução da comunicação do sistema jurídico, por exemplo, necessita de um ambiente físico compatível, da sociedade e de outras condições pressupostas⁵⁵.

Os aspectos do meio ambiente social diretamente ligados à atuação do Judiciário serão devidamente abordados no capítulo seguinte deste trabalho, ao se propor um modelo para sistematizá-los de forma a facilitar a visualização e compreensão de como o fenômeno da prestação jurisdicional se desenvolve.

Por ora, é importante fixar que o sistema jurídico não é uma abordagem alheia ao meio ambiente social. A efetividade da prestação jurisdicional, por exemplo, depende de a parte sucumbente (que foi derrotada no processo) dispor de recursos financeiros para pagar a indenização estabelecida na sentença.

Assim, independentemente do esforço comunicativo despendido na fundamentação, a efetividade das decisões judiciais ainda necessita da existência de um ambiente social favorável, que, no exemplo dado, se traduziu na disponibilidade de dinheiro da parte sucumbente, para pagar sua dívida.

Essa restrição criada pelo meio ambiente às comunicações do sistema jurídico pode ser observada, também, ao se associar a ausência de registros de litígios envolvendo o Direito

⁵² LUHMANN, Niklas. **O Direito da Sociedade**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2016, p. 51-164.

⁵³ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 58-9.

⁵⁴ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 19-21.

⁵⁵ LUHMANN, Niklas, op. cit., p. 74.

Marítimo, na primeira instância civil do Distrito Federal⁵⁶, com o posicionamento geográfico longe do mar dessa unidade federativa. Já que o Distrito Federal fica distante do litoral, dificilmente haverá demandas envolvendo Direito Marítimo e, por isso, o sistema jurídico dessa localidade não irá construir comunicações (decisões) envolvendo essa matéria.

Como se observa no exemplo acima, o meio condiciona as comunicações desenvolvidas pelo sistema jurídico por não dispor de condições favoráveis para que determinado tema, como o Direito Marítimo, seja abordado comunicativamente.

Além disso, destaca-se que o entorno do sistema jurídico pode produzir irritações, as quais irão gerar transformações (ressonâncias) no interior desse sistema⁵⁷.

Para ilustrar a irritação provocada por um sistema no outro, cita-se o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), que foi introduzido no Brasil pelo sistema político, através do novo Código de Processo Civil⁵⁸, com o intuito de prover solução uniforme e célere às demandas de massa⁵⁹. Sua proposta foi inspirada no direito alemão, o qual prevê o instituto denominado *Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz* (KapMuG), cujas decisões servem de paradigma para a solução de litígios que se repetem⁶⁰.

O IRDR, enquanto norma processual promulgada pelo Legislativo, pode ser entendido como uma perturbação canalizada pelos procedimentos constitucionais⁶¹, realizada pelo sistema político sobre o sistema jurídico. Resumidamente, esse novo instituto pode ser visto como uma interferência do Legislativo na estrutura do trâmite processual do Judiciário, a fim de criar um instrumento para dar vazão ao grande volume de demandas repetitivas e, com isso, reduzir o tempo processual.

⁵⁶ CASTRO, Thiago Rais de. Análise estatística sobre o perfil dos litígios da primeira instância da Justiça civil do Distrito Federal do Brasil. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, Paraná, v.17, n. 32, p. 295-319, 2017, p. 304-305.

⁵⁷ LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 131-133.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, arts. 976-987.

⁵⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Exposição de motivos. In: _____. **Código de Processo Civil**: anteprojeto. Brasília, DF, 2010. Paginação irregular.

⁶⁰ RODRIGUES, Baltazar José Vasconcelos. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: especificação de fundamentos teóricos e práticos e análise comparativa entre as regras previstas no projeto do novo Código de Processo Civil e o *Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz* do direito Alemão. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. VIII, p. 93-108. Rio de Janeiro, RJ, 2011, p. 100-1.

⁶¹ NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo, SP: WMF Martins Fontes, 2013, p. 89-170.

Por fim, outro ponto a ser ressaltado é que a abertura cognitiva é encontrada, ainda, no sistema jurídico, o que permite que ele observe (tematize) os acontecimentos de interesse presentes no meio ambiente. Para ilustrar, tem-se que, no fenômeno do vírus Zika, discutido na seção anterior, o sistema jurídico fez referência às construções comunicativas do sistema científico, para poder fundamentar a argumentação da ADI nº 5.581⁶².

2.4 As demandas judiciais envolvendo o sistema econômico

O conceito de sistema econômico é utilizado para abordar tudo aquilo envolvido na comunicação social especializada na produção, distribuição e consumo de bens e serviços, capaz de proporcionar conforto para uma comunidade e de gerar riqueza⁶³. Essa categoria teórica abrange, entre outros aspectos, os agentes econômicos, como empresas e profissionais liberais, bem como o Estado, quando este explora, diretamente, atividade econômica⁶⁴.

Como se observa, o estudo desse sistema é relevante para os propósitos pretendidos, porque inclui o setor econômico dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, que, juntamente, com o setor público (Estado) constituem a variável de pesquisa deste trabalho. Passa-se, assim, à análise da forma como a relação desse sistema com os meios ambientes ecológico e social pode gerar conflitos judiciais, influenciando no cenário dos litígios presentes no Judiciário brasileiro.

O sistema econômico pode ser catalizador de conflitos envolvendo o ecossistema, ao conduzir suas atividades de forma não sustentável, indiferente aos aspectos ambientais⁶⁵. Isso ocorre, por exemplo, no consumo excessivo de água e papel, na emissão não controlada de gás carbônico e na exploração desenfreada de recursos naturais, por parte dos agentes econômicos.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.581. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 24 ago. 2016. Decisão monocrática de 01/09/2016. **Diário de Justiça Eletrônico** nº 188, divulgado em 02/09/2016, p. 5 e 10-12.

⁶³ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 69-71.

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988, art. 173.

⁶⁵ ROCHA, Leonel Severo; WEYERMÜLLER, André Rafael. Comunicação Ecológica por Niklas Luhmann. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, abr. 2014, p. 243-259.

Os impactos ambientais gerados pelo sistema econômico são passíveis de serem discutidos judicialmente, com base no princípio constitucional de defesa do meio ambiente⁶⁶, que rege a ordem econômica brasileira, e no capítulo da Constituição Federal sobre esse tema⁶⁷. Esses dispositivos são consubstanciados por um conjunto de normas infraconstitucionais, como a Lei 9.605 de 1998⁶⁸ (Lei de Crimes Ambientais) e a Lei 6.938 de 1981⁶⁹ (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

Além de envolver o ecossistema, o sistema econômico tem o potencial de gerar conflitos, diretamente, no âmbito do meio ambiente social, como aqueles provenientes das relações de consumo.

A Lei nº 8.078 de 1990⁷⁰ (Código de Defesa do Consumidor) estabelece diversos direitos aos consumidores, visando à sua proteção nas relações de consumo. Por exemplo, os fornecedores respondem pelos produtos colocados em circulação e pelos serviços prestados, no caso de danos causados aos consumidores ou de vício no produto ou serviço⁷¹.

A defesa desses direitos consumeristas pode ser exercida em juízo individualmente ou por meio de ação coletiva⁷², podendo gerar implicações jurídicas no âmbito civil e penal⁷³. A importância assumida por esse ramo, no atual quadro dos conflitos judiciais existentes, é demonstrada pelo expressivo quantitativo de 1.760.905 processos, que ingressaram no ano de 2016, na Justiça Estadual, correspondendo ao segundo assunto processual mais frequente⁷⁴.

O impacto exercido pelos setores econômicos na prestação jurisdicional é observado, também, nas relações trabalhistas. Tão grande a sua importância, que há um ramo especializado no Direito do Trabalho, para tratar desse tema, que, em 2016, recebeu o quantitativo de

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988, art. 170, inc. VI.

⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988), op. cit., art. 225.

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1988.

⁶⁹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

⁷⁰ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

⁷¹ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, op. cit., arts. 12-25.

⁷² BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, op. cit., art. 81.

⁷³ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, op. cit., arts. 61-80.

⁷⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília, DF, 2017, p. 165.

4.262.444 casos novos, posicionando a Justiça do Trabalho na segunda posição, no *ranking* dos ramos de Justiça mais demandados⁷⁵.

Por fim, destaca-se que a repercussão processual gerada pelos setores econômicos, no âmbito do meio ambiente social, não se limita às anteriormente citadas, já que inclui outras matérias de direito civil e penal. Para ilustrar, citam-se as causas civis envolvendo a Fazenda Pública e as condutas defesas pelo Direito Penal Econômico.

2.5 Os litígios judiciais envolvendo o Estado Democrático de Direito Brasileiro

Os setores de atuação dos maiores autores judiciais, de forma geral, podem ser divididos em econômico e público⁷⁶, sendo que o primeiro já foi tratado na seção anterior, ao se discutir o sistema econômico. O setor público, por sua vez, abrange todas demandas envolvendo o Estado no polo ativo (autor do processo) ou passivo (réu do processo).

Nesta seção, aplica-se a Teoria dos Sistemas para se verificar a importância assumida pelo Estado no atual cenário dos conflitos existentes no Judiciário brasileiro, já que constitui objetivo deste trabalho analisar o setor de atuação dos autores mais frequentes na primeira instância civil do Distrito Federal.

O patamar social alcançado no Estado Democrático de Direito brasileiro tem por base a diferenciação funcional entre sistema jurídico e político, na medida em que cada um deles possui uma função social especializada e complementar em relação ao outro⁷⁷.

A complementariedade existente entre esses sistemas decorre do fato de que eles se encontram acoplados estruturalmente pela Constituição⁷⁸. Isso ocorre, pois, ao distribuir as competências entre os Poderes, a Constituição estabelece que as construções comunicativas do

⁷⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília, DF, 2017, p. 69.

⁷⁶ Veja: “ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da Justiça e o Litígio no Brasil**. Brasília, DF, 2015. 94 p.” e “CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília, DF, 2012. 33 p.”

⁷⁷ NEVES, Marcelo. Os Estados no centro e os Estados na periferia: alguns problemas com a concepção de Estados da sociedade mundial em Niklas Luhmann. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 206, abr./jun. 2015, p. 114-117.

⁷⁸ NEVES, Marcelo, op. cit., p. 117.

sistema político ocorrem dentro do espaço de possibilidades delineado pelo sistema jurídico, e vice-versa⁷⁹.

Especificamente, a comunicação do sistema jurídico pressupõe a existência de normas promulgadas pelo sistema político, as quais condicionam o espaço de possíveis decisões do Judiciário. Já o correto funcionamento do sistema político depende do controle de suas decisões, exercido pelo sistema jurídico, que verifica, por exemplo, a constitucionalidade de uma lei, analisando o cumprimento das normas procedimentais que regem o embate político democrático, rechaçando as tentativas que burlem o amplo debate e se voltem, apenas, a interesses particulares.

Através do acoplamento estrutural, o Estado pode ser entendido como um sistema jurídico e politicamente organizado em um território, com fundamento em uma Constituição⁸⁰. Em decorrência de sua centralidade para existência e manutenção do Estado Democrático de Direito, esse acoplamento foi representado pela forma tracejada, na Figura 1.

Com base nessa abordagem sistêmica, passa-se à análise da influência, no quantitativo de conflitos que ingressam no Judiciário, exercida pelo sistema estatal.

O Estado pode se tornar uma fonte de conflitos quando o próprio conteúdo das leis propostas pelo sistema político é objeto de demandas judiciais específicas, como se observa nas ações de controle concentrado, em que o Supremo Tribunal Federal deve se pronunciar sobre a constitucionalidade da norma em abstrato⁸¹ (independentemente da existência de casos concretos).

Uma das causas da sobrecarga temporal gerada pelo controle de constitucionalidade concentrado decorre da importância e amplitude nacional das questões envolvidas, que requerem maior esforço argumentativo e abertura para participação da comunidade e terceiros interessados, a fim de dar publicidade e legitimidade às decisões judiciais⁸².

Tudo isso faz com que essas questões demandem mais tempo para serem decididas, conforme evidenciado pela elevada taxa de congestionamento⁸³ referente ao controle

⁷⁹ NEVES, Marcelo. Os Estados no centro e os Estados na periferia: alguns problemas com a concepção de Estados da sociedade mundial em Niklas Luhmann. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 206, abr./jun. 2015, p. 114-120.

⁸⁰ SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Organização do poder político: o estado constitucional em Niklas Luhmann. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 6, n. 2, jul./dez. 2009, p. 329-344.

⁸¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. rev. atual. São Paulo, SP: Saraiva, 2015, p. 1048-1051.

⁸² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Supremo em ação 2017**: ano-base 2016. Brasília, 2017, p. 56.

⁸³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 57.

concentrado, que, em 2016, ficou em 94,6%. O percentual apresentado pelo indicador significa que, a cada 100 processos que tramitaram durante o ano de referência, apenas 5, aproximadamente, foram baixados (resolvidos).

Destaca-se, também, que os compromissos, direitos e deveres constitucionalmente assumidos, pelo Estado e pela sociedade, de forma geral, podem ser fonte de demandas judiciais, caso sejam desrespeitados, como se demonstrará, a seguir.

A cobrança de créditos tributários, cujo procedimento judicial denomina-se execução fiscal, pode dar ensejo a litígios, caso a esfera administrativa não logre sucesso em recebê-los. A execução fiscal constitui o maior entrave atual dos processos de execução, representando 75% das execuções pendentes, em 2016⁸⁴, sendo que o seu tempo médio de tramitação é de 8 anos, 2 meses e 9 dias, na Justiça Federal, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2011⁸⁵.

Outro exemplo de influência exercida pelo sistema estatal refere-se às demandas envolvendo o tema Direito Administrativo. Na Justiça Federal, esse assunto processual figurou em 4º lugar no *ranking* dos temas mais recorrentes, em 2016, com um total de 261.726 processos⁸⁶.

Por fim, deve-se ressaltar que as demandas de natureza penal, via de regra, apresentam o Estado no polo ativo, representado pelo Ministério Público, o que significa haver a participação dele em todos os impactos gerados pelos processos dessa natureza. Apenas a título de ilustração, em 2016, foram propostos, aproximadamente, 3 milhões de casos com a matéria penal⁸⁷.

Como os exemplos mencionados acima sugerem, o setor público tem potencial de gerar diferentes tipos de demanda judiciais. Essa constatação justifica a inclusão dessa categoria na análise proposta neste trabalho, sobre o setor de atuação dos autores mais frequentes na primeira instância civil do Distrito Federal.

⁸⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília, DF, 2017, p. 111-114.

⁸⁵ CUNHA, Alexandre dos Santos et al. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea; CNJ, 2011, p. 22.

⁸⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Op. cit., p. 165.

⁸⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Op. cit., p. 136.

2.6 Considerações sobre o capítulo

Neste capítulo, adotou-se a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann para compreender o fenômeno da prestação jurisdicional, bem como abordar o setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal. A exposição dessa teoria foi facilitada através da proposta de um modelo gráfico, contendo a síntese dos conceitos mais relevantes para este trabalho.

Resumidamente, observou-se que sistema jurídico está condicionado pelo meio ambiente, sendo que o desenvolvimento e efetividade das comunicações jurídicas dependem da existência de condições sociais favoráveis, que fogem o âmbito do Judiciário.

Essa observação de que o meio é responsável pelo espaço de possibilidades de atuação do sistema jurídico foi importante para os propósitos deste trabalho e será retomada, no capítulo seguinte, ao se tratar dos aspectos diretamente ligados à prestação jurisdicional.

Além disso, demonstrou-se a importância dos setores econômico e público no atual cenário de litígios do Brasil, em decorrência de eles serem responsáveis por um número expressivo das demandas existentes no Judiciário. Essa constatação justifica esta pesquisa, que propõe, justamente, conhecer melhor esses setores, por meio da identificação daqueles relacionados com os autores que mais geram ações judiciais no Distrito Federal.

Embora se tenha avançado na discussão, o modelo gráfico proposto neste capítulo nada diz sobre como os conflitos envolvendo os sistemas econômico e estatal são tratados pelo sistema jurídico, já que o seu elevado nível de abstração não permite a visualização dos elementos, estruturas e relações que são empregados na prestação jurisdicional.

Assim, para se compreender como a análise do setor de atuação dos maiores autores distritais pode colaborar com a redução da morosidade processual, deve-se reduzir o nível de abstração do estudo, a fim de se conhecer os elementos pressupostos pela autopoiese do sistema jurídico, que exercem influência na prestação jurisdicional. Esse empreendimento será realizado no próximo capítulo.

3 ESTUDO SOBRE A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

O objetivo deste capítulo é examinar como a análise estatística do setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal pode contribuir com a redução do tempo processual.

Tendo em vista alcançá-lo, inicia-se pelo estudo sobre a prestação jurisdicional, por ser esse o fenômeno que determina a duração do processo, para, em seguida, estabelecer como reduzir esse tempo com os resultados da pesquisa empírica proposta.

Assim, na primeira seção, investigam-se os elementos do meio ambiente social que tornam a atuação do sistema jurídico possível, segundo a terminologia utilizada pela Teoria dos Sistemas⁸⁸. Em outros termos, irão ser pesquisados os fatores internos ao Judiciário empregados na prestação jurisdicional.

Em seguida, concentram-se esforços para se compreender a dinâmica envolvendo a prestação jurisdicional, buscando-se identificar como se dá o desenvolvimento do tempo processual à medida que os elementos identificados na seção anterior são empregados na resolução dos conflitos.

Com base no arcabouço teórico até então delineado, a seção 3.3 enfrenta a supracitada pergunta de pesquisa.

Por fim, a última seção apresenta a síntese das conclusões obtidas durante este capítulo.

3.1 Modelo dos elementos do Judiciário que concorrem para a prestação jurisdicional

A prestação jurisdicional, tal como ela se apresenta na realidade, possui uma complexidade elevada, que dificulta a sua compreensão e discussão, pelo fato de envolver diferentes fatores. Por isso, propõe-se abordá-los por meio de três dimensões de análise⁸⁹: estrutural, recursal e da litigiosidade.

⁸⁸ LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 128-133.

⁸⁹ A proposta dessas dimensões recebeu influência da organização utilizada nas análises feitas pelo Conselho Nacional de Justiça (*vide* “CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017: ano-base 2016**).

A dimensão estrutural refere-se à perspectiva orgânica da prestação jurisdicional e abrange os órgãos que compõe o Poder Judiciário, os quais são delineados pela Constituição Federal⁹⁰. A título de exemplo, citam-se o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e o Tribunal do Júri.

A dimensão recursal, por sua vez, envolve todos os meios utilizados pelo sistema jurídico para realizar sua função constitucional de dizer o que é ou não o direito. Essa categoria teórica desdobra-se em⁹¹: recursos humanos, que se referem ao corpo funcional do Judiciário, constituído por juízes, escrivães, chefes de secretaria etc.; recursos materiais, que compreendem os bens tangíveis e intangíveis utilizados na prestação jurisdicional, como prédios, computadores, *softwares*, instalações e material de escritório; e recursos financeiros, que abrangem os dinheiros disponíveis e são evidenciados pelas receitas e despesas do Judiciário.

Finalmente, a dimensão da litigiosidade envolve todos aspectos associados às demandas, que, ao ingressarem no Judiciário, ganham a forma de processo judicial. Especificamente, essa dimensão abrange: as partes envolvidas (autor e réu) e seus procuradores; terceiros intervenientes; a questão que se busca resolver, como propriedade, alimentos, indenização trabalhista e contravenções penais⁹²; o procedimento adotado na propositura da ação, como o de conhecimento, execução, cautelar e recursal; entre outros.

Observa-se que essa dimensão considera as partes e terceiros intervenientes como fatores capazes de influir na prestação jurisdicional. Embora a origem do conflito seja externa ao sistema jurídico, conforme se discutiu no capítulo anterior, o autor e o réu integram a relação processual ao ingressarem com novas demandas no Judiciário⁹³.

Brasília, DF, 2017. 188 p.” e “CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Estadual: Indicadores do Sistema de Estatística do Poder Judiciário. Anexo I, 3 ed., abr. 2015, p. 113. In: _____. Resolução nº 76, de 12 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jun. 2009.”).

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988, arts. 5º, inc. XXXVIII, e 92-126.

⁹¹ Na Administração, a disciplina de Gestão de Recursos adota classificação similar a utilizada neste trabalho, para organizar os recursos empregados pelas organizações na realização de suas atividades empresariais. Vide: “ROTH, Claudio Weissheimer. **Gestão de recursos**. 3. ed. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Técnico Industrial de Santa Maria, Curso Técnico em Automação Industrial, 2011. 70 p.”.

⁹² Com o intuito de padronizar o registro de informações estatísticas relacionadas aos litígios, o CNJ criou, em 2007, as Tabelas Processuais Unificadas, por meio da Resolução nº 46 de 2007. Essas tabelas definem a terminologia relacionada às classes, assuntos e movimentação processuais, que é utilizada no cadastro de novas demandas e no trâmite processual.

⁹³ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2012, p. 319-320.

Ademais, os terceiros intervenientes integram, de forma secundária, a relação processual já existente entre o autor e réu⁹⁴, como é o caso do assistente, do denunciado da lide e do chamado ao processo⁹⁵. O amigo da corte (*amicus curiae*) pode, também, ser considerado terceiro interveniente⁹⁶, já que colabora com o contraditório, ao fornecer informações técnico-jurídicas especializadas sobre determinado assunto ou área, com vistas a auxiliar a formação do convencimento do juiz⁹⁷.

Independentemente de ser parte, em sentido estrito, ou terceiro interveniente, esses sujeitos processuais desempenham papel importante na condução do processo, ao decidir, por exemplo, sobre a produção de determinada prova⁹⁸ ou sobre a interposição de recurso⁹⁹. Tanto é que o novo Código de Processo Civil reconhece expressamente essa relevância, ao estabelecer o dever de cooperação de todos os sujeitos do processo, para a resolução do conflito em tempo razoável¹⁰⁰.

Finalmente, cumpre mencionar que a relevância dos sujeitos processuais é observada, também, nos demais ramos do direito, como o penal¹⁰¹ e o trabalhista¹⁰², que são supridos com o referido princípio de cooperação, proveniente do novo Código de Processo Civil¹⁰³.

Pelo exposto, conclui-se que as dimensões estrutural, recursal e da litigiosidade constituem categorias teóricas utilizadas para se referir a um conjunto de elementos pressupostos pela autopoiese do sistema jurídico, ou seja, elas reúnem os aspectos necessários para prestação jurisdicional. Por meio dessas categorias, busca-se sistematizar essa pluralidade de fatores, ao fornecer uma abordagem que os organize em unidades de análise, passíveis de serem investigadas individualmente ou em conjunto.

⁹⁴ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2012, p. 321.

⁹⁵ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, arts. 119-132.

⁹⁶ BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., art. 138.

⁹⁷ ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALMEIDA, Flávia Vigatti Coelho de. O *amicus curiae* como parte no processo civil e no processo coletivo. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, v.2, n.6, p. 41-42, jul./set. 2006, p. 41-42.

⁹⁸ BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., art. 369.

⁹⁹ BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., arts. 138, §3º, 996.

¹⁰⁰ BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., art. 6º.

¹⁰¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941, art. 3º.

¹⁰² BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 9 ago. 1943, art. 769.

¹⁰³ BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., art. 6º.

Para ilustrar, considere a demanda em que um consumidor requer a prestação de serviço contratado com determinada empresa do setor financeiro, por meio da propositura de uma ação no Fórum Desembargador Milton Sebastião Barbosa, situado no Distrito Federal, cuja petição inicial foi distribuída para um dos Juizes de Direito da Vara Cível de Brasília.

Nesse exemplo, observam-se elementos presentes nas três dimensões de análise propostas. Na dimensão estrutural, destaca-se o Juiz de Direito do Distrito Federal e Territórios, que constitui um órgão do Poder Judiciário¹⁰⁴.

Já na dimensão recursal, identificam-se o Fórum Desembargador Milton Sebastião Barbosa e a Vara Cível de Brasília, que correspondem a acomodações físicas de órgãos do Poder Judiciário¹⁰⁵, enquadrando-se na categoria dos recursos materiais. Observa-se, também, que o juiz de direito, enquanto servidor público, classifica-se como recurso humano, além de ser, ao mesmo tempo, órgão do Judiciário¹⁰⁶.

A dimensão da litigiosidade, por sua vez, é representada pelas partes (consumidor e empresa do setor financeiro) e pela ação consumerista voltada à prestação do serviço contratado pelo autor da demanda.

Por fim, destaca-se que, para simplificar a discussão, diversos fatores da prestação jurisdicional foram omitidos no exemplo apresentado, como os servidores que participaram da protocolização e distribuição do processo, os computadores utilizados e o Processo Judicial Eletrônico (PJe), que constitui um sistema informatizado, empregado pelo Judiciário para tramitação processual, comunicação de atos e transmissão de peças judiciais¹⁰⁷. Contudo, não se pode perder de vista que os elementos suprimidos do exemplo se enquadram, necessariamente, em alguma das dimensões propostas.

Para facilitar a visualização, apresenta-se o seguinte modelo visual, que ilustra as categorias teóricas discutidas nesta seção.

¹⁰⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988, art. 92, inc. VII.

¹⁰⁵ SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2001, p. 103, 245 e 282.

¹⁰⁶ NASCIMENTO, Elyesley Silva do. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. rev. e at. Niterói, RJ: Impetus, 2015, p. 875-877.

¹⁰⁷ BRASIL. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2006, art. 1º.

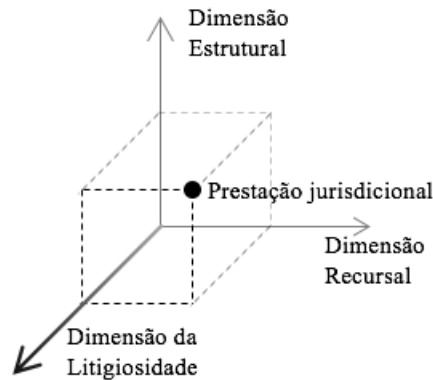


Figura 2: Modelo gráfico das dimensões de análise da prestação jurisdicional.

Por meio da Figura 2, observa-se que a prestação jurisdicional consiste na composição de elementos presentes nas três dimensões propostas.

Contudo, o modelo ilustrado pela Figura 2 ainda não é suficiente para os propósitos deste trabalho, já que fornece uma visão estática da atuação do Judiciário, não considerando a dinâmica envolvida na prestação jurisdicional.

Por isso, na seção seguinte, busca-se completar o modelo aqui discutido, acrescentando-lhe a dimensão temporal.

3.2 Modelo de tempos e movimentos processuais da prestação jurisdicional

O estudo da prestação jurisdicional não se limita aos elementos do meio ambiente social necessários para sua efetivação, devendo-se considerar, também, o fato de que esse fenômeno se desenvolve no tempo. Isso significa que há alteração de certos fatores presentes em cada dimensão de análise à medida que o processo avança até o seu término.

Para lidar com a complexificação criada pela dinâmica processual, propõe-se o emprego do Método do Diagrama de Precedência (MDP), que constitui uma técnica utilizada na área de Gerenciamento de Projetos da Administração. Embora esse método seja, originariamente, empregado na elaboração do cronograma de projetos¹⁰⁸, ele fornece um arcabouço conceitual e

¹⁰⁸ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos: guia PMBOK**. 5. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2013, p. 156-160.

metodológico adaptável aos propósitos deste trabalho, possibilitando o entendimento e análise dos movimentos processuais e dos elementos da prestação jurisdicional envolvidos no transcurso do tempo.

Na Administração, um projeto é definido como um conjunto de esforços direcionados à consecução de um objetivo específico de escopo demarcado¹⁰⁹. Ele possui sempre um prazo de duração delimitado, ainda que longo, não existindo projetos que se protraiam indeterminadamente no tempo¹¹⁰.

Além disso, cada projeto é único por depender de fatores que estão em constante mudança e que variam de um projeto para outro, como as pessoas participantes e o ambiente em que ele será executado¹¹¹. Assim, mesmo havendo projetos semelhantes, contendo o mesmo objetivo, um nunca será igual ao outro, pois os elementos envolvidos e a forma como eles são combinados são irrepetíveis.

Observa-se que cada prestação jurisdicional também constitui um empreendimento voltado a um objetivo específico, que é a resolução de determinado conflito social, através do julgamento do pedido feito pela parte autora. No Judiciário, o conflito se consubstancia em um processo judicial, o qual sempre terá um prazo de duração delimitado.

Ademais, cada prestação jurisdicional é sempre única, pois uma demanda nunca será igual a outra, havendo diferenças, por exemplo, nas partes e na matéria controvertida, presentes na dimensão da litigiosidade da Figura 2.

Essa singularidade é garantida, também, pela dimensão recursal, ilustrada na Figura 2, já que os meios empregados para a resolução de determinado conflito envolvem recursos humanos e materiais, que estão em constante mudança e variam de uma prestação jurisdicional para outra.

Finalmente, a forma de combinação dos elementos de cada dimensão de análise da Figura 2, incluindo a estrutural, torna exclusiva a prestação jurisdicional.

Essas características comuns entre a concepção de projetos e a de prestação jurisdicional sugerem o emprego, com os devidos ajustes, de alguns conhecimentos da área de

¹⁰⁹ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos**: guia PMBOK. 5. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2013, p. 3-4.

¹¹⁰ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, op. cit., p. 3-4.

¹¹¹ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, op. cit., p. 3-4.

Gerenciamento de Projetos, no planejamento e gestão das demandas do Judiciário brasileiro. Dentre esses conhecimentos, destaca-se, para os propósitos deste trabalho, o MDP.

Para explicar os conceitos envolvendo esse método, ajustando-os à realidade da atuação do Judiciário, utiliza-se a prestação jurisdicional relacionada à ação judicial de cobrança de créditos tributários, denominada execução fiscal¹¹², movida pela União contra um de seus contribuintes inadimplente.

Esse exemplo tem por base informações sobre a duração das atividades processuais, obtidas do estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sobre o custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal¹¹³. A Figura 3, a seguir, busca facilitar a discussão.

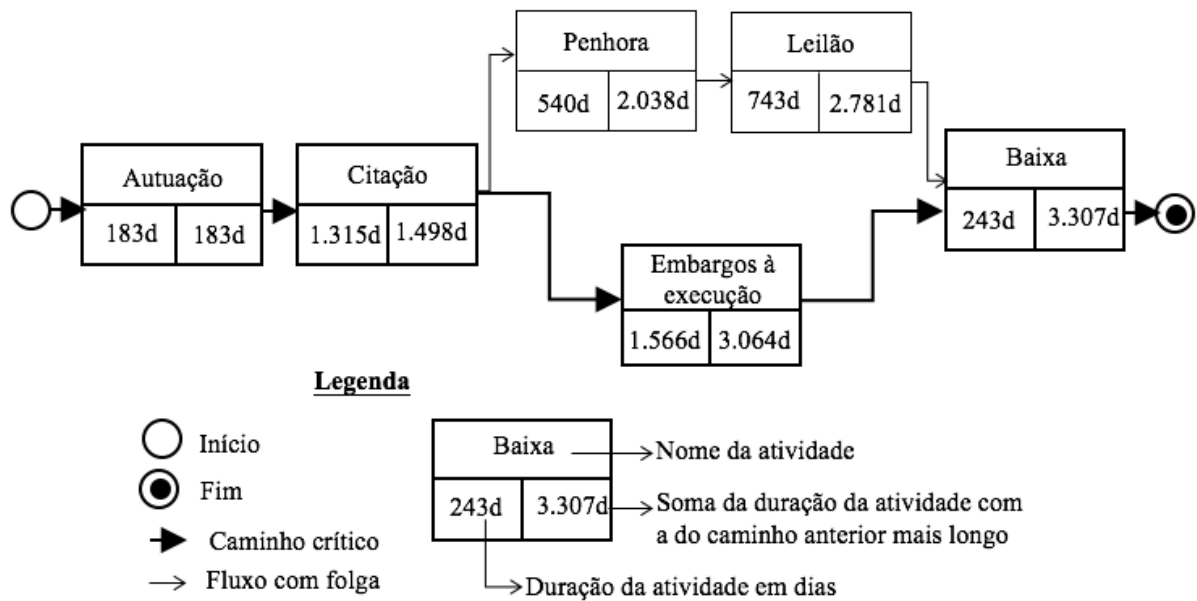


Figura 3: Diagrama de rede de um caso hipotético de execução fiscal, promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Com base no MDP, o diagrama de rede, como o da Figura 3, pode ser utilizado para modelar graficamente as diferentes atividades da prestação jurisdicional, suas relações e a

¹¹² BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 set. 1980.

¹¹³ CUNHA, Alexandre dos Santos et al. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea; CNJ, 2011. 31 p.

ordem de dependência delas, facilitando, com isso, o planejamento, gestão e alocação de recursos no tempo. Esse diagrama consiste em um grafo orientado, que é um conjunto de nós e flechas, em que cada nó representa uma atividade e possui associado o tempo gasto em sua execução¹¹⁴.

A Figura 3 apresenta o diagrama de rede que decompõe, em 6 atividades, a prestação jurisdicional da execução fiscal, movida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para receber a dívida tributária de um contribuinte da União inadimplente.

Neste trabalho, atividade deve ser entendida como um conjunto de tarefas específicas, direcionadas à obtenção de um mesmo resultado. Para ilustrar, apresentam-se as tarefas que compõem a atividade de autuação, realizadas na comarca da capital de São Paulo, em meados da década de 2000, obtidas do estudo realizado pelo Ministério da Justiça, sobre o funcionamento dos cartórios judiciais brasileiros¹¹⁵.

A atividade de autuação inicia-se no Cartório Distribuidor do Fórum, onde ocorrem as tarefas de receber, numerar, registrar no sistema informatizado e anexar etiqueta na petição inicial. Observa-se que o sistema informatizado, ao receber o registro da petição inicial, realiza a tarefa de pesquisar a existência de processos conexos e, caso haja, ele vai distribuí-la para a Vara preventiva. Em seguida, há a tarefa de separar e enviar a petição inicial ao Cartório da Seção de Administração¹¹⁶.

No Cartório da Seção de Administração, ocorrem as tarefas de registrar no sistema informatizado, que gera o número do processo, imprimir etiqueta com esse número e etiquetar a petição inicial. Depois, ocorre a tarefa de enviá-la à respectiva Vara competente¹¹⁷.

Na Vara competente, o escrevente realiza as tarefas de receber e de encaminhar a petição inicial ao juiz, que, por sua vez, vai analisar, despachar e devolvê-la ao escrevente. Ao recebê-la, ele deve encaminhar a petição inicial, juntamente com o despacho, ao Cartório da Seção de Administração¹¹⁸.

No Cartório da Seção de Administração, as tarefas do escrevente responsável serão de registrar o envio para autuação, na ficha de andamento em cartolina, e de autuar, que consiste

¹¹⁴ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000, p. 253-255.

¹¹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. 1. ed. Brasília, DF, 2007, p. 10-12 e 33-35.

¹¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário, op. cit., p. 33.

¹¹⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário, op. cit., p. 34.

¹¹⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário, op. cit., p. 34.

em colocar uma capa de papel nos documentos recebidos, registrar no sistema informatizado, imprimir e colar etiqueta com o número do processo na capa, furar e encadernar a petição inicial, numerar as folhas, registrar envio para a próxima rotina na ficha de andamento em cartolina e no sistema informatizado¹¹⁹.

Por fim, a depender do caso, os autos são encaminhados à publicação, datilografia ou escaninho de prazo¹²⁰.

Observa-se que a atividade apresentada é composta por uma série de tarefas voltadas à atuação do processo. Conhecer as tarefas específicas de cada atividade e o modo como são executadas, no dia a dia de determinado órgão do Judiciário, serve para identificar as causas do tempo gasto.

Destaca-se, também, que a consecução de uma atividade envolve, necessariamente, elementos presentes em cada uma das três dimensões propostas na seção anterior, ilustradas na Figura 2. Por exemplo, o despacho inicial do processo de execução fiscal da Figura 3, que marca o início da atividade de citação, pressupõe: um órgão da primeira instância da Justiça Federal (dimensão estrutural); a atuação do Juiz Federal da Vara de Execução Fiscal, servidores, entre outros recursos (dimensão recursal); e um processo em trâmite, proposto pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (dimensão da litigiosidade).

O MDP define os níveis de dependência externo e interno, os quais exercem influência no modo e tempo de consecução das atividades¹²¹.

A dependência externa ocorre quando a realização de determinada atividade necessita de algum evento que foge o escopo da respectiva prestação jurisdicional¹²². Como exemplo, há dependência externa quando a tramitação de um processo fica suspensa, aguardando o julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas¹²³, que verse sobre questão de direito tratada no processo suspenso.

¹¹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. 1. ed. Brasília, DF, 2007, p. 34-35.

¹²⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário, op. cit., p. 35.

¹²¹ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos: guia PMBOK**. 5. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2013, p. 157-158.

¹²² PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, op. cit., p. 157-158.

¹²³ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, arts. 976-987.

A dependência interna, por sua vez, refere-se ao vínculo lógico entre as atividades, que faz com que o início de uma pressuponha o término de outra¹²⁴. Observe que o diagrama de redes da Figura 3 permite visualizar a ordem de dependência existente entre as atividades, sendo que o sentido da seta indica que o início da atividade apontada depende do término daquela que lhe antecede. A atividade de citação, por exemplo, teve início com a publicação do despacho inicial, realizada após o término da autuação, e se estendeu até a localização do executado, perfazendo um total de 1.315 dias, conforme identificado no canto inferior esquerdo da atividade em comento.

Além disso, a dependência existente entre as atividades pode ser classificada como obrigatória ou arbitrada. Será obrigatória quando houver lei que estabeleça determinada ordem de execução ou uma atividade tiver, necessariamente, de suceder outra, por questões de viabilidade¹²⁵. Esse é o caso, por exemplo, do julgamento do mérito, que sucede a instrução probatória por determinação legal¹²⁶ e por questão de viabilidade lógica, já que o convencimento do juiz pressupõe informações produzidas na instrução.

A dependência será arbitrada, por seu turno, quando a precedência entre as atividades for estabelecida pelo próprio órgão do Judiciário responsável pela prestação jurisdicional. Por exemplo, o juiz pode, de ofício, estabelecer que o julgamento do feito depende da atividade de produção de prova pericial, ou que a sua decisão pressupõe a realização de inspeção judicial, a fim de esclarecer sobre algum fato de interesse da causa¹²⁷.

O MDP permite, também, contemplar o fato de que algumas atividades processuais são realizadas de forma paralela, como é o caso do julgamento dos embargos à execução¹²⁸, que pôde ser realizado concomitantemente às atividades de penhora e de leilão, conforme ilustrado pela Figura 3. No exemplo analisado, o paralelismo foi possível pois não foi dado efeito suspensivo aos embargos à execução interpostos¹²⁹.

¹²⁴ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos**: guia PMBOK. 5. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2013, p. 157-158.

¹²⁵ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, op. cit., p. 157-158.

¹²⁶ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, art. 366.

¹²⁷ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., arts. 370 e 481-484.

¹²⁸ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 set. 1980, arts. 16-20.

¹²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1272827/PE. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Drogaria Pernambucana LTDA – DROPEL. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Distrito

Destaca-se, finalmente, que cada atividade, ilustrada na Figura 3, contém a sua duração, em dias, no canto inferior esquerdo, bem como a soma do seu tempo de execução com a do caminho anterior mais demorado, no canto inferior direito.

Para facilitar a análise, a duração de uma atividade foi decomposta nas seguintes categorias teóricas: tempo diretamente empregado, tempo para a prática dos atos processuais e tempo de espera.

O tempo diretamente empregado consiste naquele efetivamente gasto, por algum recurso do Judiciário, com as tarefas de determinada atividade da prestação jurisdicional, como o tempo usado pelo juiz para elaborar a sentença. Esse conceito proposto é mais amplo do que o de tempo de mão de obra diretamente empregada, utilizado no relatório do Ipea¹³⁰, pois não se limita aos recursos humanos, ao incluir todos aqueles da dimensão recursal, ilustrada pela Figura 2, que ficaram, diretamente, dedicados à realização de alguma tarefa da prestação jurisdicional.

A adoção de um conceito mais amplo se justifica, pois, se aproxima da realidade do Judiciário, ao considerar a influência temporal de todos os recursos diretamente empregados na atividade. Por exemplo, o período de lentidão no sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJe), que consiste em um recurso material da prestação jurisdicional, é um fator que influi no tempo de duração de uma atividade que dependa dele, devendo, pois, ser considerado.

A segunda modalidade foi proposta para se referir ao tempo destinado à prática de algum ato processual necessário para desenvolvimento do processo. Nela, inclui-se o tempo empregado para consubstanciar o efetivo contraditório, que, por ser pré-requisito indispensável à justa composição da lide, faz com que essa categoria assuma posição de destaque no Estado Democrático de Direito Brasileiro¹³¹. Para ilustrar, cita-se o tempo direcionado ao exercício de defesa, à produção de provas e à correção de alguma irregularidade da petição inicial, capaz de dificultar o julgamento de mérito.

Federal, DF, 22 maio 2013. **Diário de Justiça Eletrônico** 31/05/2013. Julgado conforme procedimento previsto para os Recursos Repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

¹³⁰ CUNHA, Alexandre dos Santos et al. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea; CNJ, 2011, p. 22 e 34.

¹³¹ Veja: “BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988, arts. 3º, inc. I, 5º, inc. LV” e “BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, art. 7º”.

Observa-se que o tempo para a prática dos atos processuais pode vir previamente estabelecido em lei, como o prazo de 30 dias para o executado apresentar seus embargos à execução¹³² e de 15 dias para o autor completar a petição inicial que não preencheu os requisitos legais¹³³. Como também, ele pode, em algumas hipóteses, ser delimitado pelo órgão julgador, diante das peculiaridades do caso concreto, como o prazo para o perito entregar o laudo pericial¹³⁴.

Destaca-se que o tempo para a prática dos atos processuais se difere do tempo diretamente empregado pelos recursos do Judiciário, pois não pressupõe que todo o período seja, efetivamente, usado na realização de alguma tarefa da prestação jurisdicional. Por exemplo, o tempo para a prática do ato de impugnação aos embargos à execução, previsto para a Fazenda Nacional, é de 30 dias¹³⁵, distinguindo-se do tempo de duas horas, diretamente empregado pelos recursos da Justiça Federal, para realizar as tarefas relacionadas com a atividade de embargos à execução.

A última categoria teórica que compõe a duração de uma atividade é o denominado tempo de espera, também conhecido como tempo morto, pelo fato de se referir ao período em que determinado processo fica aguardando a realização de alguma tarefa necessária para o prosseguimento de sua tramitação¹³⁶.

O tempo de espera pode ter diferentes causas, como a existência de uma dependência externa, comentada anteriormente, que inviabilize a continuação do feito. Outra causa é a necessidade, via de regra, de se ter de aguardar o término das férias forenses e dos feriados, para prática de determinado ato processual¹³⁷.

Destaca-se, finalmente, o tempo de espera decorrente da indisponibilidade de um recurso necessário para consecução de uma tarefa da atividade. Como exemplo, cita-se o período que um determinado processo, que ocupa a nona posição da fila de atendimento, deve

¹³² BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 set. 1980, art. 16.

¹³³ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, art. 321.

¹³⁴ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., art. 465.

¹³⁵ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, op. cit., art. 17.

¹³⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. 1. ed. Brasília, DF, 2007, p. 23-24.

¹³⁷ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, op. cit., art. 214.

ficar aguardando no escaninho do cartório judicial, para receber a devida atenção do único escrevente responsável pela tarefa, de que depende o prosseguimento do processo¹³⁸.

Por meio da aplicação do MDP à análise da prestação jurisdicional, depreende-se que o tempo processual não constitui na simples soma da duração das atividades, uma vez que a execução paralela possibilita otimizar o trâmite processual.

Na Figura 3, nota-se que a duração total será o somatório do tempo gasto nas atividades do caminho mais longo, o qual foi destacado com o uso de setas maiores e negritadas, totalizando 3.307 dias. Na Administração, esse trajeto de maior duração é denominado caminho crítico¹³⁹.

Com isso, chega-se à noção de tempo processual adotada neste trabalho, que consiste na soma dos tempos gastos nas atividades do caminho crítico da prestação jurisdicional. Essa definição enfatiza a singularidade de cada caso concreto, ao abordar o tempo processual como aquele empregado em cada prestação jurisdicional do sistema jurídico, individualmente considerada.

Entende-se que abordagens estatísticas, como aquelas que realizam a média da duração processual¹⁴⁰, possuem relevância gerencial, por permitirem, por exemplo, acompanhar a evolução da atuação do Judiciário em relação a uma multiplicidade de processos. Contudo, tais abordagens não substituem o significado de tempo processual, que, como se demonstrou nesta seção, está atrelado, indissociavelmente, à própria prestação jurisdicional, que é única e irrepetível, em decorrência da própria noção de caso concreto e de pessoa humana¹⁴¹.

Infere-se, também, que nem todas as atividades otimizadas permitem a redução do tempo processual. Na Figura 3, repare que, se o tempo do leilão fosse reduzido de 743 para 100 dias, isso nada alteraria o tempo processual, que continuaria sendo de 3.307 dias, que é a duração do caminho crítico. Essa constatação deve-se ao fato de que a atividade de baixa processual depende tanto do término da atividade de leilão como do julgamento dos embargos à execução, que só ocorreu após 3.064 dias do início do processo.

¹³⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. 1. ed. Brasília, DF, 2007, p. 24.

¹³⁹ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000, p. 254.

¹⁴⁰ Veja, por exemplo, “CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017: ano-base 2016**. Brasília, DF, 2017, p. 128-135”

¹⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988, art. 1º, inc. III.

Outro ponto a ser destacado refere-se à possibilidade de se diminuir o tempo processual por meio da análise individualizada de cada atividade, pois, se for possível otimizar qualquer atividade do caminho crítico, o tempo processual será reduzido como um todo. Essa observação é importante do ponto de vista metodológico, pois, como o trâmite processual envolve diferentes elementos, pode ser vantajoso reduzir o escopo de análise, para as tarefas de uma única atividade.

Por outro lado, caso qualquer atividade do caminho crítico for atrasada, tem-se que o tempo processual, como um todo, será aumentado. Por exemplo, se a atividade de embargos à execução for aumentada de 1.566 dias para 1.666 dias, a duração da prestação jurisdicional analisada passará de 3.307 dias para 3.407 dias, pois houve um aumento de 100 dias em uma das atividades do caminho crítico, repercutindo diretamente no tempo processual.

Dada a importância dos aspectos relacionados à dinâmica processual, para se compreender a prestação jurisdicional, deve-se acrescentar a dimensão temporal ao modelo proposto na seção anterior. Na Figura 4, a seguir, o tempo foi representado pelo eixo sinuoso negrito, que perpassa as demais dimensões de análise da prestação jurisdicional.

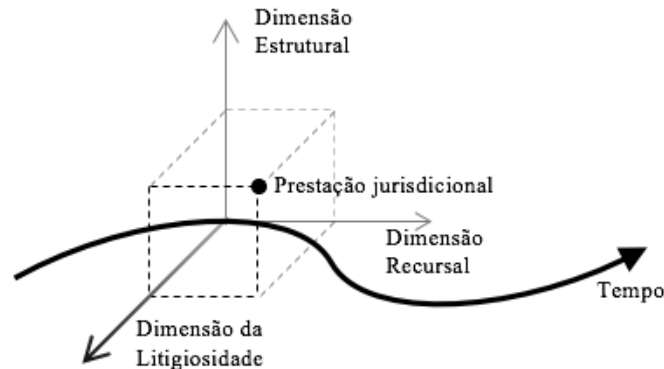


Figura 4: Modelo gráfico das quatro dimensões de análise da prestação jurisdicional: dimensão estrutural, recursal, da litigiosidade e temporal.

A partir da Figura 4, compreende-se a prestação jurisdicional como sendo a composição dos elementos existentes em cada dimensão de análise, que se modificam ao longo do tempo, iniciando-se com a propositura da ação e indo até a baixa processual.

Com o arcabouço teórico estudado até aqui, já é possível enfrentar a questão de como a análise estatística sobre o setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal pode contribuir com a redução do tempo processual. Esse empreendimento é realizado na seção seguinte.

3.3 Aplicações da análise estatística setorial na redução do tempo processual

Esta seção tem por objetivo investigar como o resultado do estudo estatístico proposto neste trabalho pode contribuir com a redução do tempo processual.

Como parte dos recursos necessários à prestação jurisdicional, inclusos na dimensão recursal da Figura 4, são escassos (apresentam-se em menor quantidade do que a necessária), tem-se que a resolução de uma demanda judicial irá disputar esses recursos, caso necessite deles, com outras em trâmite, que os estejam empregando. Como exemplo de recuso humano escasso, citam-se os servidores da carreira de magistrado.

De forma geral, a escassez desse recurso humano pode ser demonstrada contrapondo o volume total de casos pendentes de julgamento no final de 2016, que foi na ordem de 79,7 milhões de processos, à produtividade dos magistrados no mesmo ano de referência, que foi de, aproximadamente, 30,8 milhões de decisões, considerando-se todo o Poder Judiciário¹⁴². Observa-se que, se fosse fixada a referida produtividade dos magistrados e não ingressassem novas demandas, haveria a necessidade de, aproximadamente, 2 anos e 7 meses, para acabar com o estoque processual do período em análise. Esse tempo excessivo é um indicativo de que a demanda judicial atualmente existente em estoque somada com as novas demandas habituais do Judiciário superam, consideravelmente, a oferta de mão de obra, revelando a escassez desse recurso.

Pois bem, quanto maior o número de demandas no Judiciário, maior o consumo de recursos escassos, aumentando, conseqüentemente, as chances de eles ficarem indisponíveis para uma demanda que dependa deles. Conforme discutido na seção anterior, caso a atividade que necessite do recurso indisponível esteja no caminho crítico, a duração da respectiva prestação jurisdicional será impactada, já que terá de esperar o recurso para empregá-lo.

Pelo exposto, infere-se que uma possível forma de se enfrentar a morosidade processual é resolver as demandas na sua origem. Em outros termos, uma alternativa para se reduzir o tempo processual é atuar nos sistemas externos ao sistema jurídico, que sejam foco de muitos conflitos judiciais, a fim de preservar o consumo de recursos escassos do Judiciário, evitando, com isso, o tempo de espera causado pela indisponibilidade deles.

¹⁴² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília, DF, 2017, p. 66.

Dessa forma, assume relevância a análise do setor de atuação dos autores que mais promovem ações judiciais no Distrito Federal, pois, por meio dos resultados obtidos, será possível direcionar soluções específicas para as demandas deles, franqueando a pacificação social sem a intervenção do Judiciário.

Para exemplificar, o Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal (Procon-DF), que é uma entidade autárquica do Poder Executivo sob regime especial¹⁴³, pode promover a resolução extrajudicial, em massa, dos conflitos envolvendo os maiores autores de algum setor identificado neste trabalho. Como aplicação prática, cita-se o mutirão de negociação para clientes, com dívida vencida, da empresa pública Caixa Econômica Federal¹⁴⁴, realizado em 2017, pelo Procon-DF¹⁴⁵.

A próxima contribuição tem por base o MDP, discutido na seção anterior, que pode ser útil para se identificar quais atividades são responsáveis pelo excessivo tempo processual, em decorrência, por exemplo, de um procedimento que contenha um número elevado de tarefas desnecessárias, aumentando o tempo diretamente empregado pelos recursos do Judiciário ou, até mesmo, elevando o tempo de espera, na hipótese de o recurso utilizado na consecução da tarefa sobressalente ficar indisponível.

Nesse aspecto, o resultado do estudo empírico proposto pode servir para justificar o emprego do MDP para analisar as prestações jurisdicionais relacionadas às demandas dos maiores autores distritais, tendo em vista reduzir o tempo processual delas. Como esses autores são responsáveis por um quantitativo expressivo de ações judiciais, os ajustes e soluções adotados nas atividades mais demoradas podem beneficiar uma pluralidade de novos processos.

Como exemplo, cita-se o trabalho desenvolvido pelo Ipea em parceria com o Conselho Nacional de Justiça sobre os processos de execução fiscal na Justiça Federal¹⁴⁶. Com base no mapeamento das atividades desse processo e das causas de lentidão identificadas, foram

¹⁴³ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.668, de 09 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a criação do Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON-DF. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 jan. 2001, art. 1º.

¹⁴⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 ago. 1969.

¹⁴⁵ INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO DISTRITO FEDERAL. Procon realiza mutirão de negociação com clientes Caixa. **Notícias do site do Procon-DF**, Brasília, DF, 18 set. 2017. Disponível em: <<http://www.procon.df.gov.br/noticias/item/2672-procon-realiza-mutirao-de-negociacao-com-clientes-caixa.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

¹⁴⁶ CUNHA, Alexandre dos Santos et al. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea; CNJ, 2011. 31 p.

propostos ajustes específicos às varas da Justiça Federal, para a redução do tempo processual, como a adoção de um modelo de gestão voltado ao resultado da prestação jurisdicional, que é o recebimento da dívida fiscal do contribuinte¹⁴⁷.

Por fim, a pesquisa empírica pretendida pode, também, subsidiar outras medidas internas ao sistema jurídico, com vistas a reduzir o número de processos tramitando. Isso é observado no emprego, pelo Judiciário, do resultado da análise empírica proposta, para embasar iniciativas de composição dos conflitos envolvendo os maiores autores distritais, conforme assinalado pelo Conselho Nacional de Justiça¹⁴⁸ e pela Associação dos Magistrados Brasileiros¹⁴⁹.

Como exemplo, citam-se as conciliações, em massa, realizadas pela Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal, em decorrência do Programa Conciliar é uma Atitude¹⁵⁰. Esse tipo de iniciativa é capaz de reduzir o tempo dos processos em que há conciliação, já que não terão de esperar todo o trâmite processual, como também beneficia outras demandas em trânsito, ao diminuir o consumo de recursos escassos do Judiciário, por meio da redução do número de processos.

Dessa forma, tem-se que a análise estatística sobre o setor de atuação dos maiores autores do Distrito Federal pode contribuir com a redução do tempo processual dessa unidade federativa, ao viabilizar iniciativas externas e internas ao sistema jurídico.

¹⁴⁷ CUNHA, Alexandre dos Santos et al. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea; CNJ, 2011, p. 17-37.

¹⁴⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília, DF, 2012, p. 7.

¹⁴⁹ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da Justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, DF, 2015, p. 92-94.

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Portaria nº 02, de 18 de setembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios** nº 179, divulgado em 19/09/2013, p. 839.

3.4 Considerações sobre o capítulo

O objetivo deste capítulo consistiu na busca de uma resposta à pergunta de pesquisa sobre como o resultado da análise do setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal pode contribuir com a redução do tempo processual.

Para obter uma resposta a essa pergunta de pesquisa, foi necessário reduzir o nível de abstração da análise do sistema jurídico, a fim de se compreender como o fenômeno da prestação jurisdicional se desenvolve em seu interior.

Iniciou-se a investigação por meio do estudo dos elementos do Judiciário que concorrem para a prestação jurisdicional. Tendo em vista facilitar a compreensão e a exposição desse assunto, foi apresentado um modelo que sistematizou esses elementos em três dimensões de análise: estrutural, recursal e da litigiosidade.

Em seguida, explorou-se a dinâmica que envolve a prestação jurisdicional, para completar o modelo proposto, por meio da inclusão da dimensão temporal.

Para abordar os diferentes aspectos relacionados com o fenômeno temporal, empregou-se o Método do Diagrama de Precedência (MDP), ajustando-o à análise da atuação do Judiciário. Por meio desse instrumento, chegou-se à noção de tempo processual utilizada neste trabalho, que tem por base o caminho crítico da prestação jurisdicional e a singularidade de cada caso concreto.

Por fim, com base no arcabouço teórico investigado, foi possível responder à pergunta de pesquisa supracitada.

De forma geral, o tempo processual pode ser reduzido, ao se evitar a indisponibilidade de recursos do caminho crítico da prestação jurisdicional. Isso pode ser alcançado por meio da redução do número de processos novos e em tramitação.

Assim, resumidamente, o resultado da análise empírica deste trabalho pode ser útil ao servir de base para a proposta de medidas externas ao sistema jurídico, voltadas à resolução dos conflitos dos maiores autores distritais identificados, sem a necessidade de intervenção do Judiciário.

Além disso, os resultados dessa análise podem fundamentar iniciativas no âmbito do próprio sistema jurídico, como a realização de conciliações jurídica, em massa, dos conflitos envolvendo os setores detectados e, também, o emprego do MDP para otimizar o procedimento judicial usado na resolução das ações dos maiores autores distritais.

Como se observa, a discussão feita até aqui proporcionou uma visão mais detalhada sobre a complexidade que envolve a questão da duração do processo, por se tratar de um tema interdisciplinar, que recebe influxos de uma série de fenômenos sociais e ambientais, ultrapassando os limites do sistema jurídico. Esse estudo também possibilitou identificar, com maior precisão, as contribuições possíveis de serem obtidas com a pesquisa empírica proposta.

No próximo capítulo, serão apresentados, finalmente, os resultados da análise do setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal.

4 ANÁLISE DO SETOR DOS MAIORES AUTORES DA PRIMEIRA INSTÂNCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL

A análise do setor de atuação dos autores mais frequentes da primeira instância civil do Distrito Federal, realizada neste capítulo, recebeu influência dos relatórios “100 Maiores Litigantes”, apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2012¹⁵¹, e “O uso da Justiça e o litígio no Brasil”, proposto pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), em 2015¹⁵².

Tanto o relatório do CNJ como o da AMB visam a promover o debate sobre a forma de reduzir o número expressivo de demandas que ingressam, anualmente, no Judiciário brasileiro, das quais parte expressiva é concentrada em poucos agentes¹⁵³. Com isso, espera-se tornar a prestação jurisdicional mais célere e eficiente¹⁵⁴.

Em resumo, o objetivo do relatório do CNJ foi identificar os cem principais demandantes da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, abordando, separadamente, o primeiro grau de jurisdição e os juizados especiais da Justiça Comum¹⁵⁵. Além de apresentar a listagem dos maiores demandantes¹⁵⁶, o CNJ identificou, também, o setor de atuação deles¹⁵⁷.

Observa-se que o relatório em comento considerou apenas os casos novos, ingressados do início de janeiro até o término de outubro de 2011¹⁵⁸.

Além disso, os resultados do relatório do CNJ foram consolidados por Justiça, sem se distinguir a litigiosidade existente em cada unidade federativa brasileira. Essa abordagem metodológica não evidenciou o setor específico de atuação dos maiores autores do Distrito Federal.

¹⁵¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília, DF, 2012. 33 p.

¹⁵² ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da Justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, DF, 2015. 94 p.

¹⁵³ Veja: “CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 4” e “ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, op. cit., p. 10”.

¹⁵⁴ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, op. cit., p. 10 e 94.

¹⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 4-6.

¹⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 14-31.

¹⁵⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 7-13.

¹⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 7 e 14.

Já o relatório da AMB teve o objetivo de analisar o setor de atuação dos cem autores e réus mais frequentes, no primeiro e segundo grau e nas turmas recursais dos juizados especiais, em onze unidades federativas, incluindo o Distrito Federal¹⁵⁹.

Diferentemente do relatório do CNJ, o da AMB considerou todos os processos em tramitação, nos tribunais das unidades federativas analisadas¹⁶⁰, durante cada ano da série de 2010 até 2013.

Ademais, os resultados da análise da AMB foram consolidados por unidade federativa, possibilitando distinguir os setores mais frequentes do Distrito Federal, durante o recorte temporal utilizado¹⁶¹.

Embora não tenha o escopo amplo, observado nos relatórios supracitados, o presente trabalho contribui com informações mais atuais sobre a realidade do Distrito Federal.

Especificamente, concentram-se esforços apenas na primeira instância civil dessa unidade federativa, com o objetivo de se identificar os maiores autores distritais em número de processos, o setor de atuação deles, as respectivas representatividades percentuais e a recorrência dos setores apontados, ao longo do período de 2012 a 2016.

A exposição deste capítulo começa com a apresentação da metodologia utilizada na análise estatística, que empregou parte das abordagens propostas no relatório do CNJ e no da AMB, supracitados.

Na seção 4.2, identificam-se os maiores autores distritais em número de processos, o setor de atuação deles e as respectivas representatividades percentuais, em 2016.

Em seguida, realiza-se estudo do *ranking* anual, a partir de 2012, do setor dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, a fim de verificar se os setores identificados na seção anterior são recorrentes, ao longo da série histórica.

Por fim, as conclusões obtidas durante este capítulo são sintetizadas na última seção.

¹⁵⁹ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da Justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, DF, 2015, p. 9-10.

¹⁶⁰ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, op. cit., p. 10.

¹⁶¹ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, op. cit., p. 26-32.

4.1 Metodologia

Os dados analisados neste capítulo foram disponibilizados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), por meio do Processo Administrativo nº 428 de 2017. Nele, foi solicitada, para cada ano da série de 2012 até 2016, uma lista contendo os cem autores mais frequentes, com o respectivo quantitativo de processos, considerando-se, apenas, a primeira instância civil (não penal) do Distrito Federal.

Além disso, o TJDFT forneceu os números totais de processos civis, em cada ano da série investigada, referentes aos processos físicos e eletrônicos.

A análise aqui realizada restringiu-se aos processos físicos, que foram os que tiveram a maior representatividade percentual, em relação ao total de processos que tramitaram na primeira instância civil do Distrito Federal, conforme indicado na Tabela 1, apresentada a seguir.

Tabela 1: Representatividade percentual dos processos físicos de natureza civil, que transitaram na primeira instância do Distrito Federal.

Ano	Quantidade de processos civis físicos	Quantidade de processos civis eletrônicos	Total de processos	Representatividade percentual dos processos civis físicos
2012	556.416	0	556.416	100%
2013	554.303	0	554.303	100%
2014	551.050	6.348	557.398	98,9%
2015	523.794	30.614	554.408	94,5%
2016	499.578	41.825	541.403	92,3%

Fonte: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – Processo Administrativo nº 428 de 2017.

Nota: As informações expostas na quarta e quinta colunas são de responsabilidade exclusiva do autor deste trabalho, e resultam de uma transformação dos dados numéricos obtidos da fonte supracitada.

A Tabela 1 apresenta o quantitativo de processos físicos e eletrônicos, de natureza civil, que tramitaram na primeira instância do Distrito Federal de 2012 até 2016, bem como a representatividade dos processos físicos, em relação ao total de processos do respectivo ano de referência, na última coluna, à direita. O objetivo dessa tabela é demonstrar a expressividade dos processos físicos, ao longo do recorte temporal investigado neste trabalho.

Em posse dos registros encaminhados pelo TJDFT, realizou-se o procedimento descrito a seguir, a fim de viabilizar a análise pretendida.

Inicialmente, efetuou-se o tratamento dos dados disponibilizados, tendo em vista uniformizar as nomenclaturas de toda a série histórica e corrigir eventuais inconsistências, como registros duplicados, em decorrência de o nome do autor ter sido inserido, nos sistemas de informação dos órgãos do Judiciário do Distrito Federal, por extenso e de forma abreviada, por exemplo.

Após essa etapa inicial, separaram-se os autores do setor público daqueles do setor econômico.

Em relação ao setor público, excluíram-se, da análise, os registros relacionados ao Ministério Público, para evitar contagem duplicada, já que, nos processos de natureza civil, na maioria das vezes, esse órgão figura como parte, em conjunto com o ator e réu, no cumprimento de sua função interventora¹⁶². Destaca-se que essa opção metodológica é a mesma que foi adotada no relatório de 2012 do CNJ¹⁶³.

Já os autores do setor econômico foram classificados de acordo com a atividade exercida, por meio da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que é aplicada a todos os agentes envolvidos com a produção de bens e serviços, abrangendo empresas privadas e estatais, órgãos públicos, instituições sem fins lucrativos, entre outros¹⁶⁴. A Comissão Nacional de Classificação (Concla), na qual atuam as três esferas de governo, coordenadas pela Secretaria da Receita Federal e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é responsável pelo CNAE, que se encontra regulamentada pela Resolução Concla nº 1 de 2006¹⁶⁵.

Observa-se que as empresas públicas e as sociedades de economia mista foram classificadas nos respectivos setores econômicos de suas atividades, e não na categoria setor público. Essa abordagem foi obtida do relatório do CNJ¹⁶⁶.

¹⁶² BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015, art. 178.

¹⁶³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília, DF, 2012, p. 5.

¹⁶⁴ COMISSÃO NACIONAL DE CLASSIFICAÇÃO, SUBCOMISSÃO TÉCNICA PARA A CNAE-SUBCLASSES; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação nacional de atividades econômicas – CNAE: subclasses para uso da administração pública: Versão 2.2**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, p. 110-532.

¹⁶⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Comissão Nacional de Classificação. Resolução Concla nº 1, de 4 de setembro de 2006. **Divulga a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0**. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 set. 2006.

¹⁶⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 5-6.

Além disso, destaca-se que, após o procedimento explicado nesta seção, o número de autores de cada lista da série de 2012 até 2016 sofreu redução, passando a ser 57, 56, 54, 60 e 77, respectivamente. Por isso, na discussão que segue, os maiores autores em cada ano da série analisada referem-se, nessa ordem, a esses quantitativos.

Finalmente, ressalta-se que as listas disponibilizadas pelo TJDFT apenas apresentam o número de processos associados a cada autor, sem considerar outros aspectos, como a existência de litisconsórcio. Em decorrência disso, existe a possibilidade de a quantidade setorial de processos estar superestimada, uma vez que ela foi calculada com base na soma do número de processos de cada autor, sem levar em conta que, em um mesmo processo, pode haver mais de um litigante do mesmo setor no polo ativo, conforme assinado pelo CNJ¹⁶⁷.

4.2 O setor dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal

Nesta seção, identificaram-se os maiores autores distritais, o setor de atuação deles e a representatividade percentual de suas ações judiciais, em 2016.

Inicialmente, destaca-se que os maiores autores distritais totalizaram 77 entidades e foram responsáveis por 54.905 processos, que transitaram, em 2016, na Justiça de primeiro grau do Distrito Federal. Esse quantitativo de demandas corresponde a parcela de 10,99% do total de 499.578 processos físicos, em 2016, apresentado pela Tabela 1.

Em um cenário ideal, em que não houvesse concentração alguma de processos judiciais, cada autor teria uma única ação no Judiciário. Nessa hipótese, as demandas judiciais de setenta e sete autores representariam, em 2016, em torno de 0,0154% do total de processos físicos referidos no final do último parágrafo.

Esse cenário ideal serve para demonstrar que, em 2016, ocorreu uma concentração de processos em poucos autores, já que eles foram responsáveis pela parcela arredondada de 11% do total de processos no respectivo ano. Observa-se, também, que essa concentração é expressiva, pois é cerca de 710 vezes superior à do cenário ideal.

¹⁶⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília, DF, 2012, p. 7.

Além disso, no referido cenário ideal, haveria, também, uma melhor distribuição dos recursos do Judiciário entre os diferentes autores. Isso ocorreria, pois, conforme o modelo dimensional proposto no capítulo anterior, os elementos de cada dimensão estariam direcionados a julgar o pedido de demandantes diferentes, e não o de poucos que sobrecarregam o Judiciário com as suas ações.

Com isso, pode-se afirmar que a concentração identificada é um indicativo de que os recursos da primeira instância distrital tenderam a ser empregados, com maior frequência, para resolver as demandas de uma minoria, em 2016.

Essa constatação serve de estímulo para o aprofundamento da investigação, a fim conhecer melhor os maiores autores distritais. Para tanto, realiza-se análise desses autores sob a perspectiva do setor de atuação de cada um deles.

A justificativa para essa abordagem setorial está na possibilidade de, por meio dela, subsidiar iniciativas voltadas aos agentes de um setor ou aos de determinado grupo, que se dedique a mesma atividade setorial. Além disso, ela é capaz de evidenciar determinados cenários envolvendo os maiores autores distritais, que, dificilmente, seriam identificados de outra forma, conforme se demonstrará no final desta seção.

A análise do setor de atuação dos maiores autores distritais será realizada com base na Figura 5, apresentada a seguir.

Setor de Atuação dos Autores Mais Frequentes em 2016

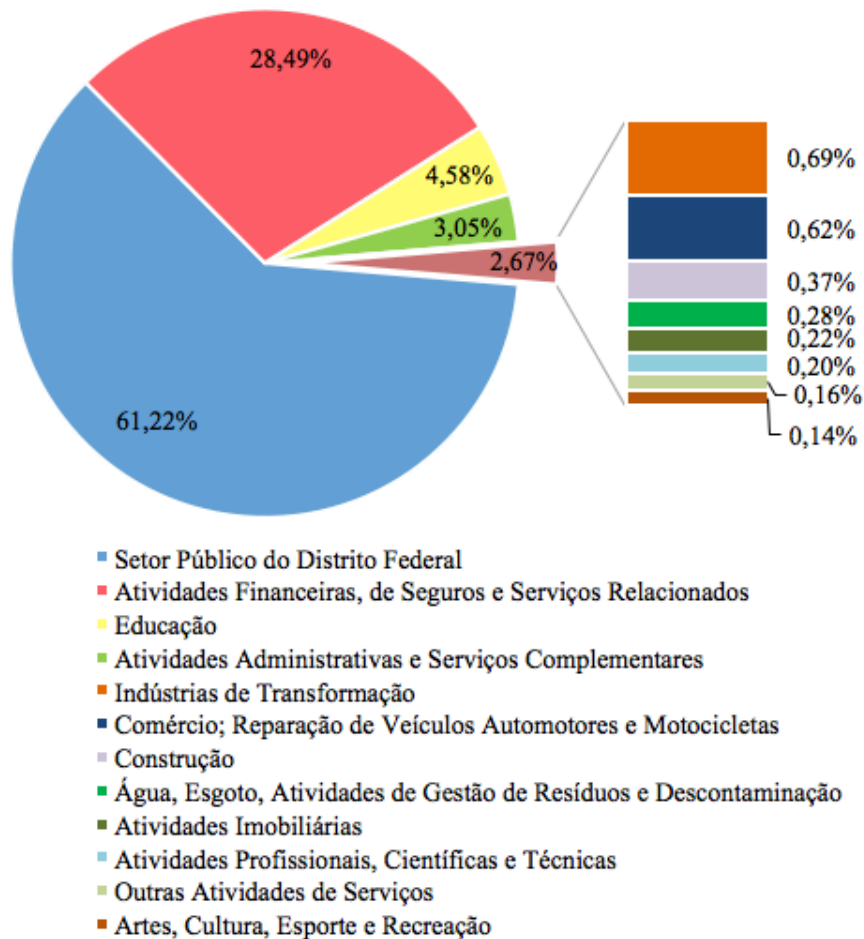


Figura 5: Representatividade percentual do setor de atuação dos autores mais frequentes na primeira instância do Distrito Federal, em 2016, tendo por base o total de processos civis propostos por eles.

A Figura 5 apresenta o setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, em 2016, com a respectiva representatividade percentual dos processos associados a cada um deles, calculada com base no total de processos desses autores, no referido ano base.

Inicialmente, observa-se, na Figura 5, que os autores mais frequentes se distribuem em doze setores, dos quais quatro são responsáveis por cerca de 97,33% do total de processos. Consta-se, assim, a sobrecarga processual gerada por esses setores, dentre os quais se destacam os setores público distrital, financeiro, da educação e de atividades administrativas.

A seguir, discute-se, mais precisamente, sobre quais são os autores¹⁶⁸, de cada um dos setores da Figura 5, e qual a representatividade de suas ações, em relação ao quantitativo setorial de processos.

O setor público do Distrito Federal é o mais expressivo, correspondendo à parcela de, aproximadamente, 61,22% dos processos, segundo a Figura 5. Esse setor abrange todas as demandas envolvendo essa unidade federativa e suas entidades autárquicas.

Em 2016, o setor público distrital foi representado, apenas, pelo Distrito Federal, responsável por 99,48% das ações em tramitação, e pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN/DF), com a parcela percentual remanescente de 0,52%.

Em segundo lugar, na Figura 5, aparece o setor econômico relacionado às atividades financeiras, de seguro e serviços relacionados, detendo, aproximadamente, 28,49% do total de processos. Esse setor é o que envolveu, em 2016, o maior número de agentes econômicos, totalizando trinta e cinco instituições, constituídas por: doze bancos múltiplos, com carteira comercial, responsáveis por 51,13% das ações associadas a esse setor; oito bancos múltiplos, sem carteira comercial, com 17,81%; sete financeiras, com 24,23%; duas sociedades de fomento mercantil (*factoring*), com 2,02%; uma empresa de administração de consórcios para aquisição de bens e direitos, com 2,06%; três seguradoras, com 1,88%; uma empresa de plano de saúde, com 0,48%; e uma empresa de previdência complementar fechada, com 0,38%.

O setor de educação, por sua vez, é o terceiro mais representativo na Justiça do Distrito Federal, segundo a Figura 5, possuindo cerca de 4,58% do total de processos. Em 2016, os demandantes desse setor totalizaram dezesseis, distribuídos em: cinco instituições de ensino superior, com 48,33% das ações associadas a esse setor; quatro instituições de ensino fundamental, com 23,73%; três instituições de ensino médio, com 12,82%; duas pré-escolas, com 8,08%; uma instituição voltada a cursos preparatórios para concursos, com 4,54%; e uma creche, com 2,51%.

Já o setor responsável pelas atividades administrativas e serviços complementares detém, aproximadamente, 3,05% do total de ações em trânsito, de acordo com a Figura 5. Ele abrangeu, em 2016, três instituições prestadoras de serviços às empresas, com 64,71% das ações

¹⁶⁸ Os agentes econômicos foram identificados através da atividade principal exercida por cada um deles. Essa opção metodológica teve por base o entendimento de que essa informação seria suficiente para os propósitos deste trabalho, não havendo necessidade de expor o verdadeiro nome.

associadas a esse setor, e sete condomínios prediais, com a parcela percentual restante de 35,29%.

Em seguida, aparece o setor das indústrias de transformação, com 0,69% das ações que transitaram no ano base, conforme a Figura 5. Destaca-se que, em 2016, as demandas desse setor estavam associadas a, apenas, duas instituições: uma da indústria de refrigerantes, com 80,79% das ações, e outra fabricante de produtos de metal, com a parcela percentual restante de 19,21%.

O setor relacionado às atividades de comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas, por sua vez, representa 0,62% dos processos associados aos maiores autores da Justiça do Distrito Federal, de acordo com a Figura 5. Em 2016, as demandas envolvendo esse setor se distribuíram em cinco instituições: um comércio varejista de livros, jornais, revistas e papelaria, com 25,15% das ações do setor; um comércio atacadista de ferragens e ferramentas, com 22,78%; um comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção, com 17,75%; um comércio a varejo e por atacado de veículos automotores, com 17,46%; e, finalmente, um comércio varejista de artigos de óptica, com o remanescente de 16,86%.

Na sétima posição da Figura 5, aparece o setor de construção com 0,37% dos processos. Em 2016, ele representava as demandas provenientes de apenas dois agentes, um ligado à construção de edifícios, com 63,86% das ações do setor, e o outro relacionado à incorporação de empreendimentos imobiliários, com a parcela percentual restante de 36,14%.

Em seguida, destaca-se o setor de água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, com 0,28% das ações, conforme a Figura 5. O único agente desse setor, que figurou entre os mais demandantes, em 2016, foi uma sociedade de economia mista, que explora a atividade de captação, tratamento e distribuição de água.

Já as ações relacionadas ao setor imobiliário correspondem a 0,22% do total, segundo a Figura 5. Elas foram provenientes de uma única empresa pública do Distrito Federal, que realiza atividades de compra e venda de imóveis próprios.

O setor relacionado às atividades profissionais, científicas e técnicas, por sua vez, detém 0,2% dos processos da primeira instância da Justiça civil do Distrito Federal, de acordo com a Figura 5. Em 2016, ele estava associado às demandas propostas por uma única sociedade limitada, prestadora de serviços de engenharia.

Em relação ao setor responsável pelas atividades enquadradas em “Outras Atividades de Serviços” pela CNAE¹⁶⁹, observa-se que ele detém 0,16% dos processos abordados pela Figura 5. Em 2016, esse setor se referia, apenas, às demandas propostas por uma entidade voltada a atividades de organizações associativas patronais e empresariais.

O derradeiro setor apresentado na Figura 5 está relacionado a atividades de artes, cultura, esporte e recreação e detém 0,14% das demandas que transitaram no ano de referência. Ele foi representado, em 2016, por ações provenientes de uma única sociedade limitada, prestadora de serviços de condicionamento físico.

Com o que foi exposto até aqui, tornam-se mais fáceis de visualizar as aplicações dos resultados da análise empírica, discutidas na seção 3.3 do capítulo anterior. Para ilustrar, o Procon-DF poderia justificar o esforço empreendido na realização de mutirões de renegociação da dívida de clientes de bancos múltiplos, com carteira comercial, com base no fato de que eles constituem os maiores autores do setor financeiro, com 51,13% das ações judiciais, conforme comentado anteriormente.

Além disso, no início desta seção, foi afirmado que a abordagem setorial seria vantajosa, por favorecer o emprego de soluções voltadas aos agentes de um setor ou aos de determinado grupo, que se dediquem à mesma atividade setorial. Essa afirmação pode ser demonstrada ao se observar que a abordagem setorial propicia, por exemplo, a proposta de conciliação, em massa, dos conflitos do grupo formado pelas cinco instituições de ensino superior, apoiando-se no fato de que elas, juntas, detêm, 48,33% das ações do setor de educação.

Comentou-se, também, que a abordagem setorial se justifica por evidenciar cenários envolvendo os maiores autores distritais que, dificilmente, seriam identificados de outra forma. Mais uma vez, utiliza-se um exemplo, para demonstrar essa afirmação, baseado no setor relacionado às atividades de comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas.

Repare que a abordagem setorial põe em destaque o referido setor, ao classificá-lo na sexta posição no *ranking* da Figura 6. Com base nessa informação, poder-se-ia propor, por exemplo, uma conciliação judicial dos conflitos envolvendo as cinco instituições do setor em comento.

¹⁶⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Comissão Nacional de Classificação. Anexo à Resolução Concla nº 1, de 4 de setembro de 2006. In: _____. _____. _____. Resolução Concla nº 1, de 4 de setembro de 2006. Divulga a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 set. 2006.

Por outro lado, se as cinco instituições do setor desse exemplo fossem consideradas individualmente, provavelmente, não receberiam a atenção supracitada, em decorrência de a representatividade, de cada uma delas, ter ficado entre 0,1% e 0,15%, o que é um percentual baixo, comparativamente, aos outros agentes da lista dos maiores autores, em 2016.

4.3 Análise da série histórica do setor dos maiores autores da 1ª instância civil distrital

Além de conhecer o setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, cumpre investigar se a litigância de cada um deles é recorrente, ao longo dos anos, ou se constitui um fato isolado, em 2016. Esse estudo se justifica, pois, dependendo do caso, a medida a ser adotada, para enfrentamento da morosidade do Judiciário, pode variar.

Por exemplo, ao avaliar, no decorrer dos anos, a recorrência e expressividade das execuções fiscais, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, de forma permanente, o Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais da Corregedoria Nacional de Justiça¹⁷⁰. Esse programa prevê, entre outras propostas, mutirões de negociação fiscal, em âmbito estadual e federal, com vistas a reduzir o número de processos e aumentar a recuperação do crédito público¹⁷¹.

Ademais, caso se constate que as demandas de algum dos setores da Figura 5 constituem um fato isolado, em 2016, uma medida de caráter permanente, como a do exemplo anterior, pode não ser adequada. Nessa hipótese, somente a investigação da causa raiz dos conflitos possibilitará identificar se se trata de uma eventualidade, em que soluções pontuais são suficientes, ou se se refere a uma circunstância com potencial de se tornar recorrente, exigindo abordagens mais amplas e de longo prazo.

¹⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 57 de 22/07/2016. Institui, de forma permanente, o Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais da Corregedoria Nacional de Justiça. **Diário de Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça nº 131**, divulgado em 29/07/2016, p. 3-49.

¹⁷¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA. Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais. Anexo I. In: _____. _____. Provimento nº 57 de 22/07/2016. Institui, de forma permanente, o Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais da Corregedoria Nacional de Justiça. **Diário de Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça nº 131**, divulgado em 29/07/2016, p. 7.

Assim, devido à importância assumida, verificar-se-á a recorrência anual dos setores dos maiores autores distritais em 2016, identificados na seção anterior, partindo de 2012 até 2016.

O fundamento para esse recorte temporal é que a análise estatística pretendida pressupõe intervalo amplo o suficiente para observação do comportamento, no transcurso do tempo, do número de processos associados aos setores supracitados, a fim de se identificar tendências na série histórica.

A análise proposta terá por base a Figura 6, a seguir, que ilustra a posição ocupada pelos doze setores de atuação dos autores distritais mais frequentes em 2016, no *ranking* anual do setor dos maiores demandantes.



Figura 6: Histórico da posição ocupada pelo setor de atuação dos autores mais frequentes em 2016, no *ranking* anual do setor dos maiores demandantes da primeira instância civil do Distrito Federal.

A Figura 6 será discutida em conjunto com a Tabela 2, a seguir, que apresenta informações mais detalhadas sobre o histórico do *ranking* anual do setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil da Justiça do Distrito Federal.

Tabela 2: Histórico da representatividade percentual do setor de atuação dos autores mais frequentes, em processos de natureza civil, na primeira instância do Distrito Federal, tendo por base o total de processos propostos pelos maiores autores do respectivo ano de referência.

Setor de Atuação dos Autores Mais Frequentes	2012	2013	2014	2015	2016	Média de processos da série	Coefficiente de Variação da amostra
Setor Público do Distrito Federal	69,45%	54,68%	66,67%	61,09%	61,22%	35.695,40	21,10%
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	24,38%	34,97%	26,15%	29,89%	28,49%	16.082,60	7,40%
Educação	2,17%	2,35%	2,42%	3,05%	4,58%	1.626,80	31,31%
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	1,27%	3,90%	2,47%	3,46%	3,05%	1.546,20	27,94%
Indústrias de Transformação	0%	0,42%	0,34%	0,27%	0,69%	187,60	73,85%
Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	1,22%	0,93%	0,79%	0,77%	0,62%	496,40	36,53%
Construção	0,15%	1,20%	0,77%	0,35%	0,37%	314,40	70,62%
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	0,29%	0,34%	0%	0,19%	0,28%	121,60	63,05%
Atividades Imobiliárias	0,62%	0,80%	0,24%	0,57%	0,22%	272,60	49,91%
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	0%	0%	0%	0%	0,20%	22,40	223,61%
Outras Atividades de Serviços	0%	0%	0%	0,17%	0,16%	33,60	137,08%
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	0%	0%	0%	0%	0,14%	15,40	223,61%
Eletricidade e Gás	0,14%	0,19%	0%	0,19%	0%	56,60	91,46%
Setor Público do Estado de Goiás	0,17%	0,20%	0,14%	0%	0%	60,20	92,08%
Saúde Humana e Serviços Sociais	0,14%	0%	0%	0%	0%	17,80	223,61%
Total de processos	65.478	51.179	62.253	48.933	54.905	56.549,60	12,56%

Fonte: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – Processo Administrativo nº 428 de 2017.

Nota: As informações expostas são de responsabilidade exclusiva do autor deste trabalho, e resultam de uma transformação dos dados numéricos obtidos da fonte supracitada.

A Tabela 2 traz o histórico da representatividade percentual do setor de atuação dos autores mais frequentes, em cada ano do intervalo de 2012 a 2016. Além disso, ela apresenta a média e o coeficiente de variação dos processos de cada setor, ao longo da série, na penúltima e na última coluna, respectivamente.

Esclarece-se que o coeficiente de variação é uma medida relativa de dispersão estatística¹⁷², utilizada, neste trabalho, para calcular, em termos percentuais, o desvio do número de processos, de cada ano da série, em relação à média de processos do respectivo setor.

Para a análise proposta, é importante saber que, quanto menor o coeficiente de variação, menor é o desvio em relação à média de processos, ou seja, mais homogênea é a amostra¹⁷³. Uma série homogênea indica maior estabilidade e, por conseguinte, previsibilidade no quantitativo anual de processos associados ao respectivo setor.

Ademais, de forma geral, se coeficiente de variação for menor ou igual a 15%, isso indica que a série é bastante homogênea; caso ele fique entre 15 e 30%, significa que a série é mais ou menos dispersa; e, finalmente, se esse coeficiente for maior ou igual a 30%, revela que a série é muito dispersa¹⁷⁴.

Tendo feita essa explicação, observa-se, primeiramente, que o setor público distrital e o setor financeiro mantiveram, respectivamente, a primeira e a segunda posição, durante todos os anos da série histórica, conforme a Figura 6.

Além disso, o setor público distrital e o financeiro apresentaram, nessa ordem, os coeficientes de variação de 21,1 e 7,4%, segundo a Tabela 2. Como explicado anteriormente, essas medidas indicam que, de forma geral, a quantidade de processos desses setores, em cada ano da série, não distanciou muito das médias arredondadas de 35.695 e 16.082 processos, respectivamente.

Já os setores de educação e de atividades administrativas, por sua vez, mantiveram, respectivamente, a quarta e a terceira posição, nos anos de 2013 a 2015, mas, em 2016, inverteram de colocação no *ranking*, conforme ilustra a Figura 6.

Destaca-se, também, que o coeficiente de variação desses setores foram, respectivamente, 31,31 e 27,94%, indicando, de forma geral, que o número de processos, em cada ano da série, variou bastante em relação às médias arredondadas de 1.626 e 1.546 processos, nessa ordem.

Ainda assim, em comparação com os demais setores posicionados abaixo no *ranking* de 2016 da Figura 6, o coeficiente de variação dos setores de educação e de atividades

¹⁷² FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 147.

¹⁷³ FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade, op. cit., p. 147-148.

¹⁷⁴ FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade, op. cit., p. 148.

administrativas são, consideravelmente, menores, sugerindo que suas séries são mais homogênea do que a dos outros.

As supracitadas constatações indicam que os litígios gerados pelos quatro primeiros setores do *ranking* de 2016 da Figura 6 são, de forma geral, recorrentes e quantitativamente expressivos ao longo de toda a série, sendo possível utilizar a média de cada setor como estimativa do número anual de processos associados a eles, em especial, os setores público e financeiro, que apresentaram coeficientes de variação menores.

Ainda em relação à Figura 6, observa-se que o setor de indústria de transformação entrou para a *ranking* anual do setor dos maiores autores, em 2013, e oscilou entre a oitava e sétima colocação até 2015.

Além disso, chama atenção a mudança abrupta da posição desse setor, que passou da oitava colocação, ocupada em 2015, para a quinta, em 2016, no *ranking* da Figura 6. Essa alteração decorreu do aumento súbito das ações judiciais associadas a uma indústria de refrigerantes, no último ano da série histórica.

Já o setor relacionado às atividades de comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas oscilou em toda a série histórica entre a quinta e sexta posição, conforme a Figura 6.

Pela Tabela 2, observa-se que a média arredondada de 496 processos do comércio é superior à de 187 processos da indústria de transformação, embora esses setores ocupem, respectivamente, a sexta e a quinta posição, em 2016, no *ranking* da Figura 6. Essa constatação deve-se ao aumento abrupto das ações judiciais da indústria de transformação, somado ao fato de o quantitativo anual de processos do comércio ter se mantido mais estável, conforme se verifica no valor consideravelmente menor do coeficiente de variação deste setor (36,53%), em comparação com o daquele (73,85%).

O setor de construção, por sua vez, apresentou uma mudança abrupta de 2012 para 2013, ao alterar da nona para a quinta posição no *ranking* da Figura 6. A partir de então, começou uma trajetória descendente até 2015, mantendo-se na sétima posição do histórico, segundo a Figura 6.

O número de ações associadas a esse setor variou bastante ao longo da série, chegando ao máximo de 616 processos, em 2013, e terminado a série com 202 ações. Essa oscilação é confirmada pelo elevado valor do coeficiente de variação, que ficou em 70,62%, conforme a Tabela 2.

O setor de água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação é representado, na série histórica da Tabela 2, pelas demandas provenientes, apenas, de uma sociedade de economia mista. Na análise da Figura 6 em conjunto com a Tabela 2, chama atenção a trajetória instável desse setor, confirmada pelo elevado coeficiente de variação de 63,05%, e o fato de ele não ter figurado no *ranking* do setor dos maiores autores no ano de 2014.

Em seguida, observa-se que a posição ocupada pelo setor imobiliário também oscilou bastante, ao longo do histórico ilustrado pela Figura 6, partindo da sexta posição, em 2012, e terminando na nona.

Além disso, o quantitativo de processos, em cada ano, variou bastante em relação à média arredondada de 272 processos, conforme evidenciado pelo coeficiente de variação de 49,91%, apresentado pela Tabela 2.

Destaca-se, por sua vez, que os últimos três setores da Figura 6 entraram para o *ranking* apenas no final da série histórica.

Como discutido no início desta seção, somente com o estudo específico da causa raiz das ações envolvendo esses setores, pode ser possível estabelecer, com precisão, se se tratam de um caso isolado ou se há tendência de se tornarem recorrentes nos próximos anos. Embora tal estudo fuja do escopo deste trabalho, realizam-se alguns comentários sobre cada um desses setores.

Primeiramente, observa-se que, entre os setores da Figura 6, os três últimos são os que apresentaram o coeficiente de variação mais elevado, segundo a Tabela 2. Isso decorre de não haver registro deles na série histórica do *ranking*, na maioria dos anos, ocasionando um distanciamento do número de processos em relação à respectiva média.

Essa constatação torna problemático o emprego da média, pois essa medida não reflete a realidade desses setores. Por isso, a seguir, trabalha-se com o número absoluto de processos associados a eles.

Resumidamente, o setor que abrange as atividades profissionais, científicas e técnicas esteve relacionado a 112 processos durante o ano de 2016, provenientes de uma única prestadora de serviços de engenharia.

O setor referente a outras atividades de serviços, em 2015, foi representado por uma entidade relacionada a atividades associativas, com 81 processos, e, em 2016, por uma outra voltada a atividades de organizações associativas patronais e empresariais, com 87.

O derradeiro setor do *ranking* da Figura 6 diz respeito a atividades de artes, cultura, esporte e recreação, representando as ações provenientes de uma única sociedade limitada, prestadora de serviços de condicionamento físico, que esteve relacionada a 77 ações, em 2016.

Observe, por oportuno, que o setor de eletricidade e gás, o setor público do Estado de Goiás e o setor de saúde humana e serviços sociais, localizados nas últimas linhas da Tabela 2, não aparecem na Figura 6, pois, nenhum dos autores mais frequentes, em 2016, se incluía neles. Por isso, a discussão aqui realizada se limitará a identificar quem são os agentes pertencentes a esses setores, no histórico apresentado na Tabela 2.

Nos anos de 2012, 2013 e 2015, em que o setor de eletricidade e gás figurou no *ranking* dos setores dos maiores autores distritais, ele se referia, apenas, às demandas envolvendo uma sociedade de economia mista envolvida com a atividade de distribuição de energia elétrica.

Já o setor público do Estado de Goiás figurou no *ranking* dos maiores autores entre 2012 e 2014, não havendo registro específico de ações propostas por alguma das autarquias dessa unidade federativa.

Observa-se, finalmente, que o setor de saúde humana e serviços sociais só aparece na lista do setor dos maiores autores no primeiro ano da série histórica da Tabela 2, em decorrência das ações associadas a uma única empresa limitada prestadora de serviços hospitalares.

Por oportuno, destaca-se que as variações supracitadas, referentes aos três setores que ingressaram no final da série histórica da Figura 6 e aos três que não apareceram no *ranking* de 2016, ocorreram entre os setores com um menor número de ações associadas e, por isso, localizados entre as últimas posições do *ranking* anual.

Com isso, infere-se que há tendência de os quatro primeiros colocados da Figura 6 permanecerem, nos próximos anos, no *ranking* do setor dos maiores autores distritais, já que as variações costumam ocorrer entre os setores com menos processos. Essa constatação somada com o fato de eles serem quantitativamente expressivos, ao longo dos anos, sugerem a adoção de soluções de longo prazo para conter as demandas deles.

Passa-se a discutir o quantitativo anual de processos associados ao conjunto total dos maiores autores, ao longo da série histórica, com sua respectiva média e coeficiente de variação, que são apresentados na última linha da Tabela 2.

Inicialmente, observa-se o coeficiente de variação de 12,56%, indicando uma série histórica homogênea. Essa medida se manteve baixa por influência do setor público distrital e o financeiro, já que a quantidade anual de seus processos se mostrou estável e é a mais

representativa, correspondendo, aproximadamente, a 90% do total anual de ações relacionadas aos maiores autores.

Além disso, chama atenção a média arredondada de 56.549 processos, que dá uma noção do número anual de processos envolvendo os maiores autores, dada a homogeneidade da série histórica, discutida no parágrafo anterior. Em termos percentuais, essa média anual corresponde a cerca de 10,5% da média de 537.028 processos físicos, que transitaram entre 2012 e 2016.

Constata-se, com isso, ser recorrente a concentração, identificada em 2016, dos processos em poucos autores. Dessa forma, são aplicáveis as considerações feitas, no início da seção anterior, sobre a expressividade das demandas de um número reduzido de autores e a tendência de eles estarem consumindo, de forma desigual, os recursos existentes do Judiciário.

4.4 Considerações sobre o capítulo

Este capítulo foi dedicado ao estudo empírico do setor de atuação dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, por meio da análise estatística de dados disponibilizados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

A primeira parte da análise consistiu na identificação dos maiores autores distritais, do setor de atuação deles e da representatividade percentual de suas ações judiciais, em 2016.

Nessa oportunidade, descobriu-se que, no referido ano base, os maiores autores distritais se distribuíram em doze setores e foram responsáveis por, aproximadamente, 11% do total de ações da primeira instância civil da capital federal.

Além disso, foi revelada a posição de destaque assumida por quatro setores: público distrital, financeiro, da educação e de atividades administrativas. Eles corresponderam a 63 entidades e representaram cerca de 97% do total dos processos associados aos maiores autores, em 2016.

O setor público do Distrito Federal foi o autor mais frequente, com a expressiva parcela de 61,22% dos processos. Em segundo lugar, apareceu o setor financeiro, com cerca de 28,49% dos processos, sendo esse o que envolveu o maior número de agentes econômicos, totalizando trinta e cinco instituições. Em terceiro lugar, posicionou-se o setor da educação, com 4,58%. E, por fim, encontrou-se o setor de atividades administrativas com, aproximadamente, 3,05% do total de ações.

Na segunda etapa da análise, verificou-se se os doze setores identificados são recorrentes no *ranking* anual do setor dos maiores autores da primeira instância civil do Distrito Federal, a partir de 2012.

Observou-se que, durante os cinco anos investigados, apenas três setores não estavam entre os mais representativos de 2016, quais sejam o setor eletricidade e gás, o setor público do Estado de Goiás e o setor de saúde humana e serviços sociais. E, também, três setores ingressaram no final da série histórica: o setor de atividades profissionais, científicas e técnicas, o setor relacionado a outras atividades de serviços e o setor de artes, cultura, esporte e recreação.

Além disso, destacou-se que a supracitada variação se deu entre os setores localizados nas últimas posições do *ranking* anual do setor de atuação dos maiores autores distritais. Por meio dessa constatação, foi possível assinalar a tendência de os quatro setores mais representativos quantitativamente permanecerem, nos próximos anos, no referido *ranking*, já que as variações costumam ocorrer entre os setores com menos processos.

A análise da série histórica revelou, também, que as demandas geradas pelo conjunto total dos maiores autores distritais são, de forma geral, recorrentes e quantitativamente expressivas ao longo de toda a série. Elas estão na ordem de 50 mil processos anuais, correspondendo a, aproximadamente, 10% do total de processos que tramitam, anualmente, na primeira instância civil da capital federal.

Ademais, ressaltou-se que essa recorrência anual sugere que uma parcela reduzida de autores vem consumindo de forma desigual os recursos disponíveis, já que a solução de qualquer conflito emprega, necessariamente, diferentes elementos do Judiciário, conforme o modelo de análise da prestação jurisdicional, apresentado no capítulo anterior.

Por fim, conforme ficou evidenciado, os setores público distrital, financeiro, da educação e de atividades administrativas, além de expressivos, são recorrentes ao longo da série histórica e tendem a continuar sendo, nos próximos anos, justificando, assim, a adoção de soluções de longo prazo para conter as suas demandas.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho consistiu na análise do setor de atuação dos autores mais frequentes, em processos de natureza civil, da primeira instância da Justiça do Distrito Federal, tendo em vista contribuir com o enfrentamento do atual problema da morosidade processual no Brasil.

Para compreender como os resultados deste estudo poderão colaborar com a redução do tempo processual, adotou-se a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann. Sua exposição foi facilitada através da proposta de um modelo gráfico, para esquematizar os conceitos empregados neste trabalho.

A teoria de Luhmann possibilitou tratar o setor de atuação dos maiores autores distritais e o Judiciário como subsistemas, cada qual responsável por desempenhar um papel específico na sociedade. Essa abordagem se mostrou útil, pois permitiu sistematizar os diferentes fatores relacionados com o fenômeno da atuação setorial e da prestação jurisdicional em domínios de análise, correspondentes aos sistemas estatal, econômico e jurídico.

No que diz respeito aos sistemas estatal e econômico, demonstrou-se a importância deles no atual cenário brasileiro de conflitos, por estarem relacionados a um quantitativo expressivo de demandas judiciais. Essa constatação foi ao encontro desta pesquisa, que se propôs a investigar esses setores, por meio da identificação daqueles relacionados com os autores distritais que mais geram ações judiciais.

Por sua vez, ressaltou-se que o sistema jurídico se diferencia dos demais sistemas autopoieticos, por deter, com exclusividade, a operação de dizer o que é ou não o direito, tendo por base a jurisprudência. Ademais, ele se encontra estruturalmente acoplado com elementos de seu entorno, necessários para a autopoiese sistêmica.

A partir dessa teoria, dirigiram-se os esforços para compreender os fatores internos ao Judiciário empregados na prestação jurisdicional, por ser esse o fenômeno que determina a duração do processo e que se almeja tornar mais célere.

Para tanto, apresentou-se um modelo dimensional da prestação jurisdicional. Ele possibilitou compreender a prestação jurisdicional como sendo a composição de elementos existentes em três dimensões de análise, os quais se modificam no decorrer do tempo entre a propositura da ação e a baixa processual.

Nesse modelo, as três dimensões referidas estão voltadas aos fatores internos ao Judiciário, que concorrem para a prestação jurisdicional, e correspondem a: dimensão

estrutural, referente aos órgãos jurisdicionais; dimensão recursal, que abrange todos os meios materiais, humanos e financeiros disponíveis no Judiciário; e, finalmente, dimensão da litigiosidade, que trata dos conflitos sociais que alcançam o sistema jurídico.

Além disso, o modelo proposto aborda o avanço da atuação do Judiciário, no tempo, como uma quarta perspectiva: a dimensão temporal. Para compreender a prestação jurisdicional sob essa dimensão, empregou-se o Método do Diagrama de Precedência (MDP), proveniente da Ciência da Administração.

Demonstrou-se, por meio de um exemplo, como o MDP pode ser utilizado para modelar graficamente as diferentes atividades da prestação jurisdicional, suas relações e a ordem de dependência delas, facilitando, com isso, o planejamento, gestão e alocação de recursos do Judiciário no tempo.

Nessa oportunidade, assinalou-se a importância de se conhecer as tarefas, que compõem cada atividade processual, e o modo como são executadas, para identificar as causas do tempo gasto com elas.

Com base no MDP, chegou-se à noção de tempo processual, empregada neste trabalho, referente à soma dos tempos gastos nas atividades do caminho crítico, que é o de maior duração da prestação jurisdicional. Essa definição considera a possibilidade de se realizarem atividades paralelamente e enfatiza a singularidade de cada caso concreto.

Por meio do arcabouço teórico até então investigado, foi possível responder à pergunta de pesquisa sobre como os resultados da análise empírica proposta podem contribuir com a redução do tempo processual.

Inicialmente, demonstrou-se que o número elevado de demandas judiciais, as quais consomem recursos escassos, aumenta as chances de eles ficarem indisponíveis para uma atividade processual do caminho crítico que necessite deles, impactando, assim, a duração da respectiva prestação jurisdicional.

Assim, concluiu-se que uma possível forma de se enfrentar a morosidade processual é reduzir o número de ações novas e em tramitação dos maiores autores distritais, a fim de preservar os recursos escassos da primeira instância civil do Distrito Federal, evitando, com isso, o tempo de espera causado pela indisponibilidade deles.

A partir dessa constatação, identificaram-se duas possíveis aplicações da análise estatística proposta, consistentes no emprego dos resultados obtidos para embasar soluções externas e internas ao sistema jurídico.

As iniciativas externas são aquelas voltadas à resolução, na origem, do conflito social dos maiores autores distritais identificados neste trabalho, sem a necessidade de intervenção do Judiciário. Tratam-se, em suma, de soluções extrajudiciais das demandas dos maiores autores distritais, implementadas por entidades posicionadas fora do sistema jurídico, como Procon-DF e agências reguladoras.

Já a aplicação interna ao sistema jurídico consiste no implemento, pelo Judiciário, de conciliações, em massa, voltadas às demandas dos maiores autores do Distrito Federal, analisados, neste trabalho, sob a perspectiva do setor de atuação a que estão associados.

Outra aplicação interna identificada refere-se ao emprego dos resultados obtidos para direcionar análises, com o MDP, às prestações jurisdicionais das demandas dos maiores autores identificados, a fim de reduzir o tempo processual delas.

Tendo respondido à pergunta de pesquisa, passou-se, enfim, à investigação dos dados, disponibilizados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, sobre os autores mais frequentes, em ações de natureza civil, da primeira instância da capital federal.

Iniciou-se a análise empírica pela identificação dos maiores autores distritais, o setor de atuação deles e a representatividade percentual de suas ações judiciais, em 2016.

Em resumo, destacou-se que os maiores autores distritais se distribuem em doze setores, dos quais quatro são responsáveis por cerca de 97% do total de processos, quais sejam: setores público distrital, financeiro, da educação e de atividades administrativas.

O setor público distrital é o mais expressivo, com 61,22% dos processos, possuindo como principal representante o Distrito Federal. Em seguida, com 28,49%, aparece o setor financeiro, representado por trinta e cinco instituições; destacando-se doze bancos múltiplos, com carteira comercial, oito, sem carteira comercial e sete financeiras. Por sua vez, com 4,58%, o setor de educação totaliza dezesseis instituições, sobressaindo-se cinco de ensino superior e quatro de ensino fundamental. Por fim, com 3,05%, aparece o setor de atividades administrativas, constituído por três instituições prestadoras de serviços às empresas e sete condomínios.

Finalmente, completou-se o resultado da análise empírica proposta com informações sobre a recorribilidade dos doze setores identificados, durante a série de 2012 até 2016.

Por meio dessas informações, verificou-se que os setores público distrital, financeiro, da educação e de atividades administrativas, além de expressivos, são recorrentes ao longo da série história e tendem a continuar sendo, nos próximos anos, justificando, assim, a adoção de soluções de longo prazo para tratar suas demandas.

Demonstrou-se, através do estudo empírico realizado, o papel de destaque assumido pelos maiores autores distritais, no atual cenário de lentidão da prestação jurisdicional. Já que eles vêm consumindo, de forma desigual, os recursos escassos do Judiciário, com a sobrecarga processual gerada, que está na ordem de 10% do total de processos que tramitam, anualmente, na primeira instância civil do Distrito Federal.

Este trabalho deve servir de estímulo à análise sistêmica e à proposta de soluções para as demandas dos maiores autores processuais. Pois, entende-se ser possível inverter o atual quadro de morosidade do Judiciário brasileiro, por meio da composição de diferentes soluções aplicadas em pontos críticos do sistema jurídico, estrategicamente identificados em estudos empíricos, como o apresentado no decorrer desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALMEIDA, Flávia Vigatti Coelho de. *O amicus curiae* como parte no processo civil e no processo coletivo. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, v.2, n.6, p. 41-42, jul./set. 2006. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/814/3.3.2%20O%20amicus%20curiae%20como%20parte%20no%20processo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da Justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, DF, 2015. 94 p. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/uso-justica-litigio-brasil-pesquisa-amb.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

AULETE, Francisco J. Caldas et al. **iDicionário Aulete**. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, 2017. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Exposição de motivos. In: _____. **Código de Processo Civil: anteprojeto**. Brasília, DF, 2010. Paginação irregular. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 ago. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0759.htm>. Acesso em: 3 fev. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 9 dez. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 9 ago. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 9 dez. 2017.

_____. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 set. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 6 dez. 2017.

_____. Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016. Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika; e altera a Lei no 6.437, de 20 de agosto de 1977. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**,

Brasília, DF, 28 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13301.htm>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. 1. ed. Brasília, DF, 2007. 57 p. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364096/mod_resource/content/0/Secretaria%20da%20Reforma%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20-%20An%C3%A1lise%20da%20Gest%C3%A3o%20e%20Funcionamento%20dos%20Cart%C3%B3rios%20Judiciais.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Vírus Zika no Brasil: a resposta do SUS**. Brasília, DF, 2017. 136 p. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/virus_zika_brasil_resposta_sus.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Comissão Nacional de Classificação. Resolução Concla nº 1, de 4 de setembro de 2006. Divulga a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 set. 2006. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/concla-apresentacao/resolucoes-atas.html>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. _____. _____. Anexo à Resolução Concla nº 1, de 4 de setembro de 2006. In: _____. _____. _____. Resolução Concla nº 1, de 4 de setembro de 2006. Divulga a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 set. 2006. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/concla-apresentacao/resolucoes-atas.html>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1272827/PE. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Drogaria Pernambucana LTDA – DROPEL. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Distrito Federal, DF, 22 maio 2013. **Diário de Justiça Eletrônico** 31/05/2013. Julgado conforme procedimento previsto para os Recursos Repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1237146&num_registro=201101962316&data=20130531&formato=PDF>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.581. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 24 ago. 2016. Decisão monocrática de 01/09/2016. **Diário de Justiça Eletrônico** nº 188, divulgado em 02/09/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5581&processo=5581>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.592. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Congresso Nacional e Presidente da República. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 19 set. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Portaria nº 02, de 18 de setembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios** nº 179, divulgado em 19/09/2013, p. 839. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/arquivos/DJ179_2013ASSINADO_pg839.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

CASTRO, Thiago Rais de. Análise estatística sobre o perfil dos litígios da primeira instância da Justiça civil do Distrito Federal do Brasil. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, Paraná, v.17, n. 32, p. 295-319, 2017. Disponível em: < <http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/17603/11703>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2012, 389 p.

COMISSÃO NACIONAL DE CLASSIFICAÇÃO, SUBCOMISSÃO TÉCNICA PARA A CNAE-SUBCLASSES; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação nacional de atividades econômicas – CNAE: subclasses para uso da administração pública: Versão 2.2**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 613 p. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93011.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília, DF, 2012. 33 p. Disponível em: <http://cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA. Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais. Anexo I. In: _____. _____. Provimento nº 57 de 22/07/2016. Institui, de forma permanente, o Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais da Corregedoria Nacional de Justiça. **Diário de Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** nº 131, divulgado em 29/07/2016, p. 3-49. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3160>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. _____. Provimento nº 57 de 22/07/2016. Institui, de forma permanente, o Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais da Corregedoria Nacional de Justiça. **Diário de Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** nº 131, divulgado em 29/07/2016, p. 3-49. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3160>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília, DF, 2017. 188 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Justiça Estadual: Indicadores do Sistema de Estatística do Poder Judiciário. Anexo I, 3 ed., abr. 2015, p. 113. In: _____. Resolução nº 76, de 12 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jun. 2009. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/corregedoria/provimeto_49/Anexo_Justica_Estadual.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

_____. Ouvidoria. **Relatório Anual da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça – 2016**. Brasília, DF, 28 mar. 2017. Não paginado. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/04/8bc2bc2e9ac4787ffef4075f1af0f81b.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. Resolução nº 46 de 18 de dezembro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2615>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

_____. **Supremo em ação 2017**: ano-base 2016. Brasília, DF, 2017. 88 p. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/08/f8bcd6f3390e723534ace4f7b81b9a2a.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996. 192 p.

CUNHA, Alexandre dos Santos et al. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea; CNJ, 2011. 31 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2017.

DICK, G. W. A.; KITCHEN, S. F.; HADDOW, A. J.; Zika Virus (I). Isolations and serological specificity. **Transactions of The Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene**, Londres, v. 46, n. 5, set. 1952, p. 509-520.

DINIZ, Debora. **Zika**: do sertão nordestino à ameaça global. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 192 p.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.668, de 09 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a criação do Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON-DF. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/50625/Lei_2668_09_01_2001.html>. Acesso em: 16 jan. 2018.

FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 320 p.

GARCÍA, Alejandro Navas. Apuntes para una biografía intelectual. In: DOBARRO, Ángel Nogueira (Coord.). Barcelona: **Revista anthropos**: Huellas del conocimiento, nº 173-174, 1997, p. 40-49.

INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO DISTRITO FEDERAL. Procon realiza mutirão de negociação com clientes Caixa. **Notícias do site do Procon-DF**, Brasília, DF, 18 set. 2017. Disponível em: <<http://www.procon.df.gov.br/noticias/item/2672-procon-realiza-mutirao-de-negociacao-com-clientes-caixa.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. 414 p.

_____. **O Direito da Sociedade**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2016. 812 p.

MALTA, Juliane Maria Alves Siqueira et al. Síndrome de Guillain-Barré e outras manifestações neurológicas possivelmente relacionadas à infecção pelo vírus Zika em municípios da Bahia, 2015. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 26, n. 1, mar. 2017, p. 9-18. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ress/v26n1/2237-9622-ress-26-01-00009.pdf>>. Acesso em: 30 Nov. 2017.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. rev. atual. São Paulo, SP: Saraiva, 2015. 1470 p.

NASCIMENTO, Elyesley Silva do. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. rev. e at. Niterói, RJ: Impetus, 2015. 1272 p.

NEVES, Marcelo. A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann: depoimento [2ª semestre, 2004]. São Paulo: **Revista Plural da Universidade de São Paulo**. Entrevista concedida a Rômulo Figueiredo Neves. 133 p.

_____. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo, SP: WMF Martins Fontes, 2013. 270 p.

_____. Os Estados no centro e os Estados na periferia: alguns problemas com a concepção de Estados da sociedade mundial em Niklas Luhmann. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 206, abr./jun. 2015, p. 111-136. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/512453>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos: guia PMBOK**. 5. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2013. 589 p.

ROCHA, Leonel Severo; WEYERMÜLLER, André Rafael. Comunicação Ecológica por Niklas Luhmann. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, abr. 2014, p. 232-262. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5549>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

RODRIGUES, Baltazar José Vasconcelos. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: especificação de fundamentos teóricos e práticos e análise comparativa entre as regras previstas no projeto do novo Código de Processo Civil e o Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz do direito Alemão. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, RJ, v. 8, n. 8, 2011, p. 93-108. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20817>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

ROTH, Claudio Weissheimer. **Gestão de recursos**. 3. ed. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Técnico Industrial de Santa Maria, Curso Técnico em Automação Industrial, 2011. 70 p. Disponível em: <http://proedu.ifce.edu.br/bitstream/handle/123456789/455/gestao_de_recursos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 jan. 2018.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2001. 340 p.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Organização do poder político: o estado constitucional em Niklas Luhmann. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 6, n. 2, jul./dez. 2009, p. 329-349. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/802/846>>. Acesso em: 17 dez. 2017.