



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOÃO FERNANDO PEREIRA LIMA

**A GOVERNANÇA JUDICIAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS DA REGIÃO NORTE DE 2009 A 2012**

**BELÉM/PA
Setembro de 2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOÃO FERNANDO PEREIRA LIMA

**A GOVERNANÇA JUDICIAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS DA REGIÃO NORTE DE 2009 A 2012**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Professor Doutor Celso Antonio Coelho de Vaz.

**BELÉM/PA
Setembro de 2015**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Lima, João Fernando Pereira, 1989-

A governança judicial do Conselho Nacional de Justiça nos
Tribunais de Justiça Estaduais da Região Norte de 2009 a 2012 /
João Fernando Pereira Lima. - 2015.

Orientador: Celso Antonio Coelho Vaz.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, Belém, 2015.

1. Poder judiciário Região Norte, 2009-2012. 2. Conselho
Nacional de Justiça (Brasil). 3. Responsabilidade (Direito) Região
Norte. 4. Tribunais Região Norte. I. Título. CDD 22. ed.
341.25609811

Folha de Aprovação

Discente: João Fernando Pereira Lima

Dissertação defendida e aprovada em 28/09/2015 pela Banca Examinadora:

Prof. Dr. CELSO ANTONIO COELHO VAZ (PPGCP/UFPA) – Orientador

Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO (PPGCP/UFPR) – Examinador
externo

Prof. Dr. CARLOS AUGUSTO SILVA SOUZA (PPGCP/UFPA) – Examinador interno

Prof.^a. Dr.^a MARIA DA GRAÇA DE MORAES BITTENCOURT CAMPAGNOLO
(PPGCP/UFPA) – Examinadora interna

Prof. Dr. Carlos Augusto Silva Souza
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Para minha família como um todo e especialmente meus pais, Fátima e Euclides, que com fé em Deus e trabalho permitiram minha chegada até aqui.

Para meus irmãos, Felipe e Flávio, pelo suporte cotidiano.

Para Willame, Edinelson, Gaby, Cassiano, Kelly, Raoni e demais amigas e amigos do coração, cujas presenças foram um grande presente na minha jornada pela UFFA (no curso de Ciências Sociais, no Pet/GT/CS, no OJA, no PPGCP); e especialmente para minha namorada, Bárbara, pelo carinho, companheirismo e amor. Mil desculpas por todas as ausências.

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se os anjos governassem os homens não haveria necessidade de controle algum externo ou interno para regular a marcha do governo.

Alexander Hamilton

AGRADECIMENTOS

Deixo meu agradecimento inicial às pessoas sem as quais o conhecimento não faria sentido na minha jornada até aqui: professoras e professores que influenciaram meu pensamento, treinaram habilidades e formaram a visão de mundo que me trouxe às ciências humanas. Do ensino fundamental ao médio sou grato pelo cuidado e empatia na docência. Da graduação em ciências sociais à pós-graduação em ciência política na UFPA, deixo meu reconhecimento aos docentes interessados em formar mais que acadêmicos e professores: pessoas críticas e capacitadas para pensar e agir sobre o social, o político e o cultural por suas próprias cabeças.

Agradeço especialmente ao meu orientador Professor Dr. Celso Vaz, por toda a atenção investida desde os tempos da graduação e iniciação científica com confiança transmitida inclusive nos altos e baixos da minha jornada pela UFPA. Seus saberes, percepções institucionais, vivências acadêmicas e diversas lições foram certamente um marco para minha carreira na universidade e além.

Agradeço a todos os envolvidos nos dois grupos onde compartilhei e aprendi a fazer na prática quase tudo ligado ao tripé “pesquisa-ensino-extensão” da UFPA:

Pet/GT/CS (Projeto Extracurricular/Grupo de Trabalho em Ciências Sociais) – o espaço de articulação da excelência solidária que levou à minha primeira iniciação científica com a Professora Dr.^a Denise Cardoso e aos bons desafios da vida acadêmica nas ciências sociais e protagonismo com organização de eventos, palestras, apresentação de trabalhos e debates sempre com o clima agradável e a presença de amigos como Professor Samuel Sá, Professora Wilma, Milton, Gaby, Cassiano, Kelly, Juliana, Edinelson, Willame, Bruna, Luís Eduardo, Maycon, Simone, Pedro, Alessandra, dentre outros;

Observatório do Judiciário na Amazônia (OJA) – lugar onde minha aproximação com a pesquisa se materializou na forma de estudos sobre o poder judiciário, projetos de iniciação científica com incursões na ciência política e sociologia política, culminou na participação de eventos nacionais e um internacional. Acima de tudo uma experiência agradabilíssima de interação com pesquisadores, discentes e docentes do direito, jornalismo e das ciências sociais (hoje amigos e amigas) que foram decisivos para minha escolha em ingressar no PPGCP-UFPA: fica registrado meu muito obrigado ao coordenador Prof. Celso, Artur Quatorze, Cassiano, Alessandra, Paula, Simone, Rômulo, Adalberto, Marla (pelos conselhos antes e durante o mestrado), João Elbio, Hiroíto, Marta e demais integrantes.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão de bolsa do Programa de Apoio à Pós-Graduação.

Deixo registrado também meu reconhecimento à equipe da coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA, que sob a coordenação

do Prof. Dr. Carlos Souza e Prof.^a Dr.^a Maria Dolores ofereceram um bom suporte institucional para cursar as disciplinas, contar com a qualidade do apoio de Ana Delice, Adriene, Francisco e Maycon e realizar diversas atividades no Laboratório de Ciência Política.

Agradeço a todos os docentes do PPGCP-UFPA dos quais pude compartilhar conhecimentos e leituras da ciência política em suas linhas de pesquisa, com destaque para: Prof. Dr. Alberto Teixeira, orientador do Estágio Docente na graduação em Ciências Sociais; Prof.^a Dr.^a Maria da Graça Campagnolo, responsável pela disciplina Estado e Poder Judiciário, da qual surgiu a ideia para esta dissertação; e aos integrantes da banca examinadora pela disponibilidade e comentários críticos para o aperfeiçoamento deste texto.

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
ABSTRACT	11
ABREVIATURAS.....	12
LISTA DE QUADROS	13
LISTA DE TABELAS	14
LISTA DE FIGURAS	15
INTRODUÇÃO	17
1. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O CONTROLE DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	24
1.1. A ORIGEM DO CNJ E SUAS LINHAS DE AÇÃO.....	25
1.2. GOVERNANÇA E <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL: A FUNÇÃO CORRECIONAL SOBRE O JUDICIÁRIO A PARTIR DO CNJ E DAS CORREGEDORIAS ESTADUAIS.....	32
1.3. A RITUALIDADE DOS ATOS DA CORREGEDORIA DO CNJ: AS INSPEÇÕES E CORREIÇÕES.....	41
2. A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DA REGIÃO NORTE.....	51
2.1. A EFETIVIDADE COMO UM PRINCÍPIO DAS INSTITUIÇÕES NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS.	52
2.2. EFETIVIDADE E RECORRIBILIDADE NA RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS: QUALIDADE DOS SERVIÇOS JURISDICIONAIS PARA A SOCIEDADE.	56
2.3 A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS INDUZINDO A PRESENÇA DA CORREGEDORIA DO CNJ NOS ESTADOS ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2012.	61
2.3.1 A tempestividade da tutela jurídica	66
2.3.2 A qualidade e transparência dos serviços	74
2.3.3 A efetividade dos processos	79
3. A EFICÁCIA DAS INSPEÇÕES E CORREIÇÕES DO CNJ NOS TJES DA REGIÃO NORTE: 2009 A 2012.....	84
3.1. A EFICÁCIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: EXPANSÃO, CONTROLE E POLÍTICAS DE MODERNIZAÇÃO	84
3.2. INDICADORES DE EFICÁCIA MENSURANDO A QUALIDADE DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS AMAZÔNICOS.	88
3.2.1. Eficácia no cenário da governança do CNJ	90
3.2.2. A eficácia do judiciário através do Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus)	93

3.3. A EFICÁCIA DOS TRIBUNAIS E AS AÇÕES DA CORREGEDORIA DO CNJ NOS ESTADOS ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2012.....	95
3.3.1. Eficiência e eficácia comparadas dos Tribunais de Justiça Estaduais da Amazônia entre 2009 e 2012.....	96
3.3.2. O desempenho dos TJEs da Região Norte em interface com as inspeções do CNJ.....	98
3.3.3 – Os impactos da <i>accountability</i> judicial institucional do CNJ sobre a evolução da efetividade e da eficácia dos TJEs da Região Norte	106
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS.....	132
GLOSSÁRIO	137

RESUMO

A dissertação buscou analisar os atos de governança e controle interno do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através das inspeções e correições realizadas por sua Corregedoria nos Tribunais de Justiça Estaduais da Região Norte do Brasil. Observou-se por meio da classificação das constatações do CNJ nestas inspeções a comparação com indicadores de efetividade e eficácia das instituições de justiça as condições que levaram a presença da Corregedoria nos tribunais. A análise dos dados à luz do conceito de *accountability* horizontal levaram a concluir que os empecilhos à resolução das litigiosidades na amostragem considerada está relacionada principalmente a *déficits* de tempestividade dos processos do serviços judiciais nas instâncias de primeiro grau e de qualidade e transparência tanto no primeiro quanto no segundo grau, ao passo em que problemas de efetividade da resolução de litígios não apresenta padrão de convergência com a média dos indicadores de congestionamento e recorribilidade. A interpretação dos índices de eficácia judiciária influenciando intensidades dos atos de inspeção levou a reavaliação desta ideia. Foi construída uma nova hipótese visando identificar como e quais tipos de "Ações da Corregedoria" influenciaram sobre o desempenho da efetividade e eficácia judiciais. Verificou-se que esta relação é significativa sobretudo ao CNJ induzir os tribunais à *accountability* através de recomendações para mitigar os problemas. Os desempenhos em efetividade e em eficácia foram menos expressivos nos tribunais onde as inspeções levaram a resolução dos problemas através de determinações exógenas formuladas pela Corregedoria do CNJ. Estas evidências levam a concluir que a governança judicial através dos atos de inspeção e correição possam ser incentivadoras de um melhor e mais autônomo desempenho dos tribunais. O estudo ajuda a compreensão do processo de governança da justiça sob âmbito mais amplo envolvendo as interações entre agentes públicos ligados às instituições de justiça (conselhos, corregedorias e tribunais) reagindo aos agentes exógenos a esse sistema (cidadãos no contexto de judicialização), os efeitos de constrangimentos institucionais sobre a prestação dos serviços de justiça nos estados o sentido da atuação do juiz corregedor.

PALAVRAS-CHAVE: Governança judicial, Conselho Nacional de Justiça, Corregedoria, *Accountability*.

ABSTRACT

The dissertation aimed to analyze the acts of governance and internal control of the National Council of Justice (CNJ) through the inspections and corrections conducted by its Internal Affairs Division in the State Courts of Justice of the Northern Brazil. It was observed by the classification of CNJ's findings in these inspections comparison with indicators of effectiveness and efficiency of justice institutions the conditions that led the presence of Internal Affairs in court. Data analysis under the concept of horizontal *accountability* led him to conclude that the impediments to addressing the disputes in the sample considered is mainly related to timing of deficits of the legal services of the processes in the departments of the first justice degree, quality and transparency both in the first as second justice degrees, while that effectiveness issues of dispute resolution does not present it shows a pattern of convergence with average indicators of congestion and disputes. The interpretation of judicial efficiency indexes influencing intensity of inspection acts led to reassessment of this idea. A new hypothesis was built to identify how and what types of "Actions of Internal Affairs" influence on the performance of judicial effectiveness and efficiency. It was found that this ratio is significantly above the CNJ induce the courts to *accountability* through recommendations to mitigate the problems. The performances in effectiveness and efficiency were less significant in the courts where the inspections led to resolution of problems through exogenous determinations made by the Internal Affairs Division of the CNJ. This evidence leads to the conclusion that judicial governance through acts of inspection and correction can be boosters of a better and more autonomous performance of the courts. The study helps to understand the process of governance of justice in the broader context involving the interactions between public officials linked to the justice institutions (boards, internal affairs and courts) reacting to exogenous agents to the system (citizens in context of judicialization), the effects institutional constraints on the provision of legal services in the states the direction of action of the judge.

KEYWORDS: Judicial Governance, National Council of Justice, Internal Affairs, *Accountability*.

ABREVIATURAS

1. Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI
2. *Accountability* Horizontal – AH
3. Associação Juízes pela Democracia – AJD
4. Associação de Juízes Federais – AJUFE
5. Associação Paulista de Magistrados – APAMAGIS
6. Conselho Nacional de Justiça – CNJ
7. Constituição Federal – CF
8. Fundo Monetário Internacional – FMI
9. Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN
10. Regulamento Interno do CNJ – RICNJ
11. Projeto de Emenda Constitucional – PEC ou PECs
12. Partido da Frente Liberal de São Paulo – PFL/SP
13. Partido da Movimento Democrático Brasileiro de São Paulo – PMDB/SP
14. Partido Progressista da Bahia – PP/BA
15. Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo – PSDB/SP
16. Partido dos Trabalhadores de São Paulo – PT/SP
17. Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
18. *Statistical Package For The Social Science* – SPSS
19. Superior Tribunal de Justiça – STF
20. Tribunal de Justiça ou Tribunais de Justiça – TJ ou TJs
21. Tribunal de Justiça Estadual ou Tribunais de Justiça Estaduais – TJE ou TJEs
22. Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPC-Jus

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Periodização da Pauta do CNJ.....	42
Quadro 2 – Decisão e estrutura organizacional.	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Frequência dos problemas relativos à tempestividade no 1º e 2º Graus dos TJs amazônicos (2009-2012).....	67
Tabela 2 – Frequência dos problemas relativos à qualidade e transparência no 1º e 2º Graus dos TJs amazônicos (2009-2012).....	75
Tabela 3 – Frequência dos problemas relativos à efetividade no 1º e 2º Graus dos TJs amazônicos (2009-2012).....	79
Tabela 4 – Ranking dos TJs e correlações entre Accountability Forte e indicadores de efetividade e eficácia.....	120
Tabela 5 – Ranking dos TJs e correlações entre Accountability Fraca e indicadores de efetividade e eficácia.....	121

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modalidades de Accountability (Geral e Judicial).....	37
Figura 2 – Principal e agents em relação a accountability judicial institucional.	39
Figura 3 – Fluxograma da rotina de levantamento das denúncias e considerações na Corregedoria Nacional de Justiça.	45
Figura 4 – Fluxograma da rotina de inspeção (início).	46
Figura 5 – Fluxograma da rotina de inspeção (fim).	47
Figura 6 – Fluxograma da rotina de correção (início e fim).	49
Figura 7 – Esquema metodológico de coleta de dados dos relatórios de inspeções e correções nos TJs da Região Norte.....	64
Figura 8 – Gráfico de frequência das falhas na tempestividade no 1º Grau dos TJs amazônicos face à média das taxas de congestionamento na fase de execução do 1º Grau (2009-2012).....	70
Figura 9 – Gráfico de frequência das falhas na tempestividade no 2º Grau dos TJs amazônicos face à média das taxas de recorribilidade interna e externa no 2º Grau (2009-2012).....	72
Figura 10 – Gráfico de frequência das falhas na qualidade e transparência no 1º Grau dos TJs amazônicos face à média das taxas de congestionamento na fase de execução do 1º Grau (2009-2012).	76
Figura 11– Gráfico de frequência das falhas na qualidade e transparência no 2º Grau dos TJs amazônicos face à média das taxas de recorribilidade interna e externa no 2º Grau (2009-2012).....	78
Figura 12 – Gráfico de frequência das falhas na efetividade no 1º Grau dos TJs amazônicos face à média das taxas de congestionamento na fase de execução no 1º Grau (2009-2012).....	80
Figura 13 – Gráfico de frequência das falhas na efetividade no 1º Grau dos TJs amazônicos face ao desvio padrão das taxas de congestionamento na fase de execução no 1º Grau (2009-2012).	81
Figura 14– Gráfico de frequência das falhas na efetividade do processo no 2º Grau dos TJs amazônicos face à média das taxas de recorribilidade interna e externa no 2º Grau (2009-2012).....	82
Figura 15 – Gráfico de Índices de Produtividade Comparada da Justiça de TJs da Região Norte (2009-2012).....	97
Figura 16 – Gráfico de frequências das Determinações e Recomendações da Corregedoria do CNJ.	99
Figura 17 – Gráfico de percentuais das Ações de Accountability Forte e Ações de Accountability Fraca do CNJ face à média do IPC-Jus dos TJs da Amazônia.	102
Figura 18– Gráfico de frequência das Ações da Corregedoria do CNJ nos TJs da Amazônia.	108
Figura 19 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Amapá entre 2009 e 2012.	110

Figura 20 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE de Rondônia entre 2009 e 2012.....	112
Figura 21– Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Pará entre 2009 e 2012.	113
Figura 22 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE de Roraima entre 2009 e 2012.	114
Figura 23 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Amazonas entre 2009 e 2012.	116
Figura 24 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Tocantins entre 2009 e 2012.	118

INTRODUÇÃO

Esta dissertação teve como objetivo analisar como vêm se desenvolvendo a governança¹ judicial por meio da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a prestação de serviços jurisdicionais dos Tribunais de Justiça Estaduais (TJEs) da Região Norte do Brasil. Para tanto, partimos de diagnósticos institucionais realizados pelo CNJ e de estudos teóricos relativos à governança judicial e do desempenho da justiça e independência dos juízes para desenvolvermos a relação entre os TJEs e o CNJ como um fenômeno específico de *accountability* horizontal, a *accountability* judicial institucional.

De acordo com Akutsu e Guimarães (2012, p. 13) e Tomio e Robl Filho (2013, p. 30), a independência judicial está relacionada às formas de *accountability*². Para estes, a força dos tribunais na democracia tende a aumentar com as novas competências e garantias funcionais e institucionais dos juízes brasileiros a partir de 1988 associadas ao amplo rol de direitos garantidos com os diversos instrumentos recursivos dos processos legais.

Este aspecto, por outro lado, gera maior contestação e revisão das decisões dos magistrados, cujas atividades judicantes são reflexos das competências pessoais, condições estruturais e institucionais, como a independência judicial. Esta condição institucional é caracterizada pela capacidade de os agentes do poder judiciário, em especial os juízes, concretizarem sua atividade de acordo com o devido processo legal e fundamentando suas sentenças com coerência e qualidade. Tornam, assim, o serviço de prestação da justiça exequível e efetivo em suas instâncias. Desta forma, a independência judicial coopera para tornar as instâncias da justiça brasileira mais efetivas, na medida em que fossem também racionalmente administradas e mais eficazes.

O presente trabalho considera que o atual desenho institucional para a governança da justiça brasileira garantiu o aumento da independência do poder judicial, mas instituiu também a potencial ação de uma corregedoria própria, com o poder de investigar e punir desvios nas administrações de tribunais estaduais

¹ Ao fim do texto há um Glossário com definições deste e outros termos.

² Vide Glossário.

visando aprimorar o desempenho deles. A partir desta situação surgiu o problema de pesquisa:

Atos de governança judicial da Corregedoria do CNJ nos tribunais de justiça estaduais da Região Norte por meio inspeções e correições estão relacionados ao desempenho de seus índices de efetividade e eficácia?

Partindo das acepções de “eficaz” e “efetivo” segundo Diniz (1998a, p. 276) e Abbagnano (2000, p. 306), consideramos no contexto do presente estudo que efetividade é a qualidade de uma instituição de justiça que executa (torna real o efeito de) uma sentença ao fim de toda cadeia de processos judiciais que ela criou. Complementarmente, eficácia é a qualidade de uma instituição de justiça que gera efeitos pretendidos na execução de processos; em sentido lato, é aquela que atua aliando produtividade e otimização de insumos.

Esta dissertação apresentou como hipóteses:

Hipótese 1 - As inspeções e correições da Corregedoria do CNJ na Região Norte resultaram da baixa efetividade dos seus TJEs na resolução de litígios julgados em suas instâncias entre os anos de 2009 a 2012;

Hipótese 2 – As inspeções e correições da Corregedoria do CNJ na Região Norte resultaram da baixa eficácia administrativa dos seus TJEs entre os anos de 2009 a 2012.

Hipótese 3 – Os índices de *accountability* judicial institucional das ações de inspeção e correição da Corregedoria do CNJ nos TJEs da Amazônia influenciaram em suas performances relativas à efetividade e eficácia entre os anos 2009 e 2012.

A proposta de pesquisa permitiu criar uma análise da governança do sistema judicial brasileiro observando a influência das ações corregedoras sobre as dimensões administrativas de tribunais. Os estudos sobre governança tendem a discutir este fenômeno utilizando a noção de *accountability*, porém reconhecem a pouca aproximação realizada nas pesquisas sobre as burocracias judiciárias face as dimensões teóricas relacionadas à independência e ao desempenho judiciais.

Por outro lado, as discussões teóricas sobre independência nos estudos sobre o judiciário buscam explicações mais centradas em variáveis

econômicas ou políticas exógenas ao poder judiciário e seu funcionamento e padrões de estrangulamentos institucionais (GOMES e GUIMARÃES, 2012). Os estudos de independência e governança judicial, conforme o levantamento bibliográfico sobre o tema, exercitam mais as variáveis ligadas à autonomia e imparcialidade do poder Judiciário em relação aos poderes Executivo e Legislativo federais.

Como uma alternativa de análise da governança e dos estudos sobre controles dos poderes, a proposta de pesquisa buscou uma interpretação do fenômeno da governança judicial a partir do refinamento do conceito de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998, p. 28; O'DONNELL, 2004, p. 12) conforme o estudo teórico de Tomio e Robl Filho (2013), no qual “*accountability* judicial institucional” apresenta um potencial elucidativo do padrão de interação entre o Conselho Nacional de Justiça e as demais instituições do sistema de justiça sobre as quais exerce controle.

Essa aproximação teórico-empírica pode contribuir com o estudo sobre o poder judiciário na medida em que lançou mão de dados relativos a dois níveis do poder judiciário pouco relacionados: o organizacional, relativo à efetividade de cada tribunal, sem desconsiderar o produto da atividade jurisdicional – as sentenças – e o nível institucional, trazendo à tona a ação normativa da Corregedoria do CNJ.

Os estudos sobre a justiça democracia brasileira tem suscitado debates teóricos sobre os limites do controle do Poder Judiciário no Brasil, sobretudo após a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, que institui o CNJ. A série temporal escolhida (2009 a 2012) remete a todos os anos nos quais a Corregedoria do CNJ apresenta atividades de apuração das denúncias relativas aos tribunais estaduais e cartórios por intermédio da averiguação de dados destes órgãos ou investigações *in loco*, apesar de terem sido iniciadas desde 2008 em outras unidades da federação.

Ao considerar como recorte espacial da pesquisa os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins visamos contribuir com a agenda de pesquisas da linha de Democracia e Judiciário na Amazônia do Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Limitou-se espacialmente o escopo da análise como uma maneira de criar com cuidado e melhor controle das variáveis e indicadores um modelo de análise que pode ser futuramente aplicado à

realidade nacional – por certo, após muitas melhorias da presente proposta de pesquisa. Ponderamos, para a definição desse tema de dissertação também a exequibilidade dos procedimentos de coleta, sistematização dos dados necessários à produção deste trabalho, bem como a sua redação.

Esta dissertação tem como objetivos: Discutir a governança judicial no Brasil por meio da ação da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça sobre os TJs da Região Norte; Relacionar as intensidades das inspeções e correções do CNJ aos indicadores de efetividade na resolução de litígios dos tribunais dos estados da Região Norte, contemplando o impacto da *accountability* sobre o aspecto jurisdicional e; Relacionar as intensidades das inspeções e correções do CNJ aos indicadores de eficácia administrativa dos tribunais dos estados da Região Norte, representando o aspecto burocrático-institucional.

A pesquisa para este texto norteou-se nos estudos sobre os processos de *accountability* horizontal, na perspectiva da Ciência Política. Partindo das teorizações de John Ferejohn (2006, p. 2), a noção de *accountability* expressa uma relação de dever moral ou legal entre dois entes, definidos como *principal* e *agent*. Quando um destes entes possui direitos, poderes estatuídos ou não em relação ao outro, é passível de exercer poder e torna-se *principal*. Como consequência, pode exigir uma explicação dos demais entes sob os quais tem jurisdição em relação aos seus atos ou omissões, o que os torna *agents*. A interpretação desta cadeia de interações produz também sistemas de recompensas e punições. Instituições políticas contemporâneas (sobretudo as de caráter eletivo) podem ser compreendidas sob este padrão de interação, bem como órgãos de administração pública.

A *accountability* horizontal é o padrão de interação que “ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los” (TOMIO E ROBL FILHO, 2013). Para o estudo do poder judiciário, quatro tipos são derivados para explicar a relação entre justiça e sociedade, todas passíveis de sanções: 1 - a *accountability* judicial decisional (possibilidade de requerer dos magistrados informações ou justificações das decisões judiciais), 2 - a judicial comportamental (requerer informações ou justificações sobre o comportamento do magistrado como

honestidade e produtividade), 3 - a judicial legal (fornecimento de informações ou justificações sobre o cumprimento da lei) e 4 - a judicial institucional (receber informações ou justificações sobre ações administrativas). Este último tipo é o utilizado nesta pesquisa para analisar o processo de governança judicial.

A pesquisa diz respeito às ações de inspeções e correições *in loco* realizadas pela Corregedoria do CNJ entre os anos de 2009 e 2012 nos fóruns dos TJs dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Este recorte temporal também estabeleceu o período considerado para análise dos Relatórios “Justiça em Números”, publicados anualmente pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, de onde foram retirados os indicadores relativos à variável “efetividade” dos TJs dos estados citados.

O fenômeno da *accountability* horizontal (O’DONNELL, 1998, p. 22) no sistema de justiça foi analisado nesta pesquisa como “*accountability* judicial institucional”, conforme o estudo de Tomio e Robl Filho (2013, p. 30). Ele representa, em termos empíricos, duas classes de variáveis operacionalizadas neste trabalho.

A variável dependente foi representada na pesquisa pelas práticas de governança sobre os TJs na forma de ações de investigação e controle disciplinar da Corregedoria do CNJ. Foi tomada como hipótese que a incidência de tais práticas está sob influência de fatores institucionais singulares à cada tribunal, consideramos como variáveis independentes dois destes fatores:

1ª) a efetividade do trabalho jurisdicional, a qual é um fator relacionado à independência judicial e qualidade da prestação do serviço jurisdicional expressa para a sociedade pela produção e cumprimento de boas sentenças, fundamentadas de acordo com o devido processo legal; e

2ª) a eficácia dos tribunais, que engloba dimensões da gestão processual, administrativa, orçamentária, bem como a gestão de recursos materiais e de acesso à justiça.

A metodologia de análise destas variáveis visando o teste das hipóteses ocorreu em seis etapas:

- I. Elaboração do instrumento de coleta e confecção de banco de dados dos relatórios das inspeções e correções realizadas nos estados e anos considerados pelo estudo;
- II. Triagem de temas nelas relatados que foram submetidos à análise de conteúdo, criando tipologias que sintetizassem os desvios identificados nas investigações do CNJ nos TJs;
- III. Atribuição de frequências percentuais a cada um dos tipos de desvios constatados nos relatórios das inspeções e correções;
- IV. Desagregação e sistematização dos indicadores relativos à primeira variável independente – a efetividade do trabalho jurisdicional, considerando os indicadores de litigiosidade³ da justiça brasileira classificados como “taxa de recorribilidade⁴ externa” dos relatórios “Justiça em Números”;
- V. Aplicação do Índice de Produtividade Comparada da Justiça, com dados do relatório Justiça em Números 2013;
- VI. Correlação estatística dos indicadores relacionados às variáveis, em dois momentos, relativos aos testes de cada uma das hipóteses, as quais nas trabalhadas a comparação de frequências e valores percentuais para comprova-las ou refutá-las, submetendo a segunda hipótese ao cálculo do Coeficiente de Correlação de Pearson. Por meio do software estatístico *Statistical Package For The Social Science (SPSS)* e do *Microsoft Office Excel 2014*, foram feitas as correlações da variável dependente com cada uma das variáveis independentes para posterior interpretação dos dados, bem como os cálculos de correlação.

Sob estas orientações metodológicas, a presente dissertação aborda o tema do controle judicial buscando desenvolver ao longo dos capítulos os conceitos de governança judicial e *accountability* na ciência política a partir de uma abordagem teórico empírica. Na avaliação das três hipóteses prevalece a orientação da análise empírica aplicada à ciência política (DAHL *apud* NOGUEIRA FILHO, 2012, p. 17).

Assim, o primeiro capítulo discute a criação e as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, apresentando o histórico de sua fundação com ênfase na função corregedora, bem como os caminhos institucionais pelos quais se definem a

³ Vide Glossário.

⁴ Vide Glossário.

realização das inspeções e correções através da Corregedoria do Conselho. O segundo analisa a efetividade dos tribunais aplicado ao desempenho dos TJs da Região Norte de 2009 a 2012 e seus índices de litigiosidade influenciando a realização de intervenções correcionais. Por fim, o terceiro analisa a eficácia da justiça considerando o desempenho TJs da Região Norte influenciando a realização de intervenções correcionais, além do impacto destas sobre a evolução dos desempenhos em efetividade e eficácia. Nas Considerações Finais são apresentadas conclusões derivadas das observações empíricas e possibilidades de inovações dos futuros estudos do objeto da pesquisa.

1. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O CONTROLE DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

As instituições de justiça do nosso país têm passado por um necessário processo de aprimoramento, complexificação e transparência pública. O jogo político no qual as pressões de setores sociedade civil (especialmente associações profissionais como a Associação Juízes Federais e a Associação dos Magistrados Brasileiros), agências internacionais e os representantes dos poderes legislativo e executivo assume contornos mais nítidos a partir da Constituição Federal de 1988. São atores político-jurídicos que visibilizaram a justiça como foco da agência do poder público e, por conseguinte, como pauta central a administração do Poder Judiciário do Brasil e a necessidade de reformá-lo.

Com o passar dos anos e articulação dos interesses junto àqueles que seriam anos mais tarde os principais agentes da implementação desta reforma – os deputados e senadores – o debate passa a ganhar contornos onde perspectivas de uma instituição menos fragmentária, lenta, opaca e distante das necessidades e demandas do cidadão comum se traduz para a produção de projetos de emenda constitucionais.

Tais propostas de alterações trazem subjacentes linhas de pensamento e ação que divergiam na intensidade destas mudanças. Por um lado, indicavam o anseio de democratizar e modernizar a justiça; por outro, detalhes das propostas indicavam também os receios de afetar a independência judicial ao intervir diretamente no trabalho dos juízes, agentes públicos que promovem os *outputs*⁵ do Poder Judiciário.

Dos três poderes, este foi o que, na concepção de analistas da política e da justiça brasileira (SADEK, 2010, p. 16; WERNECK VIANNA, 2007, p. 17; CARVALHO e LEITÃO, 2013, p. 13), passou pela mais completa das reformas e experiência de invenções institucionais. Como produto da necessidade de se prover o controle administrativo dos atos do Poder Judiciário sem afetar sua função jurisdicional típica, surge o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao fim do ano de 2004. Surge como uma instituição proeminente em sua composição e abrangência, na medida em que a cúpula do Poder Judiciário do país assume seus cargos de

⁵ Vide Glossário.

direção e tem por missão cuidar da moralidade, eficácia e efetividade dos tribunais e demais órgãos prestadores de serviços judiciais.

O presente capítulo pretende apresentar esta recente invenção institucional. Visamos, por fim, evidenciar e mostrar o *modus operandi* pelo qual o se dá a governança da justiça no Brasil; privilegiando a produção de conhecimento sobre o controle e a transparência desta, discutiremos o desenho institucional e atuação da Corregedoria Nacional de Justiça a partir das suas inspeções e correições realizadas sobre tribunais de justiça dos estados da Região Norte do país. Cabe-nos mostrar retrospectivamente as matrizes e a configuração atual do Conselho Nacional de Justiça.

1.1. A ORIGEM DO CNJ E SUAS LINHAS DE AÇÃO

A reforma do Poder Judiciário foi consubstanciada com a criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Emenda Constitucional nº. 45/2004, durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. O debate sobre a necessidade de uma reforma do Poder Judiciário brasileiro, entretanto, se delineou um ano antes do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo (1992) e no decorrer de 13 anos as intenções e propostas foram desenvolvidas principalmente por cidadãos ligados ao mundo do direito e parlamentares embasados no “repertório de críticas à distribuição de justiça no país” e cientes “da intensificação dos sintomas da crise” (SADEK, 2010, p.15).

Um ponto de partida possível para discutir sobre as motivações de uma sociedade política institucionalizar novas formas de controle sobre atividades do seu poder judiciário, é o de, primeiramente, identificar de onde partem tais motivações. Para isto, cabe uma observação desta sociedade e do que se espera dela em um macro contexto, o contexto internacional.

O Brasil, assim como as demais nações latino americanas a partir de seus processos de redemocratização, passam por redesenho de seus poderes políticos. A relação tende a ser conturbada entre executivo, legislativo e judiciário; em geral, este figura como um instrumento monopolizado perante os outros dois durante regimes de exceção. A estratégia dos grupos políticos proponentes de reformas relativas à justiça na América Latina é de resgatar o potencial de autonomia do poder judiciário, colocando-o como ator relevante.

O resgate da independência judicial e a proteção contra a interferência tirânica das maiorias e especialmente do Executivo federal, no caso das repúblicas federativas, é a tônica das reformas. Neste momento, as experiências de nações desenvolvidas no que tange à condução dos seus litígios são as referências e, assim, modelos dos órgãos de controle do poder judiciário tendem a ser pensados a partir deste mimetismo.

Os conselhos judiciais corporificam essa ideia. Da realidade estadunidense e europeia, as nações latino americanas, segundo Carvalho e Leitão (2013, p. 14), se apropriaram, além das prerrogativas de inamovibilidade⁶, irredutibilidade dos salários e vitaliciedade⁷, as ideias de fortalecimento da segurança político-jurídica e de gestão organizacional racional. A influência internacional se expressa indiretamente, ao informar modelos para a redefinição do poder judiciário e seu controle. Mas se manifesta também diretamente, ao induzir o mercado internacional a considerar a eficácia e efetividade da justiça nas nações com potenciais de investimento externo.

Falcão, Lennertz e Rangel (2009, p. 2) apresentam a hipótese de que a discricionariedade do juiz nas democracias em desenvolvimento tende a ser usada para atender a interesses sociais específicos e não somente a letra da lei. As relações clientelísticas incrustadas ao sistema de justiça, somada com a morosidade processual constatada por diagnósticos de organizações financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) representam uma pressão internacional capaz de mobilizar interesses em prol de reformas. Os autores acima citados demonstram que os pareceres de tais organizações incentivaram diretamente a reforma a partir da criação de um conselho de justiça de composição mista dotados de poderes administrativos regulamentares.

Não apenas por conta destes fatores estruturais internacionais a reforma foi motivada. A percepção interna negativa difundida no meio especializado e na opinião pública sobre as práticas judiciais cristalizadas era uma das maiores motivações para mudanças. Fragmentária, lenta, opaca e em certos casos distante dos princípios republicanos de moralidade, impessoalidade e eficácia se encontrava a justiça brasileira. Respostas institucionais eram almejadas e as tramitações legislativas sinalizavam para a criação de um órgão capaz de exercer o controle externo, dado os limites de sua intervenção.

⁶ Vide Glossário.

⁷ Vide Glossário.

Conforme resgatado no estudo de Reis (2013, p. 39) sobre o CNJ, pode-se sistematizar em quatro fases a compreensão do período entre a primeira proposição legislativa e a promulgação da Reforma do Judiciário no ano de 2004 instituída em 2004.

A primeira fase, começa em 1988 com a submissão de propostas de revisão da Constituição e a participação do, à época, deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), que viria a ser o primeiro presidente do CNJ. A primeira Proposta de Emenda Constitucional (PEC), n. 96/92 de autoria do deputado Hélio Bicudo (PT/SP) tinha como teor o aumento da agilidade, transparência e maior controle democrático do Judiciário. No ano de 1993, ela foi anexada à Proposta de Emenda Revisional do relator Nelson Jobim. Ressaltava que era necessário refrear os ímpetos dos juízes e via no controle externo da magistratura o meio adequado para isso, além de ser um defensor da centralização do sistema de justiça; tal proposta de alteração foi arquivada.

A segunda fase, iniciada em 1995, teve como tônica o resgate destas propostas no relatório do deputado Jairo Castro (PFL/BA), sendo o seu parecer muito importante para delimitar as futuras competências do Conselho, então nomeado de Conselho Nacional de Magistratura. No ano de 1999, na terceira fase, embora os projetos tenham sido brevemente arquivados por alguns meses, logo foi constituída uma Comissão Especial sob a relatoria do deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) no qual foram apensados à primeira PEC (n. 96/92) diversas propostas legislativas com o tema da reforma. Enfim, a quarta fase, iniciada em agosto de 1999 com a relatoria da Deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP) é a de aprovação final do projeto na Câmara dos Deputados; é ressaltado por Reis (2013, p. 40) a sugestão de parlamentares petistas a criação de um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, com autonomia para propor leis de reorganização do judiciário federal.

O último relatório excluía o termo “externo” do Conselho, uma vez que, na percepção da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, isto violaria cláusula pétrea acerca da separação dos poderes. Foi, assim, introduzido o Conselho dentro da estrutura do Poder Judiciário para evitar tal efeito.

Posteriormente, as definições da origem do CNJ se deram de forma mais linear: com a PEC n.29/2000, a supracitada Comissão fala sobre o desenho institucional que viria a ser o vigente, onde o órgão nacional é integrado por

magistrados, procuradores e advogados; as pressões do Senado Federal se limitaram a consultar os magistrados sobre o tema; os discursos e críticas de representantes do Executivo, como as do então recém-eleito presidente petista Luís Inácio Lula da Silva, atacavam a morosidade e a corrupção internas ao Judiciário e sinalizavam as linhas de ação da nascente instituição para o público ao declarar a Reforma do Judiciário como uma prioridade política. A conjunção de fatores positivos culmina com a nomeação de Nelson Jobim, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso para presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), agente decisivo para a criação do Conselho.

Conforme a análise de Sadek (2001, p. 93) sobre as produções parlamentares sobre a Reforma do Judiciário a defesa de algum controle e supervisão da magistratura se fazia presente, contudo divergindo tanto em relação à composição quanto às competências do que viria a ser o Conselho Nacional de Justiça do Brasil, a partir das quais se pode depreender se este controle é externo ou de fato interno, como autoproclamado atualmente.

Da lista de competências do CNJ, é observado nas análises ainda anteriores à instalação deste conselho pela Emenda Constitucional n. 45/2004 que a quantidade de recursos de poder propostos era relativamente maior que a atual. Certas competências previstas pelo projeto de autoria do então deputado José Genoíno (PT/SP) em 1995 (PEC nº.112-A) se sobrepõem ou concorrem com as competências das corregedorias de tribunais de justiça estaduais (TJEs). Neste projeto, depois de relatado pelo deputado Jairo Carneiro (PP/BA), nota-se a preocupação de formalizar e especificar os limites da Corregedoria Nacional de Justiça. O ministro corregedor teria por função “exercer funções executivas do Conselho e de inspeção, auditoria e correição geral” (SADEK, 2001, p. 97) além de publicizar as decisões do Conselho e ressaltar que “o Supremo Tribunal Federal é a instância competente para processar e julgar os membros” do mesmo em crimes de responsabilidade, exceto de seu presidente (SADEK, 2001, p. 96).

A segunda versão do projeto encaminhado pelo deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), vem complementar o desenho da instituição ao detalhar os mecanismos de composição do corregedor, indicado por decisão colegiada do Conselho e não apenas do seu presidente. Fixa um marco importante para as origens e a concepção do CNJ como um *principal* no processo de *accountability*: a proposta de que qualquer pessoa pode levar reclamações ou denúncias e não

apenas agentes públicos pré-determinados. Delimita ainda mais a atividade correcional aos ministros do Superior Tribunal de Justiça reservando a obrigatoriedade da ocupação do cargo de ministro corregedor a eles, além de atribuir à jurisdição do STF quaisquer tipos de processos, exceto os trabalhistas.

A terceira e última versão do projeto, a PEC nº.96-A-92, apresentado pela deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP) deixa explícita a competência de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário zelando pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. A amplitude do debate no plenário da Câmara dos Deputados levou a aumentar a lista de órgãos sujeitos a esse controle: além de tribunais, serviços auxiliares, serventias e prestadores de serviços notariais e de registro. Inclui, por fim a elaboração de relatórios periódicos por parte do CNJ, sobre a situação destes.

Nos bastidores de toda mobilização legislativa necessária para a criação do CNJ havia a presença de grupos organizados da sociedade civil interessados nos efeitos que a emenda constitucional traria a curto e médio prazos, como foi falado anteriormente. Destarte, a origem do Conselho foi um momento de disputa de forças, de negociações e mobilizações a partir das quais se consolidaram os futuros representantes do mesmo. Cidadãos de notório saber, lideranças governamentais, juristas, membros do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e principal e majoritariamente magistrados se envolveram com a iniciativa reformista. A partir destes setores surgiram os apoios e resistências a certos pontos desta empreitada.

Sadek (2001, pp. 115-133) buscou mapear as opiniões dos atores interessados e observou que com o passar dos anos e o avanço do debate expresso nas PECs a avaliação positiva dos magistrados – classe profissional que no Brasil é tradicionalmente reservada e pouco afeita às mudanças – tendeu a aumentar. As variações ocorreram no que diz respeito ao tema do controle do judiciário. Curiosamente a autora observa que esta aceitação gradual guarda uma identidade com os rumos que o debate relativo à composição do Conselho (em outros termos, “quem controla”): a maioria dos entrevistados confirma que seria aceitável o controle externo, desde que composto por maioria de integrante da alta carreira de magistrados. Em contrapartida, comparando dados de entrevistas de 1993 com as de 2000 sobre o mesmo tema, há uma crescente porém tímida aceitação de membros externos ao judiciário.

As linhas de ação do CNJ foram resultadas da interação de duas perspectivas diferentes sobre o controle da justiça. A primeira delas, representadas pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) e Associação Paulista de Magistrados (APAMAGIS) se posicionavam contra o chamado “controle externo” focado em atribuições disciplinares ao invés de planejamento e gestão. A esta ala se vinculou a OAB, ao defender a presença exclusiva de magistrados, alegando explicitamente em um de seus comunicados oficiais que

A presença desses profissionais [promotores de justiça, procuradores da República e advogados] conflita com o sistema presidencialista e com o princípio da separação dos Poderes [...] o Judiciário já é fiscalizado, permanentemente, pelos Tribunais de Contas, pela atuação dos advogados, dos defensores públicos, do Ministério Público e pela própria sociedade. (SADEK, 2001, p. 117).

Contrabalanceando estas concepções centrípetas ao mundo da magistratura encontravam-se as perspectivas da Associação de Juízes Federais (AJUFE) e da Associação Juízes para a Democracia (AJD). Os juízes federais convergiam esta associação ao defender que o controle externo deveria incluir os membros do *parquet* e advogados justamente com a intenção de quebrar com a lógica privatista e desarticular a cúpula judiciária que se formaria para investigar seus pares. AJUFE e AJD divergiam apenas no ponto sobre a quantidade e a origem de membros externos. Os juízes para a democracia, pensado nas respostas da política para a sociedade civil, defendiam a inclusão da maioria de membros fora de toda estrutura do sistema de justiça, o que não vingou.

Uma verdadeira reforma do Judiciário deve ter em mente a necessidade de que ele se manifeste sempre com total transparência, permitindo o controle difuso por qualquer cidadão. [...] Mas a conquista da transparência não basta. Seria interessante criar um órgão de fiscalização externa do Judiciário [...] enquanto estrutura administrativa de poder. Na jurisdição, por óbvio, não poderia haver nenhuma ingerência, pelo simples motivo de que a *independência judicial* [grifo nosso] não decorre da independência dos Poderes, como pensam alguns, mas surge como exigência mesma da essência da jurisdição. Os juízes quando decidem, só devem respeito ao Direito do país e a mais ninguém. (SADEK, 2001, p. 120).

O desenho institucional atual do CNJ é uma resultante do debate das concepções distintas sobre o quão o judiciário poderia estar submetido a um controle e de que natureza ele seria. O controle é interno, na medida em que a maioria do corpo de membros do Conselho Nacional de Justiça é composta por magistrados do alto escalão do sistema de justiça.

De acordo com a EC n. 45/2004 (art. 103- B da Constituição Federal) o CNJ é composto por 15 integrantes, sendo 9 conselheiros indicados pelo Judiciário, 2 pelo Ministério Público e 2 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); apenas 2 são, via de regra, agentes externos ao mundo do direito (1 indicado pelo Senado e 1 pela Câmara).

Por outro lado, a força de coerção do Conselho tem seu poder normativo ao se observar que ele não existe só como um órgão de planejamento como também de disciplina das instituições de justiça. Assim, as sínteses das EC traduzem o interesse das associações de magistrados que ensejaram o debate parlamentares pela auto-gestão e maior responsividade das instituições jurídicas perante a sociedade.

As competências do CNJ traduzem atualmente este interesse por meio de duas linhas de atuação desta instituição. A primeira é de cunho administrativo, que a torna responsável pela organização, planejamento e padronização nacional das estruturas do Poder Judiciário. A segunda, de natureza correccional, a torna responsável por avocar processos que estejam tramitando nas corregedorias dos tribunais de justiças estaduais. Esta tem o potencial de atrair para si a responsabilidade de receber denúncias, processar suas informações e agir normativamente – isto é, fiscalizar e punir – desvios que afrontem os princípios da Administração Pública nas unidades de justiça em todo o Brasil alia as duas linhas de ação, normatizadas pelo Regulamento Interno do CNJ (RICNJ). Desta forma, federaliza-se a *accountability* e tende-se a centralizar a correição onde a última palavra é dada pelo juiz corregedor (cargo de perspectiva alinhada ao STF).

Instituído em 14 de junho de 2005 e modificado pela Emenda Regimental nº 1, de 9 de março de 2010, o RICNJ prevê que as competências do Plenário do CNJ (seu órgão máximo) devem zelar pela autonomia do Poder Judiciário e a preservação dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública (BRASIL, 1988, p. 13). Para isto, pode por iniciativa própria ou provocação apreciar a legalidade de atos administrativos do Poder Judiciário, receber e apurar reclamações relativas aos seus órgãos bem como seus serviços auxiliares e prestadores de serviço que atuem por delegação do poder público.

Cabe ressaltar que o texto prevê ao Plenário o poder de desconstituir tais atos sem ofender as jurisdições dos Tribunais de Contas (da União e dos Estados) e

o poder de averiguar e decidir o destino dos processos disciplinares sem prejudicar a competência disciplinar e correccional dos Tribunais (Federais e Estaduais), inclusive chamando para si processos disciplinares em curso nestas instâncias quando julgar conveniente e necessário. Relativos à linha de ação da gestão administrativa, o Plenário possui ainda o papel de elaborador e avaliador da atividade jurisdicional e desempenho dos TJs visando desenvolver o aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira dos mesmos e a organização das suas informações.

Com relação à linha de ação normatizadora do CNJ, destaca-se o papel da sua Corregedoria como o principal agente fiscalizador. Conforme o capítulo IV do RICNJ (BRASIL, 2010a, p. 7) a função corregedora é exercida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STF). Cabe a ele receber as denúncias de agentes públicos ou cidadãos, aplicar critérios de admissibilidade destas e promover a realização de sindicâncias, inspeções e correções judiciais quando com o poder de propor medidas que aplaquem as deficiências ou supram as necessidades constatadas. Considerando a posse de tais informações, ela tem a função de indicar os meios para a boa prestação do serviço judicial. A importância da Corregedoria é também a de expedir recomendações diretamente aos agentes investigados com poder de executar por ofício as ordens e deliberações do CNJ, ou sugerir atos normativos ao seu Plenário.

1.2. GOVERNANÇA E *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL: A FUNÇÃO CORRECCIONAL SOBRE O JUDICIÁRIO A PARTIR DO CNJ E DAS CORREGEDORIAS ESTADUAIS

De todas as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, a função correccional é que melhor pode ajudar a compreender esta instituição como um ator político relevante na democracia brasileira, no que diz respeito à garantia do compromisso de transparência e interatividade de um poder político com a sociedade que o institui.

As relações estabelecidas entre o Poder Judiciário e a população brasileira tem sido, historicamente configurada pelo distanciamento e a organização cristalizada deste Poder até a Reforma da Justiça na década de 90; essas eram as principais críticas, aliadas à sua morosidade. Pode-se considerar que Constituição

de 88, por sua vez, representou um problema em potencial para esse quadro, no sentido que dotava o Judiciário com substanciais garantias institucionais (autonomia financeira-administrativa, autogoverno) e funcionais (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade salarial, por exemplo) mas causava profundos *déficits* de *accountability* do mesmo (cf. TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p. 39; FALCÃO *et al.*, 2009, p. 5).

Com vistas a essa superação, no desenho institucional do CNJ a Corregedoria Nacional de Justiça desempenha o papel que, para além de exercer a função correcional, articula as duas linhas de atuação acima apresentadas (a administrativa e a correcional), na medida em que apura informações fundamentais para averiguar a gestão dos tribunais e órgãos correlatos e ao mesmo tempo tem o potencial de intervir diretamente sobre eles ou induzir a criação de dispositivos normativos a partir de decisões do Plenário.

Neste cenário, a constatação de *déficit* de *accountability* nos convida a averiguar esse conceito a partir de uma ótica diferenciada, na qual observamos que derivações dele podem construir o entendimento sobre as interações da sociedade civil, por meio dos canais legítimos de contato, com a administração da justiça brasileira.

Partindo da análise e de conclusões acerca das teorias pluralistas na Ciência Política, cuja maior expressão é a obra de Robert Dahl (1989, p. 13), Guillermo O'Donnell (1998, p. 30) considera que a maioria das sociedades latino americanas, embora satisfaçam as condições básicas para a configuração de democracias poliárquicas não apresentam, só por isto, condições de competições livres e justas pelo fato de possuírem resquícios de suas experiências com governos autoritários. Assim, nestas “novas poliárquias”, como nomeia o autor, há a *accountability* vertical (por meio de processos eleitorais) e ela tende a ser reforçada, mas a chamada *accountability* horizontal (via averiguações e sanções institucionais) tende a ser enfraquecida, pouca desenvolvida ou inexistente em alguns países.

Em outro momento de suas análises, o O'Donnell observa que a *accountability* horizontal embora seja formalmente um padrão de interação entre organizações formais, a lógica que a informa é tanto mais democrática quanto mais permeada pelos interesses do cidadão ela for; não apenas uma interação

bidimensional de controle mútuo, informada por governos executivos que diminuem a qualidade das democracias limitando esta modalidade de *accountability*.

La AH [*accountability* horizontal] se refiere a un subconjunto de estas interacciones. Trata exclusivamente de aquellas que comparten una característica común: son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de trasgresión como de corrupción. (O'DONNELL, 2004, pp.12-13)

Na experiência da democracia brasileira, o processo relativamente longo e cessante da tramitação da Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, sobretudo, demonstra bem o quão pactuado foi a construção da principal instituição de gestão da justiça brasileira. Com o envolvimento de associações profissionais e legisladores, a promulgação do CNJ inaugura uma nova etapa na democracia do país. As práticas de governança a partir de então poderiam se espriar para as searas do Poder Judiciário, classificado pelo próprio presidente Lula, às vésperas do seu primeiro mandato como “uma caixa preta”. Os anseios por democratização do judiciário nos levam a resgatar o conceito de governança para entender certas características do CNJ e sua Corregedoria.

Santos (1997) ao estudar as ideias de governabilidade e governança aplicadas às relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte toma como pressuposto que para o governante o ajuste da economia e a reforma do Estado é um imperativo com vistas a adequar o Estado à dinâmica do mundo globalizado. No caso do estado brasileiro, o esgotamento do modelo desenvolvimentista clássico e o decorrente desgaste da ordem político-institucional nos meados da década de 80 convergiram com fatores internacionais a exemplo dos choques do petróleo e crises da dívida externa causadas pelas altas taxas de juros internacionais.

A autora aponta que, nos estudos sobre esta nova interação que começava a ser configurada, os conceitos de governabilidade eram mobilizados para explicar o panorama. Em síntese, medidas centralizadoras de ajuste das políticas públicas e, logo, das reformas do estado, passaram a ser explicadas por meio deste conceito. “A ênfase é colocada, não na democracia, mas na ordem: antes de distribuir poder é preciso primeiro acumulá-lo. A saída é autoritária.” (SANTOS, 1997, p.3).

Concomitantemente, uma interpretação alternativa de gerenciamento das crises nacionais era sugerido pelas agências internacionais. Eram estudos sobre a chamada crise de governabilidade dos poderes que vislumbravam a sustentação de

políticas em ambientes democráticos, capitaneados por agências internacionais de financiamento como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, nos quais o termo *governance* expressa melhor tal proposta alinhada com as teorias pluralistas, por exemplo. “Enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo”, conceitua Gonçalves (2005, p. 3).

Governança é, para a autora, um conceito novo que incorpora a concepção geral das agências internacionais onde estão implícitos os pressupostos de “‘bom governo’, equitativo e democrático” (SANTOS, 1997, p.3). Uma boa governança é aquela que manobra, com estes pressupostos, a autoridade os recursos do país para o desenvolvimento.

Governance, conforme Melo, refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do mix apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (cf. Melo, 1995:30-31). O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. (SANTOS, 1997, pp. 3-4).

A autora atualiza o conceito considerando que, em discussões mais recentes, práticas de governança na política denotam formas de articulação e cooperação entre atores sociais e desenhos institucionais específicos de regulação e coordenação dos interesses nos sistemas políticos e econômicos – agregados em partidos políticos, grupos de pressão, redes sociais informais e associações profissionais, por exemplo.

Vale, para a construção do significado do conceito por hora discutido, considerar *governance* como um atributo constitutivo das “novas poliarquias” (O’DONNELL, 1998, p. 27) na quais a *accountability* horizontal se faz completa com a participação de cidadãos e agregações de interesses intervindo no (ou ativando o) padrão de interação interinstitucionais. A existência de canais de comunicação dos indivíduos para esta finalidade com riscos controlados à estabilidade democrática é também uma forma de “*institucionalización legal de la desconfianza política*” (O’DONNELL, 2004, p.11).

De acordo com as informações levantadas sobre o processo de Reforma do Judiciário, a relevância das concepções de agências internacionais se fez presente

sobre rumos da discussão parlamentar e nas demais arenas públicas. Elas estavam nos discursos de defesa dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia da máquina pública; nos planos governamentais em função da lógica neoliberal de incremento da segurança judicial – visto que o ambiente jurídico favorável ao *doing business* no Brasil, sobretudo aos financiamentos de longo prazo, teria impacto direto no fluxo de investimentos globalizados e na taxa de juros (FALCÃO *et al.*, 2009, p. 2); seja nas propostas de incluir na composição do Conselho Nacional de Justiça maior contingente de cidadãos externos à estrutura do poder judiciário, o que não aconteceu na prática, onde observa-se que, de fato, o corpo de conselheiros é ocupado majoritariamente pelos magistrados alto escalão dos tribunais nacionais e as carreiras de *expertise* jurídica prevalecem no controle administrativo do poder judiciário.

Ainda assim, o CNJ é para a democracia brasileira, no entendimento aqui desenvolvido, um canal de institucionalização legal da desconfiança política para agentes que, em tese, não estariam submetidos aos processos de *accountability* vertical⁸. A responsabilização dos atores do Poder Judiciário é de outra modalidade. No estudo de Tomio e Robl Filho sobre *accountability* e independência judicial (2013, p. 30) ao analisarem classificaram-na em quatro tipos derivadas da sua vertente institucional (horizontal).

⁸ É importante considerar que o exercício da *accountability* horizontal pode ter relação também com a vertical na medida em que o desenho constitucional privilegia a indicação de membros do poder judiciário pelo Poder Executivo e prevalecem critérios políticos. Em cenários assim, a efetividade da própria *accountability* horizontal se encontra capturada conforme a conveniência dos grupos ligados aos governos de maioria e a atividade correcional seria canalizada para dissuadir ou reforçar atos de desconfiança política institucionalizados.

Accountability vertical (eleitoral)	Cidadãos sancionam por meio da eleição os representantes e autoridades eleitas (pelos atos e resultados promovidos).
Accountability vertical (social)	Sociedade organizada e imprensa sancionam por meio de denúncia e exposição pública os agentes estatais eleitos ou não eleitos.
Accountability horizontal (institucional)	Agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los.

Accountability judicial decisional	Possibilidade de requerer informações ou justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, além de aplicar uma sanção por essas decisões.
Accountability judicial comportamental	Receber informações ou justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, produtividade etc.) sendo autorizada a sanção prevista.
Accountability judicial institucional	Receber informações ou justificações sobre ações não jurisdicionais (administrativas, em especial), com a sanção pela realização de atos inadequados.
Accountability judicial legal	Fornecimento de informações ou justificações sobre o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação.

Figura 1 – Modalidades de Accountability (Geral e Judicial). Fonte: Tomio e Robl Filho (2013, p. 30).

A *accountability* consiste na interação não necessariamente mútua entre determinados atores em uma estrutura de poder. Ela implica a existência de um mandante (designado também de *principal*) e um agente (*agent* ou mandatário) os quais devem estar preparados para aplicar ou estar sob a aplicação da *answerability*⁹ (necessidade de responder a um estímulo) e a *enforcement*¹⁰ (coação).

Analicamente falando, a *accountability* segue uma configuração onde necessariamente se estabelece cobranças entre *principal* e *agent*. Mas para que se efetive, há ainda o necessário elemento de responsabilização dos envolvidos por ações e omissões e o papel da informação são importantes. Em busca de informações é que o mandante avalia as ações do agente e pode, por diante mais ou menos informações disponíveis quando exigidas, escolher se recompensa ou pune o agente. “Assim, há o estímulo para o agente atuar no interesse do mandante” (PRZEWORSKI *apud* TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p. 31).

Nos termos da Teoria da Agência, a relação entre *principal* e *agent* pode assumir intensidades distintas, dimensionadas em simplesmente “forte” ou “fraca”.

⁹ Vide Glossário.

¹⁰ Vide Glossário.

Em uma relação forte, a relação dos *agents accountables* com o *principal* atende três condições necessárias:

[O *accountable*] (i) possui o dever de apresentar informações sobre as suas ações ao mandante e a outros agentes com competência para exigir a informação do agente *accountable*; (ii) este é obrigado a justificar suas atitudes e ações e (iii) pode ser sancionado ou premiado pelo mandante e pelos agentes com competência para tanto. O aspecto da coação é importante para estabelecer uma relação de *accountability* forte ou plena. Não basta os agentes apresentarem e justificarem suas ações, devem também poder ser sancionados por não concretizar os interesses do mandante e por descumprir normas legais e constitucionais. A ausência da sanção constrói uma forma fraca de *accountability* (TOMIO E ROBL FILHO, 2013, p.31).

Conforme destacado no quadro, a relação que aqui nos interessa é a horizontal (institucional) que se dá no âmbito do sistema de justiça. Neste ponto, a questão da independência judicial (na sua acepção mais ampla) se imbrica com a *accountability* nos Estados Democráticos de Direito, onde o debate político e o acadêmico tendem a se debruçar sobre o dilema: “como criar instituições com funções de *accountability* horizontal que sejam elas mesmas *accountable*?” (TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p. 33).

Curioso observar que a responsabilização não precisa assumir plenamente a vertente institucional para ser efetiva. É possível ser vertical sem ser eleitoral, na medida em que o canal institucional dá voz ao cidadão diretamente como um *principal*. O maior exemplo disso são as ouvidorias judiciárias: um indivíduo mandante exigindo informações a um agente público coagido, na outra ponta da cadeia, por outro mandante (o ouvidor). Destarte, percebe-se que o judiciário admite formas híbridas de *accountability* dentro do CNJ, pois ele é dotado de uma Ouvidoria (um possível *locus* inicial de contato) que está a serviço da Corregedoria.

Para elucidar o dilema localizando as prerrogativas do Conselho do CNJ para saber se seria de fato um controlador justo do judiciário e se respeita o trabalho das corregedorias estaduais de justiça, vejamos em primeiro lugar, a *accountability* judicial decisional. Ela está em contato com a ideia de independência judicial decisional a qual, segundo Ferejohn (1999, p. 17), diz respeito à obrigação do magistrado de julgar conforme a livre interpretação dos fatos, os princípios constitucionais e o devido processo legal – que, portanto, protege sua atividade judicante de sanções alheias a ele. Mas pensando o sistema de recursos judiciais, o autor considera que reside aí a *accountability*, capaz de refrear uma decisão judicial. Da mesma forma, a independência judicial estaria em xeque se a *accountability*

judicial legal fosse da alçada do CNJ. Ela seria aplicada à parte do sistema de recursos judiciais, ferindo a autonomia das instâncias julgadoras de declararem, em outras palavras, a procedência ou improcedência das leis e normas mediante a exigência dos autos dos processos (provas).

Diante desta delimitação conceitual afirma-se aqui (conforme TOMIO e ROBL FILHO, 2013, pp. 35-36; FERREJOHN, 1999, p. 18) que o CNJ opera nos dois demais níveis: no comportamental e institucional, sendo este o nível no qual se encontra a relação interinstitucional escolhida como objeto do presente estudo.

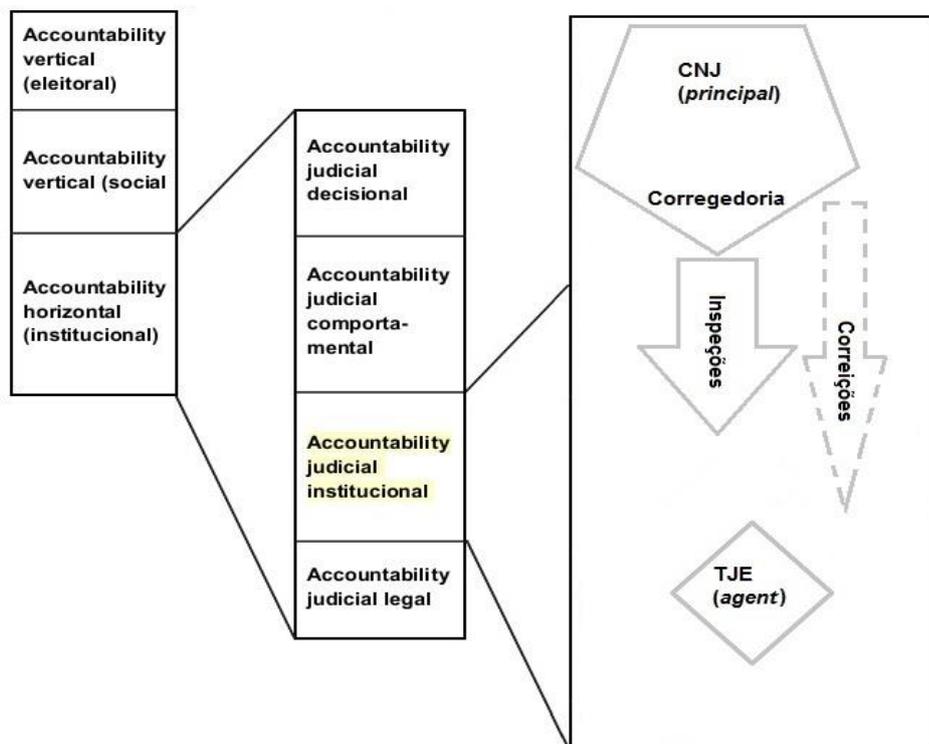


Figura 2 – Principal e agents em relação a accountability judicial institucional. Fonte: Tomio e Robl Filho (2013, p. 30), com adaptações por parte do autor.

A atribuição correcional (ou disciplinar) do Conselho Nacional de Justiça, o *principal*, é a base normativa descrita no Regulamento Interno do CNJ (RICNJ) para a ação através sua Corregedoria, pois é esta quem designa a equipe corregedora e leva a cabo as investigações nos diversos Tribunais de Justiça Estaduais do Brasil. Estas são classificadas hierarquicamente em inspeções (primeiro contato com TJEs para averiguação das rotinas e condições de trabalho, realização de audiências públicas, coleta de documentos) e correições (contato posterior à uma inspeção, feita geralmente sem aviso prévio e visando mitigar problemas graves de forma mais célere possível).

De acordo com o RICNJ, receber e conhecer informações a partir de denúncias contra instituições e agentes delegados para o Poder Judiciário – uma função eminentemente *accountable* – é a essência da tarefa do juiz corregedor. A partir de uma simples reclamação disciplinar por ofício é possível a instauração de Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares, por exemplo.

Por meio de atos da Corregedoria é possível observar o controle horizontal, cf. Seções 1, 2 e 3 do Capítulo III do RICNJ. Inspeção e correção são a operacionalização da modalidade de *accountability* institucional, na medida em que se atêm a averiguar as condições de funcionamento das instituições, do clima organizacional e de seus recursos materiais e humanos. Em complemento a essas há modalidade de *accountability* comportamental corporificadas nas sindicâncias, procedimento de investigação voltado para irregularidades de um magistrado ou servidores de órgãos auxiliares aos tribunais, com prazo de conclusão fixo. Na sindicância a obtenção de informações costuma ser mais incisiva e pode acontecer inclusive direto do informante (o sindicato) acompanhado de testemunhas. Após a produção de relatório, o sindicante, constatando as provas das infrações, tem o poder de propor ao Plenário a instauração de processo disciplinar.

As *accountabilities* judiciais institucionais e comportamentais sobre os tribunais de justiça e serviços auxiliares representariam uma afronta à competência dos tribunais estaduais e suas corregedorias? Este debate tem suas origens ainda nos anos prévios à Reforma do Judiciário, quando o medo da usurpação do Poder Judiciário ou a criação de uma estrutura anômala ainda era os maiores argumentos contrários à existência do CNJ.

Porém, com a justiça (re) organizada, novas críticas surgiram e uma delas deu origem inclusive a uma ação direta de inconstitucionalidade, a ADI 4638. Ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros em agosto de 2011, ela questionava a Resolução 135 do CNJ sobre uniformização das normas relativas aos procedimentos administrativos internos aplicados ao magistrado, alegando que tais procedimentos impunham aos tribunais estaduais e federais a observância da sua Resolução em detrimento das normas internas editadas por eles.

Com o argumento de que, em linhas gerais, isto afetava a competência correcional e disciplinar dos tribunais, a AMB chegou a conseguir uma liminar em dezembro de 2011 suspendendo os efeitos da Resolução 135, visto que no entendimento do relator, à época Ministro Marco Aurélio, tal Resolução não autoriza

o Judiciário a suprimir a capacidade dos tribunais transformando-os em meros órgãos autômatos, desprovidos de autocontrole. Entretanto, a conclusão do julgamento reiterou a competência concorrente do CNJ, no caso da ADI, para julgar magistrados. Mas esta foi a primeira vez que um questionamento sobre a competência correcional do Conselho foi levado ao STF o qual, em Plenário decidiu em favor do CNJ.

A análise da infração disciplinar não prejudica o exercício do poder correcional e disciplinar pelos tribunais e pelas suas corregedorias, segundo o art. 102-B, § 4º, III, CF. Esse mecanismo estabelece a competência disciplinar administrativa concorrente, podendo tanto o CNJ como os tribunais fiscalizar administrativamente magistrados, servidores auxiliares e prestadores de serviços públicos delegados. Esse desenho institucional aumenta a *accountability* judicial comportamental ao permitir que mais de um órgão faça o julgamento das infrações disciplinares. (ROBL FILHO, 2012, pp. 220-221).

Antes de ser uma afronta à independência judicial dos tribunais esta competência pode ser vista como um reforço nas relações de *accountability* horizontal institucional e comportamental. São contrapesos que diversificam o controle administrativo do judiciário brasileiro, antes mais monopolizado por elites locais. A competência correcional concorrente (isto é, atuação da corregedoria do CNJ sem exclusão das demais corregedorias) permite o incremento da governança (nos termos aqui discutidos) judicial; visibiliza a um maior número de cidadãos o acesso aos mecanismos de institucionalização da desconfiança política e incita um maior protagonismo, por outro lado, dos corregedores em apurar denúncias por meio das inspeções e correições, sejam eles do CNJ ou dos tribunais federais ou estaduais.

1.3. A RITUALIDADE DOS ATOS DA CORREGEDORIA DO CNJ: AS INSPEÇÕES E CORREIÇÕES

O controle do judiciário em seu aspecto administrativo é, sem dúvida o maior trunfo da existência do Conselho Nacional de Justiça. Com o ímpeto de modernização da instituição – no sentido de que a sua grande reforma acarretasse grandes mudanças na percepção pública da justiça brasileira – as gestões dos CNJ se esforçaram em, gradualmente, aumentar seu nível de complexidade organizacional e gerenciamento da burocracia até as suas menores unidades.

O atual nível de gerenciamento por parte do CNJ o permite desempenhar sua proposta de governança com razoável facilidade por meios eletrônicos. A ampla informatização dos processos foi fundamental neste processo por permitir o contato mais rápido do cidadão ou da instituição ao acionar o CNJ.

Fragale Filho (2008, p. 21) analisou o poder de agenda e a composição do CNJ, enfocando as tendências de gestão pelos seus presidentes desde a fundação do Conselho. Observou que houve variações significativas entre as gestões anuais, permitindo inclusive criar um quadro sinótico com a periodização das pautas, as estratégias adotadas e as alterações parciais no redesenho institucional.

Gestão (ano da posse)	Pauta	Estratégia	Redesenho institucional
Nelson Jobim (2004)	Criação e institucionalização	Diagnóstico e profilaxia: nepotismo e teto remuneratório	Sistema nacional (confronto com os Estaduais)
Ellen Graice (2006)	Informatização	Produção de bases quantitativas confiáveis (Justiça em Números)	Sistema avaliável
Gilmar Mendes (2008)	Políticas de gestão e de defesa de direitos e garantias fundamentais	Planejamento estratégico e ação regulatória (mutirões e escutas telefônicas)	Sistema hierárquico
Cezar Peluso (2010)	Controle interno	Questões procedimentais (embate com OAB) e regulação corporativa (LOMAN)	Sistema endógeno
Ayres Britto (2012)	Intervenção externa	Fortalecimento das ações correccionais e medidas de transparência no CNJ	Sistema exógeno
Joaquim Barbosa (2012)	Defesa de direitos humanos para apenados	Mutirões carcerários e ênfase no acompanhamento da execução de sentenças penais	Sistema monitorante
Ricardo Lewandowski (2014)	Cultura de desjudicialização	Tecnologias informacionais para soluções extrajudiciais de conflitos	Sistema interativo

Quadro 1 – Periodização da Pauta do CNJ. Fonte: Fragale Filho (2008, p. 22), com adaptações por parte do autor.

O quadro aponta que segunda e a terceira gestões foram, do ponto de vista da governança judicial, os que mais desenvolveram o potencial de avanço da democratização do Judiciário. A gestão de Nelson Jobim foi pautada por medidas normativas basilares para o funcionamento básico do CNJ, bem como o fomento às práticas mais republicana e *accountables* dentro das instituições de justiça do Brasil, com forte atuação junto aos tribunais estaduais.

Na gestão de Ellen Gracie, a universalização da informática da justiça brasileira e a criação do Programa Justiça em Números, cujos dados servem para elaborar o planejamento estratégico do judiciário e pesquisas sobre o desempenho das suas instituições.

Na gestão de Gilmar Mendes, em outro sentido, as políticas judiciárias centraram-se na de gestão e de defesa dos direitos humanos e garantias fundamentais, de onde podemos sugerir que as atividades da Corregedoria também seguiram a mesma tônica, refletindo na elaboração dos relatórios das inspeções e correições nos seus respectivos períodos.

A gestão de César Peluso foi caracterizada por medidas de autocontrole do próprio CNJ, debates internos sobre a abrangência das intervenções do Conselho e sob a perspectiva de que ele deveria se limitar a complementar o trabalho das corregedorias de justiça então existentes no Brasil.

Na de Ayres Britto¹¹, em contrapartida, houve uma afirmação da função corregedora do Conselho, que passa a incentivar a realização das inspeções e correições judiciais além de promover o maior número de investigações acerca dos atos de juízes com processos engavetados pela própria Corregedoria e buscar parcerias com outras corregedorias

A gestão de Joaquim Barbosa também seguiu por essa trilha de responsabilização e execução de medidas punitivas a desvios, mas se diferenciou da gestão anterior por fomentar a defesa de direitos das populações carcerárias, com políticas voltadas para acompanhamento da execução das penas e reincidência penal.

Por fim, a atual gestão do CNJ pelo presidente do STF Ricardo Lewandowski está prevista para encerrar-se 2016, mas se caracteriza pela pauta da desjudicialização da justiça, aprimorando o uso de meios informacionais aplicados à realização de audiências conciliatórias e judiciais, além de incentivar a interatividade do cidadão e instituições com os canais de comunicação social do Conselho. Esta linha de atuação do CNJ condiz com remodelações da justiça brasileira que se pretende desburocratizadora nos últimos anos através de modificações na Lei da Arbitragem e no Código do Processo Civil que priorizam a mediação.

¹¹ Foi necessária a atualização do quadro de pautas do CNJ que estava limitado ao ano de publicação do texto de Fragale Filho (2008). Ela se deu com base em notícias sobre as atuações dos presidentes da instituição, entrevistas com os mesmos e balanços publicados na imprensa sobre suas gestões à frente do CNJ.

Percebe-se que pela proeminência das atividades correcional nas pautas e estratégias do CNJ, as inspeções e correições são um indicador de que mudanças qualitativas estão em processo e têm ajudado a consolidação dos redesenhos institucionais sobretudo nas últimas três gestões. Segundo Sadek (2010, p.17), estão representando mudanças não apenas porque tais procedimentos elaboram relatórios ou sugerem mudanças nos tribunais, mas por também proliferarem as audiências públicas – um novo canal de comunicação com a sociedade.

Os procedimentos de inspeções do CNJ adotando a plena informatização começaram em outubro de 2008 na Justiça Estadual da Bahia (1ª e 2ª instâncias) (SADEK, 2010, p. 17). A decisão por realizar uma inspeção parte inicialmente da Corregedoria Nacional de Justiça mediante a análise do fluxo de levantamento das denúncias e considerações sobre determinando órgão dos Poder Judiciário local (consideram se então as denúncias encaminhadas à Ouvidoria e até mesmo críticas e denúncias realizadas por cidadãos durante audiências públicas do CNJ).

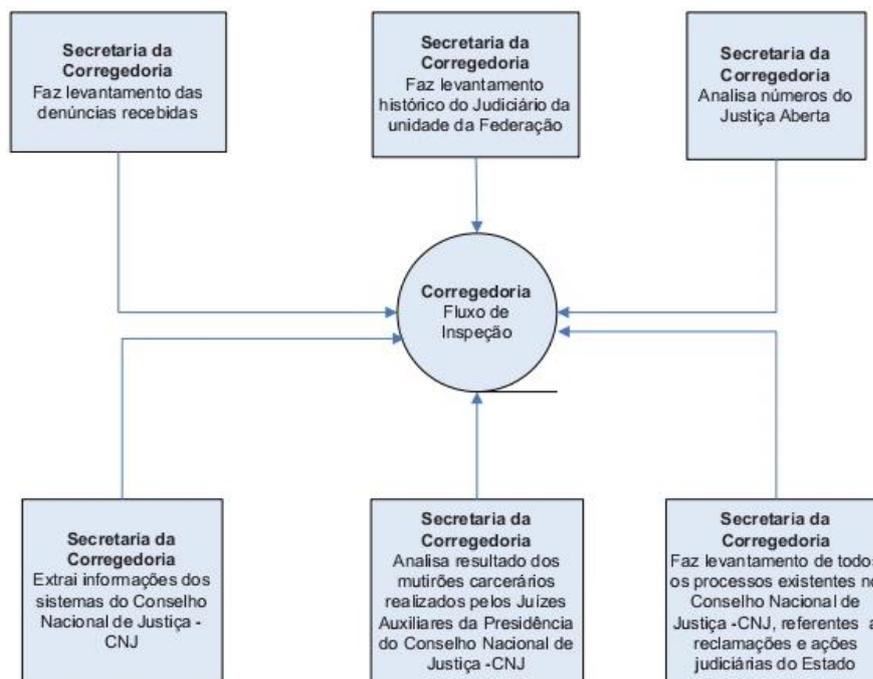


Figura 3 – Fluxograma da rotina de levantamento das denúncias e considerações na Corregedoria Nacional de Justiça. Fonte: Manual de Fluxos das Rotinas do CNJ (BRASIL, 2010b, p. 52).

De acordo com o disciplinado pelo RICNJ e mais precisamente, pelo Manual de Fluxo de Rotinas do Conselho Nacional de Justiça (2010b, p. 52), a Corregedoria inicia as inspeções a partir da rotina intitulada Levantamento de Denúncias e Considerações, baseada em seis procedimentos da Secretaria da Corregedoria:

- a) levantamento das denúncias recebidas;
- b) levantamento do histórico do Judiciário da unidade da Federação;
- c) análise dos números do Justiça Aberta, sistema de consulta a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário, além de relatórios de produtividade das secretarias processuais;
- d) extração das informações dos sistemas do CNJ;
- e) análise dos resultados dos mutirões carcerários realizados pelos Juizes Auxiliares da Presidência do CNJ; e
- f) levantamento de todos os processos existentes no CNJ referentes a reclamações e ações judiciais do Estado.

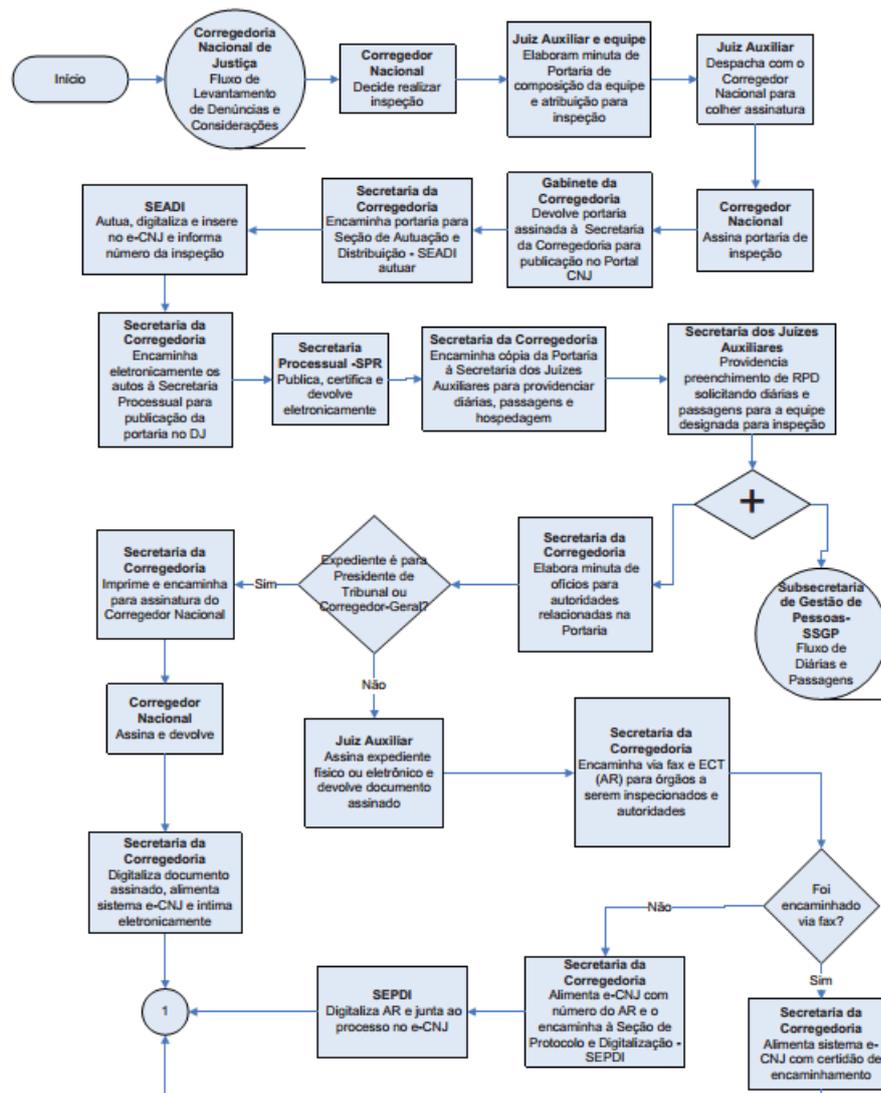


Figura 4 – Fluxograma da rotina de inspeção (início). Fonte: Manual de Fluxos das Rotinas do CNJ (BRASIL, 2010b, p. 44).

As inspeções podem ser realizadas periodicamente ou a qualquer tempo por iniciativa do corregedor e de algum conselheiro ou de autoridade pública. Uma vez no local a ser inspecionado o corregedor nacional, peritos e possíveis juízes auxiliares, que podem ser requisitados de qualquer tribunal do Brasil, devem ter acesso a todo e qualquer material que julgar conveniente: livros, arquivos mortos, computadores e tudo que possa servir para os motivos da inspeção. Para auxiliar nos trabalhos, podem ser convocados pelo corregedor nacional integrantes do Poder Executivo ou Legislativo.

Para manter o elemento surpresa, as inspeções são feitas independente de comunicação prévia, com ou sem a presença dos responsáveis pela unidade judiciária. As audiências públicas podem ocorrer sempre que possível nessas ocasiões e são comunicadas à autoridade responsável no mínimo vinte e quatro horas antes do evento.

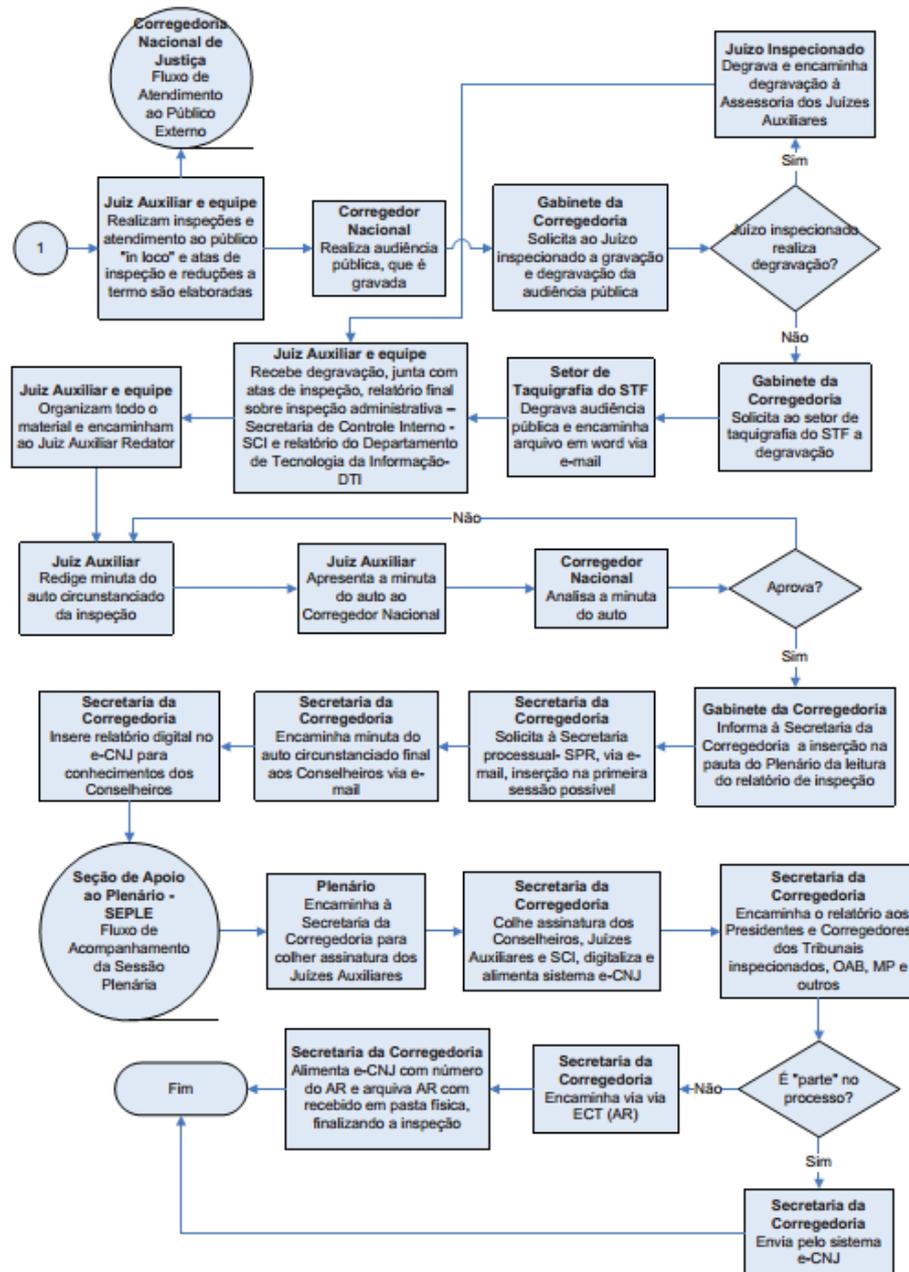


Figura 5 – Fluxograma da rotina de inspeção (fim). Fonte: Manual de Fluxos das Rotinas do CNJ (BRASIL, 2010b, p. 45).

Após as diligências, que podem ocorrer durante dias, são tomadas as providências para lavrar o auto circunstanciado relativo a todos os fatores relevantes observados na visita técnica. Este auto inclui, após relato das constatações, as recomendações pertinentes por parte do corregedor e sua equipe e, posteriormente, do Plenário após a apreciação do teor do relatório de primeira mão. As medidas cabíveis ao Corregedor Nacional a serem tomadas podem ser imediatas, quando possível. Conforme o caso, o documento elaborado é

encaminhado para a Corregedoria do Tribunal ao qual o órgão investigado é vinculado para que sejam tomadas medidas que lhes estiverem ao alcance, sem a obrigatoriedade de seguir, até então, prazos estabelecidos. Se dentre as irregularidades apuradas alguma delas caracterizar crime, será imediatamente comunicado ao Ministério Público.

Em relação à correição, o *modus operandi* da Corregedoria Nacional de Justiça é semelhante aos de uma inspeção. A diferença entre as duas modalidades de visitas técnicas é o nível de gravidade que motiva: correições são realizadas para apurar deficiências graves na prestação de serviços judiciais, demandando, as vezes, respostas mais céleres e maior atenção por parte do CNJ. Elas são iniciadas quando algum agente do CNJ ligado à Corregedoria (juiz auxiliar, assessoria, equipe) toma conhecimento de conduta irregular em uma inspeção, denúncia formal, audiência pública ou outro meio lícito.

Uma diligência de correição só pode ser realizada após ato convocatório com indicação dos fatos; são realizadas na presença das autoridades responsáveis pela unidade judiciária, os quais terão que prestar esclarecimentos e observações para elucidar os fatos investigados. Apenas em caso de extrema urgência e motivações amplamente fundamentadas, a correição pode se dar sem comunicação prévia e na ausência da autoridade judiciária.

A emenda regimental dos 01/10 complementou o RICNJ no que diz respeito à dois aspectos das correições, equiparando-os às inspeções: crimes identificados na apuração também podem ser diretamente comunicados ao Ministério Público e o relatório da correição pode ser encaminhado à Corregedoria do Tribunal ao qual o órgão visitado está vinculado.

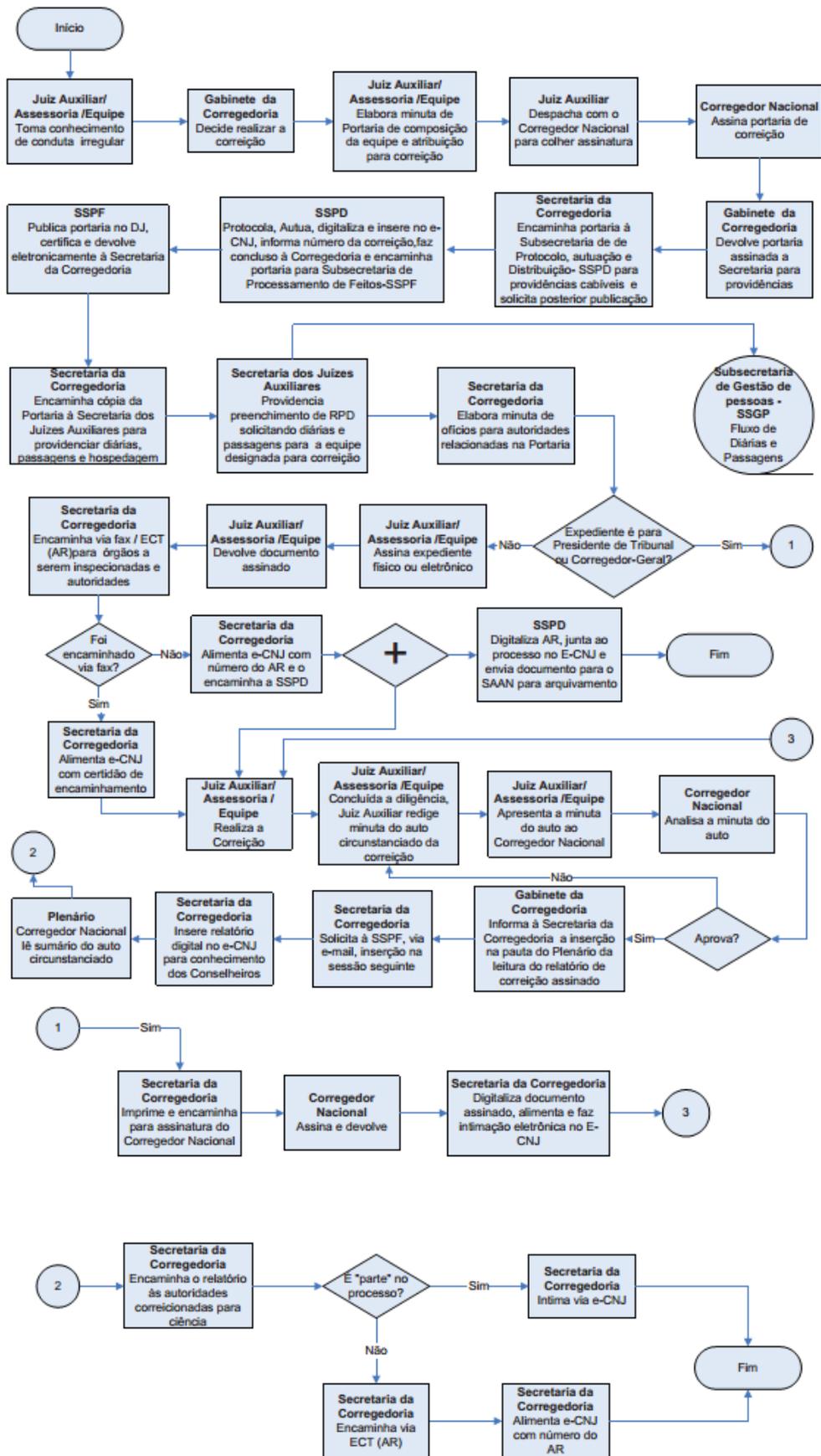


Figura 6 – Fluxograma da rotina de correção (início e fim). Fonte: Manual de Fluxos das Rotinas do CNJ (BRASIL, 2010b, pp. 50-51).

Em determinados casos o Plenário do CNJ possui a prerrogativa de gerenciar diretamente uma instituição judiciária. Visando regulamentar suas práticas administrativas, ele pode assumir a responsabilidade de adotar práticas para melhoria do funcionamento, organização e controle dos serviços de administração da justiça. O Plenário, a Presidência ou o Corregedor Nacional de Justiça podem inclusive convocar mutirão para acelerar o atendimento em quaisquer varas ou juízos, por conta própria ou por delegação especial de Juízes Auxiliares com poderes correccionais gerais.

A ritualidade dos processos de inspeção e correição é apenas parte inicial do amplo circuito dos chamados “macroprocessos” do CNJ. São classificados em dois tipos, ligados às linhas de atuação do Conselho em sua concepção original conforme comentado no início do capítulo: “Governança judiciária” e “Correição e fiscalização”. Neste macroprocesso, desde que as inspeções e correições não sejam arquivadas, podem estar em tramitação como partes em outros processos no interior do CNJ e ser, futuramente, o fluxo inicial para um novo procedimento mais detalhado, o de sindicância.

2. A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DA REGIÃO NORTE

O propósito deste capítulo é analisar as relações entre as ações da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça nos tribunais de justiça estaduais e as tendências dos indicadores de efetividade destas instituições. A noção de efetividade é considerada aqui a partir da emissão dos seus resultados (*outputs*) através dos processos judiciais e sentenças de acordo com o devido processo legal. Considerando os serviços de justiça garantidos aos cidadãos como uma política pública fundamental para o exercício de direitos, é relevante observar o Poder Judiciário brasileiro como um ente capaz de monitorar e administrar sob formas de recompensas e penas às instituições na base da estrutura.

Comparando dados produzidos pelo departamento de pesquisas estatísticas e a corregedoria do CNJ busca-se trabalhar a ideia de que em TJs com baixo poder de resolução de litígios e eficácia administrativa as irregularidades registradas nos autos de inspeções e correições da Corregedoria do CNJ são encontradas em maior número.

Para proceder à análise empírica com a amostragem considerando o desempenho dos TJs registrado pelo Justiça em Números entre os anos de 2009 e 2012, inicialmente serão discutidos o papel e a importância da noção de efetividade nas instituições democráticas e o que há de peculiar a ser considerado quando a aplicamos ao mundo jurídico. A discussão teórica contemplará a questão da *accountability* aplicada internamente ao poder judiciário e uma abordagem dos tribunais de justiça como *locus* permeados de rotinas administrativas e por elas impactados.

Nessa equação, somam-se tanto as contingências estruturais quanto as comportamentais, visto que os relatórios de inspeção do CNJ são gestos que captam ampla gama de problemas inerentes a qualquer tribunal: do fluxo de processos, atos de servidores, ou mesmo espaço físico.

2.1. A EFETIVIDADE COMO UM PRINCÍPIO DAS INSTITUIÇÕES NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

Os modos de condução das instituições democráticas são compreensíveis a partir dos padrões estabelecidos na relação entre agentes e o Estado com suas regras constitucionais, que animam e direcionam continuamente os regimes democráticos. É esta simbiose entre os cidadãos e os poderes do Estado constituídos para a condução dos assuntos públicos que pode nos dizer muito sobre os princípios norteadores do desempenho das instituições que corporificam os seus Poderes, das maiores às menores instâncias da União. No caso tratado por este trabalho, é possível observar como no Poder Judiciário brasileiro o ajuste gradual das suas diretrizes, o qual é precedido por uma substantiva reforma constitucional desde as três últimas décadas evidenciando no continente latino-americano um fenômeno de fortalecimento da justiça formal.

A reconfiguração das instituições de justiça brasileira conforme os novos paradigmas internacionais de administração dos processos, garantia de direitos e fortalecimento da estabilidade das carreiras, por exemplo, denotam uma pretensa independência e abrangência social do judiciário brasileiro. Mas certamente pouco correspondem à realidade das unidades de justiça, tensionadas entre o cumprimento de metas de baixas de processos e as exigências de promover o acesso à justiça formal à população.

A cadeia de fatores que levam a compreender as causas e pensar soluções às falhas na aplicação deste direito básico têm sido identificadas por uma série de analistas do acesso à justiça no Brasil e a invenção institucional teve seu papel crucial neste difuso processo de avaliação da situação brasileira (SADEK, 2010, p.15).

O Conselho Nacional de Justiça vem produzindo estatísticas sobre os tribunais de justiça do país voltadas para o seu aprimoramento com ampla modernização. A introdução de tecnologias da informação permitiu o controle dos fluxos processuais. Ao mesmo tempo, fornece subsídios empíricos para avaliar seu próprio desempenho – seja por analistas do próprio CNJ quanto por externos ao Conselho – e incrementar as políticas judiciárias. Entretanto, os pormenores da execução de tais políticas expressam onde o serviço público apresenta seus *déficits* de efetividade.

A busca pelo cumprimento das leis é um dos maiores desafios dos profissionais do mundo do direito comprometidos com a garantia constitucional do acesso à justiça consagrada no artigo 5º, inciso XXXV da CF:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. (BRASIL, 1988, p. 5).

Cabe ressaltar que o princípio da efetividade está garantido através do artigo 8º da 1ª Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos de São José da Costa Rica, da qual o Brasil é signatário:

Art. 8º. Toda pessoa tem direito de ser ouvida, com as garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza. (BRASIL, 1992, p. 5).

O desempenho e a efetividade das instituições são para além de diretrizes constitucionais; a simbiose entre cidadãos, na qualidade de agentes do serviço público, e o Estado, expresso no direito administrativo que vige no país indica a prevalência ou não de princípios que intentam reger as instituições, capazes de coagi-las ou recompensá-las conforme suas escolhas.

O processo de modernização da justiça brasileira teve como seu marco fundamental a criação do CNJ e como eixos normativos as disposições previstas no Regimento Interno do CNJ. Especialmente a partir do RICNJ, é que se operam os ajustes visando estabelecer uma característica básica do setor público: a demanda por desempenho.

A Reforma do Judiciário, se colocada à luz da análise de Carolyn J. Heinrich (2002, p. 70), revela que a instituição está voltada não só para a efetividade do judiciário como do governo, submetido à exigência de se ser mais eficaz, eficiente e responsivo, isto é, um ente submetido à população. A gestão por resultados sociais vem sendo vivenciada na prática e debatida por teóricos.

De acordo com a autora citada acima, a *accountability* em sua definição mais ampla é o motor da busca pela excelência dos resultados positivos nas

instituições e as transformações pela qual o sistema judiciário brasileiro passou nas últimas décadas do século XX podem ser vistas como expressões desta busca. Enquanto partes de um princípio positivado na Constituição, as noções de efetividade, celeridade e transparência (por exemplo), não possuíam o mesmo potencial coercitivo que hoje está corporificado na instituição do CNJ e seus poderes administrativos e correccionais garantido pelo seu Regimento Interno.

A discussão acerca da *accountability* horizontal que o CNJ desempenharia sobre as instituições de justiça perpassa pelo papel de *ombudsman* (um ente semelhante a um “ouvidor”) que busca cumprir enquanto instituição responsiva. Na medida em que se apresenta à sociedade como um canal de comunicação e fiscalização dos atos do poder judiciário e seus agentes sendo capaz de investigá-lo a partir do fluxo de denúncias e reclamações que emanam dos cidadãos-clientes dos serviços de justiça, é possível associá-lo à interpretação de Stacey (1978) e Rowat (1977) *apud* Jan-Erik Lane e Svante Ersson, cientistas políticos europeus que pensaram como a cultura política de democracias europeias fornecem suportes à política institucional.

Ao teorizarem sobre as instituições judiciais, os autores trazem à tona estudos comparativos entre países que adotam o princípio “Rule of Law”, o qual implica a observância de processos justos e regulados perante cidadãos e entidades envolvidas em litígios, a sujeição dos atos do Poder Executivo ao Parlamento e a capacidade de acesso igualitário e amplo aos tribunais pelos cidadãos visando defender seus direitos conforme assegura a constituição nacional. Porém observam que mesmo adotando tais traços constitucionalistas, alguns países apresentam *fraca* poder de revisão judicial, em geral complementado pela proteção de direitos por meio de atos de um *ombudsman*, o qual não é uma corte (LANE; ERSSOM, 2000, p. 172) nem um órgão eletivo.

O questionamento sobre a natureza da *ombudsman institution* em democracias de fraca revisão institucional, como as latino americanas que passaram por processos ditatoriais, leva-os a concluir que este papel de “ouvidor” pode oscilar entre a de um procurador público ou essencialmente de um investigador frente a um sistema administrativo de tribunais numerosos podendo agir sobre eles em vários graus, apenas recomendando ajustes ou chegando a puni-lo com normas administrativas.

The recommendations of the ombudsman may be considered as merely guidance for the future development of administrative practice or they may be regarded as a quasi-judicial verdict, which must be implemented fully, especially when they target a single decision, demanding that it be remade or changed. The ombudsman may concentrate upon the decisions made by authorities, testing their validity against standard operating procedures in public law¹². (LANE; ERSSOM, 2000, p. 173).

Deste aspecto levantado nas análises sobre as instituições judiciárias, depreendemos que os princípios do CNJ enquanto ente correcional, atua no sistema de justiça brasileiro como um *ombudsman*. Cabe aqui ressaltar que a ritualidade envolvida no desencadear dos atos de inspeção e correção da Corregedoria Nacional de Justiça sobre os tribunais pode ser, portanto, interpretada como o momento no qual a voz de cidadãos envolvidos no mundo do direito profissionalmente (operadores do direito de modo geral) e ocasionalmente (pessoas litigantes, ativistas dos direitos humanos, público geral envolvido com as atividades do CNJ ou de tribunais de justiça) repercutem sobre o *modus operandi* da instituição e importam a ela.

No capítulo anterior foi mencionado que uma das condições iniciais para que se leve a cabo um ato de inspeção da Corregedoria sobre uma instituição prestadora de justiça ou órgão auxiliar é a sondagem de suas situações problemáticas ou escusas mencionadas durante as audiências públicas realizadas pelo CNJ junto à comunidade das capitais e do interior. Isto evidencia uma tendência observada por Sadek (2010, p. 16) do Poder Judiciário brasileiro após a Emenda Constitucional n. 45/04 que instituiu a sua reforma: rompimento da inércia na gestão interna deste poder e o incremento da sua governança – na medida em que toma ações baseada em dados estatísticos, publiciza-os e envolve no cerne de algumas de suas ações a sociedade, por meio de audiências públicas. Representa historicamente um grande avanço para a instituição e o desenvolvimento de uma prática de *accountability*; por outro lado, esta responsividade por si não é uma condição suficiente para que a efetividade se fortaleça como um princípio institucional. Faz-se necessário analisar se ela se traduz como efetividade nos tribunais para o cidadão que busca o seu direito de acesso à justiça.

¹² “As recomendações do ouvidor podem ser consideradas como uma mera orientação para o futuro desenvolvimento da prática administrativa ou elas podem ser consideradas como um veredicto quase jurídico que deve ser implementado totalmente, especialmente quando eles têm como alvo uma única decisão, exigindo que seja refeita ou alterada. O ouvidor pode concentrar-se sobre as decisões tomadas pelas autoridades, testando sua validade contra procedimentos operacionais padrão em direito público” (tradução livre).

2.2. EFETIVIDADE E RECORRIBILIDADE NA RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS: QUALIDADE DOS SERVIÇOS JURISDICIONAIS PARA A SOCIEDADE

A reforma do judiciário brasileiro é um marco na consolidação do acesso à justiça como uma política pública básica para garantia da ampla gama de direitos que a Constituição Brasileira oferece à população. O fenômeno que se segue a essa positivação dos direitos é o crescimento do contingente de pessoas que passam a enxergar nas vias judiciais canais de realização de anseios básicos da vida moderna: *déficits* governamentais na área da saúde, educação, mobilidade urbana, segurança, meio ambiente; conflitos contratuais e trabalhistas; conflitos nas relações de consumo; redefinições de condições familiares.

A situação gerada pelo fenômeno da expansão de demandas como estas para os tribunais no Brasil, especialmente durante a década de 90, exigiu das instituições de justiça a capacidade de redimensionar-se e garantir o exercício da cidadania, seja para receber quem ingressa no sistema de justiça pela primeira vez quanto para quem deseja sair dele com um parecer, uma solução ou uma noção do próximo passo a se tomar com vista à sua causa. Diante da tendência crescente da judicialização das relações sociais o simples acesso à justiça já não representa com suficiência um dos grandes entraves que o sistema enfrenta, pois para além da quantidade há de se observar a qualidade da justiça, materializada por toda a cadeia produtiva envolvida na tutela jurisdicional.

O ato de o Estado tutelar juridicamente é aqui compreendido como a possibilidade de ele se manifestar sob a forma de regras previstas na Constituição e nos Códigos Civil e Penal para se fazer cumprir preceitos constitucionais na vida do cidadão que acionou o sistema de justiça. O ato, em um nível mais realístico, só converte os preceitos em utilidade para o cidadão na medida em que os instrumentos processuais são mobilizados para alcançar as suas prestações materiais. Nesse contexto é que se forma e fortalece a concepção de acesso à justiça atrelada ao Estado de Bem-Estar Social e que foi trabalhada por Cappelletti e Garth (1988, 26): a justiça como um direito básico voltada para o amplo acesso à todos e produção de resultados justos.

A legitimação social e política desta concepção pelas sociedades modernas fez com que o fenômeno do acesso à justiça tenha sido adotado pelos estudiosos do mundo do direito e legisladores como a pedra fundamental da processualística moderna. Destarte, em toda retórica da justiça subsumida ao direito, passa a ser imprescindível remeter-se ao acesso à justiça considerando o processo como o meio por excelência da sua realização.

As proposições dos juristas modernos giram em torno do universo processual e seu desempenho e neste sentido destacamos a definição de Theodoro Júnior, construída a partir do contraponto entre a expectativa gerada pelo sistema de justiça e como de fato ele é operacionalizado:

O ideal de acesso à justiça se confunde com a aspiração de efetividade da prestação jurisdicional. Por efetividade entende-se a aptidão de um meio ou instrumento para realizar os fins ou produzir os efeitos para que se constitui (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 34).

Como se observa, o processo é o eixo de referência para a avaliação do desempenho da justiça. É através dos trâmites processuais das instituições judiciais e seus atores que os centros de controle e planejamento podem observar e inferir respostas sobre a quantidade e a qualidade da prestação dos serviços jurisdicionais. Neste panorama de monitoramento do desempenho dos serviços prestados é possível interpretar como o Conselho Nacional de Justiça age no sentido de controlar a qualidade dos tribunais estaduais de primeira e segunda instância e cartórios como espaços iniciais de prestação de políticas públicas e exercício da cidadania.

O controle interno da efetividade e da qualidade como um todo dos tribunais do poder judiciário, hoje dotado de considerável aparato técnico e informacional que permite a mensuração do desempenho, passou por resistências e reformulações graduais perceptíveis. Isto se deu sobretudo após a promulgação da Constituição de 88 com a ampliação do rol de direitos constitucionais e os sinais de crise do Estado de Bem-Estar Social brasileiro nos anos 80 e 90, conforme autores levantados no estudo de Nogueira (2010, p. 19) demonstram.

O autor destaca que a noção de controle institucional era pequena e inexistente frente à de independência judicial nos primeiros anos após 1988, insulamento esse que se configurou como duas crises indistinguíveis na empiria: a

da gestão pública do Estado Brasileiro e a do Poder Judiciário burocratizado, cristalizado e relativamente desconhecido e intocável. Era um contexto delicado no qual “garantir a efetividade [de direitos legislados abundantemente] pela via judicial” se mostrava uma atividade tensionada pela crise do Estado “combinando elevação das demandas e baixa capacidade de resposta do judiciário” (ARANTES apud NOGUEIRA, 2010, p. 19).

O debate das reformas na gestão pública do país na década de 90 trouxe à tona a ideia de otimizar os procedimentos do poder público com foco na melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão. A resposta da presidência da República no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob direção do ministro Bresser-Pereira. Entretanto, o único dos três poderes que não ofereceram abertura e cooperação foi o Poder Judiciário. O fato de se mostrar refratário é digno de destaque para aprofundar o esclarecimento sobre os limites da intervenção sobre os poderes republicanos, a composição e as particularidades da gestão do judiciário – tema que tangencia a também questão da independência judicial.

Em especial a questão da independência do judiciário nos estados encontra-se intimamente ligada ao tipo de *accountability* a qual cada tribunal é submetido e ao desenho constitucional. Numa breve comparação dos *designs*, conforme descreve Robl Filho (2012, p. 85), a *accountability* judicial a nível subnacional nos Estados Unidos é vertical (isto é, a recompensa ou sanção aos agentes de justiça se dá por eleição estadual dos juízes das cortes locais periodicamente) enquanto que no Brasil a *accountability* judicial é horizontal (a sanção ou a recompensa se dá entre as próprias instituições hierarquicamente organizadas).

Durante o processo de reforma do judiciário a proposta de eleições para juízes estaduais não repercutiu e permitiu que a independência do juiz brasileiro fosse preservada se atendo aos critérios de observância das leis vigentes. Mesmo assim, a independência não é plena, pois existe na Constituição Brasileira o Princípio do duplo grau de jurisdição, na qual se prevê “a existência de tribunais para julgar as decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais de instância inferior” (DANTAS, 2012, p. 41).

A existência de tribunais superiores e o princípio do duplo (que dependendo do recurso, pode ser triplo ou até quadruplo) grau de jurisdição são as condições

que permitem o fenômeno da recorribilidade das decisões de magistrados. Todo ato estatal precisa de controle e é esta possibilidade de revisão judicial capaz de assegurar que equívocos nas sentenças venham a ser analisadas e corrigidas. Do contrário, a finalização de um processo na justiça estadual poderia implicar, em alguns casos, em injustiça.

Além da binômio independência judicial e recorribilidade, uma outra característica do Poder Judiciário Brasileiro o configura organizacionalmente e impacta sobre a efetividade das instituições de justiça é a presença de uma “Burocracia Profissional” (NOGUEIRA, 2010, p. 21).

É assim classificada por ser composta por juízes e auxiliares treinados para a padronização das suas habilidades, um reflexo da formação específica no curso de Direito, ser oriunda de processo seletivo rígido, possuir altas remunerações para os cargos de maior confiança e estar submetida às influências externas (os textos da lei) e internas (representadas pelas normas das corregedorias). Soma-se a isso o suporte oferecido pelos cartórios judiciais que cada juiz e sua equipe possuem, além da grande capacidade técnica dos magistrados e da sua autonomia na atividade de aplicação da jurisdição e supervisão dos próprios atos de gestão.

O’Toole e Meier *apud* Nogueira (2010, p. 21) levam em consideração um dado interessante para se refletir sobre o impacto da figura do juiz sobre a condução dos trâmites processuais e efetividade. De acordo com eles, a gestão interna dos tribunais é normalmente relegada a um segundo plano pelos magistrados, visto que a legitimidade do Poder Judiciário enquanto ente administrativo parte, na percepção dos juízes, muito mais da gestão externa.

Ou seja, tende a ser da mentalidade da cultura jurídica tradicional considerar que toda sorte de fatores ligados à celeridade, às relações interinstitucionais, à criação de infraestrutura para o trabalho e a mediação com influências externas aos tribunais estariam sob a responsabilidade de instituições fora dos tribunais locais, como o CNJ. Diante da fraqueza da gestão interna que este pensamento enseja, a criação de uma cultura jurídica responsável diante do *accountability* horizontal seria assim necessário para ajustar a performance dos tribunais à princípios sintonizados com princípios modernos da administração pública.

Ao considerar “gestão interna”, O’Toole e Meier *apud* Nogueira (2010, p. 22) abarcam uma gama de atividades caras a um gestor público corporificado na figura do magistrado: estabelecer metas, criar incentivos e sanções para funcionário, estruturar processos de trabalho e gestão de pessoas. Mesmo diante de tais prerrogativas decorrentes da independência judicial, o exercício da *accountability* interno aos tribunais tende a ser pouco mobilizado. Segundo as observações de Meier *apud* Nogueira (2010, p. 22),

Ao tratar do que entende ser a causa de parte significativa desta situação, Meier (2007:6) acrescenta que juristas aparentam não ter habilidade gerencial quando da necessidade de exercer tarefas administrativas. Em consonância com Meier (*idem*), Nalini (2006) e Vieira e Pinheiro (2008), Pammer e Cramer acrescentam uma característica referente à natureza da formação acadêmica e profissional do magistrado que vem a impactar o referido contexto. Para Pammer e Cramer (1993:206), a formação do juiz o leva a ver problemas legais onde existem problemas gerenciais, e a aplicar soluções legais-autoritárias onde seriam necessárias soluções gerenciais. (NOGUEIRA, 2010, p. 22)

A importância da presença de um juiz com perfil gerencial faz a diferença no desenvolvimento dos trâmites burocráticos em um tribunal, haja vista a concentração de funções em torno do seu cargo e cultura de centralização das decisões. Cabe ressaltar que a descentralização engloba também a desburocratização a resolução de alternativa de disputas, sendo um dos esforços do Conselho Nacional de Justiça nos últimos anos. Desta forma, o ideal é que nos próximos tempos o Judiciário precise atuar classicamente apenas onde a sociedade não conseguiu resolver por meios extrajudiciais as suas pendências.

A mediação e a conciliação são práticas presentes em muitos tribunais e são reconhecidas pelo CNJ como duas das soluções para agilizar casos pendentes. Associadas às recentes mudanças no Código Civil Brasileiro que prevê a conciliação como etapa necessária e prévia a instauração de todo processo judicial, certamente os mecanismos extrajudiciais poderão ser aplicados de maneira mais uniforme em todo os tribunais estaduais e impactarão sobre a redução da litigiosidade e, tendencialmente, efetividade dos serviços da justiça brasileira.

2.3. A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS INDUZINDO A PRESENÇA DA CORREGEDORIA DO CNJ NOS ESTADOS ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2012

A análise dos dados empíricos aqui apresentados conta com basicamente dois bancos de dados. Um deles, o “Indicadores da Litigiosidade dos Tribunais de Justiça Estaduais da Região Norte do Brasil” é oriundo da série de relatórios “Justiça em Números” elaborados e publicados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ desde 2004. Os relatórios são nomeados conforme o ano de suas publicações, mas sempre consideram o ano anterior como o período base. Nossa amostragem considera os relatórios Justiça em Números 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, visto que eles se referem aos anos anteriores a cada um dos anos no quais houve inspeções e correções nos tribunais de justiça estaduais da Região Norte do país.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ agrega no “Justiça em Números” informações estatísticas processuais e infra estruturais das instituições que prestam o serviço de justiça pública brasileira classificando os dados em três classes de indicadores (multi e unidimensionais): insumos, dotações e graus de utilização (onde se incluem os recursos financeiros, humanos e físicos); litigiosidade (de primeiro grau, de segundo grau, de turmas recursais e juizados especiais); e acesso à justiça e perfil das demandas (relativos à assistência judiciária gratuita e o perfil dos demandantes).

Para se mensurar a efetividade do trabalho jurisdicional, foram coletados os indicadores de litigiosidade da justiça brasileira classificados como “taxa de recorribilidade externa” dos relatórios “Justiça em Números” publicados anualmente no site do CNJ. Foram selecionados os dados relativos aos TJEs da Região Norte relativos aos anos de 2009 a 2012. Eles são a representação percentual da quantidade de recursos à Instância Superior em relação aos Acórdãos publicados nos graus de decisão das justiças comuns estaduais.

Fazem parte desta classe de indicadores de efetividade dos TJEs:

- a) Taxa de Recorribilidade Externa no 2º Grau;
- b) Taxa de Recorribilidade Externa no 1º Grau;

- c) Taxa de Recorribilidade Externa nos Juizados Especiais;
- d) Taxa de Recorribilidade Interna no 2º Grau;
- e) Taxa de Recorribilidade Interna no 1º Grau;
- f) Taxa de Recorribilidade Interna nas Turmas Recursais;
- g) Taxa de Recorribilidade Interna nos Juizados Especiais;

A escolha da litigiosidade como a classe de indicadores capazes de representar a dimensão de efetividade da justiça nos tribunais estaduais está ligada com a constatação trabalhada na obra “Acesso à Justiça” de Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1988), na qual se demonstra que houve nas democracias ao longo do século XIX e XX uma expansão do acesso à tutela jurídica monopolizada pelo Estado.

Gradualmente esse fenômeno aumentou suas dimensões assumindo formas comuns nas políticas públicas judiciárias em diversos países que foram interpretadas como “ondas de acesso à justiça”; na sua expressão mais recente, um dos fortes indicadores de uma delas (a que se vive nos dias atuais) é a crescente litigiosidade e busca por suas resoluções nas vias legais do Estado. Na teoria, o que denota um amplo acesso à justiça, pode na empiria representar apenas um amplo acesso às estruturas judiciárias e abrir para um novo horizonte de problemas dos quais padecem a maior parte dos Estados Democráticos de Direito da atualidade e dos próximos anos.

Os autores constataam que entre o acesso à justiça e a concretização da mesma há problemáticas internas aos tribunais e órgãos auxiliares como a morosidade, a falta de transparência e a possibilidade de recorrer em diversas instâncias protelando a execução de medidas judiciais e extrajudiciais – o que de fato resolveria o litígio entre as partes. Portanto, no interesse de obter uma visão amostral destes entraves judiciais internos aos TJEs os indicadores de litigiosidade selecionados são relativos à:

Litigiosidade de 1º grau, por meio da *Taxa de Congestionamento*¹³ na *Fase de Execução*¹⁴ do 1º Grau (TCEx1º). É obtida a partir do Total de Processos

¹³ Vide Glossário.

Baixados de Execução no 1º Grau (T BaixEx1º), do número de Casos Novos de Execução¹⁵ no 1º Grau (CnEx1º) e do número de Casos Pendentes de Execução no 1º Grau (CpEx1º) através da fórmula

$$TCEx1^\circ = 1 - (T\text{BaixEx}1^\circ / (Cn\text{Ex}1^\circ + Cp\text{Ex}1^\circ))$$

Litigiosidade de 2º grau, aferida pelas *Taxa de Recorribilidade Interna* (RIn2º) que indica o número de recursos internos interpostos nos Tribunais Estaduais em relação ao número de decisões passíveis de recurso interno no 2º Grau da Justiça Estadual no período-base (semestre) cuja fórmula é

$$TRIn2^\circ = RInt2^\circ / DeRInt2^\circ$$

e a *Taxa de Recorribilidade Externa* (Rx2º) correspondente ao número de recursos endereçados aos Tribunais Superiores em relação ao número de acórdãos publicados pelos Tribunais Estaduais passíveis de recurso no período-base (semestre) obtida pela fórmula:

$$TRx2^\circ = RSup2^\circ / Apublic2^\circ$$

Com o fim de estabelecer e observar uma das relações hipotéticas apresentadas – de que a performance das instituições judiciárias pode ter relação com a presença forte ou fraca da Corregedoria do CNJ nos TJEs mencionados – foi necessária a construção do banco de dados “Inspeções e Correições do CNJ nos TJEs Amazônicos” a partir de relatórios finais dos Autos de Inspeção Judiciária e dos Autos de Correição realizados até o ano de 2013.

Consideramos neste trabalho todas as inspeções e correições *in loco* realizadas pela Corregedoria do CNJ nos TJs dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, as quais ocorreram entre os anos de 2009 e 2012. Como parte principal da política de transparência e publicização do Conselho Nacional de Justiça, são disponibilizados os relatórios na íntegra destes atos imediatamente após a finalização dos mesmos. Nosso banco de dados é composto de dez relatórios publicados pelo CNJ, sendo 7 de inspeções e 2 de correições nas quais consideramos apenas as informações relativas aos tribunais de justiça dos estados supracitados.

Os relatórios e seus respectivos anos são de:

Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas em 2009;

Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins em 2009;

¹⁴ Vide Glossário.

¹⁵ O termo execução diz respeito a qualquer tipo de provimento de sentenças.

Inspeção nas varas de execuções penais do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em 2011;

Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado do Amapá em 2011;

Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia em 2012;

Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado de Roraima em 2012;

Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado do Amapá em 2012;

Correição no Tribunal de Justiça do Estado do Pará em 2012; e

Correição das Unidades Administrativas do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em 2012.

Para sistematização de uma única taxa de recorribilidade, foi feita a média aritmética de todas estas taxas por TJ estadual em cada um dos anos no período analisado.

Para o tratamento empírico destes dados, foi realizado o *download* dos autos e, em virtude da extensão e das variações de formato de apresentação dos relatórios – alguns relativamente sucintos, outros pormenorizados.

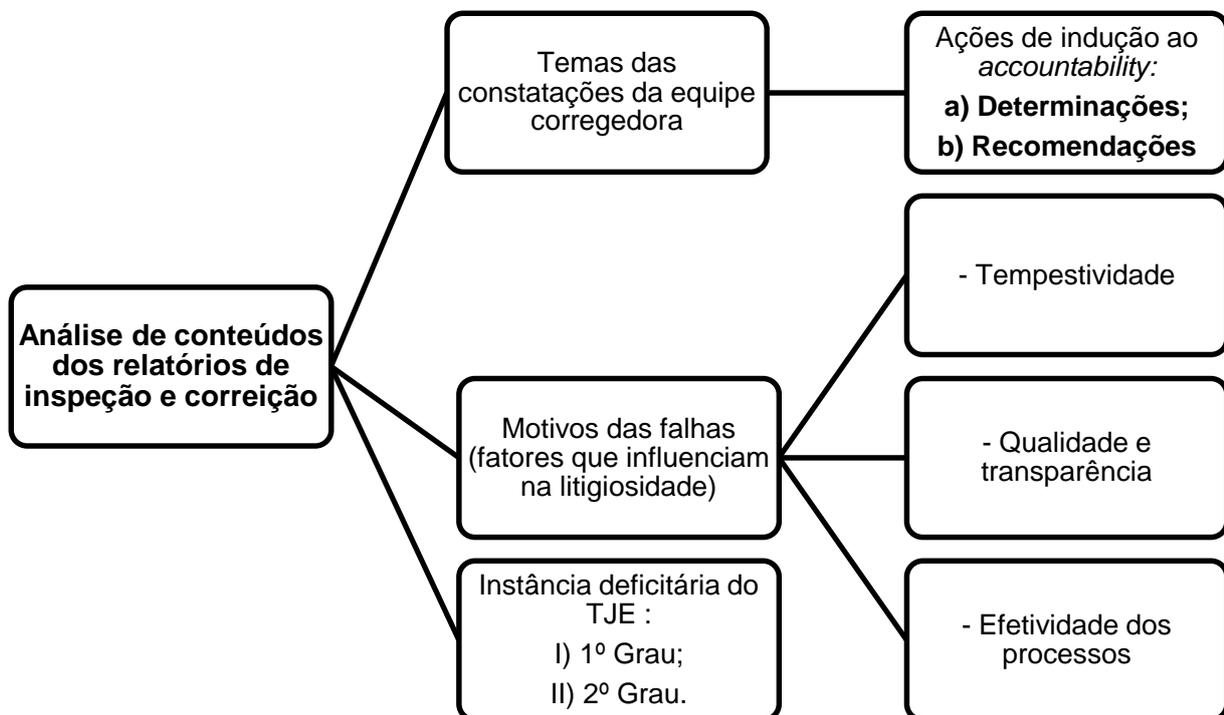


Figura 7 – Esquema metodológico de coleta de dados dos relatórios de inspeções e correições nos TJEs da Região Norte. Fonte: O autor.

Consideramos que a essência do poder correccional do CNJ por meio dos dois referidos recursos de poder está na capacidade de interferir sobre a dinâmica de uma instituição de justiça – seja para manter ou alterar seu *status quo* – e se consubstancia no texto ao se expressar no tom de “determinação” ou literalmente determinando que algo seja feito com prazos definidos. Consideramos também que tal capacidade de constrangimento institucional não se manifesta apenas de forma estrita, podendo ser mais branda: neste caso, o interesse do *principal* sobre o *agent* se configura como uma “recomendação”, “sugestão” ou outra expressão correlata.

Em ambos os efeitos semânticos está presente a capacidade coercitiva do *principal* sobre os *agents*, isto é, do CNJ sobre os TJs. A partir dos textos dos autos circunstanciados, construímos uma categoria tipológica chamada aqui de “Ação da Corregedoria” que são classificadas nas duas tipologias “Determinação” e “Recomendação” no intuito traduzir nelas a *accountability* judicial institucional em duas magnitudes: respectivamente, forte e *fraca*.

Para além desta primeira etapa metodológica, ressaltamos que a análise de cada relatório de inspeção e correição nos sugere como o impacto da Corregedoria do CNJ sobre as dinâmicas dos tribunais têm ocorrido de forma a reorganizar, por meio destas sanções potenciais, as atividades dos tribunais, no esforço de identificar os desvios, reprimi-los e em caso de reincidência, monitorá-los para mitigá-los. Considerando o esforço de classificação do próprio CNJ nos autos circunstanciados, construímos outra categoria tipológica aqui chamada de “Temas das constatações”.

No primeiro momento de contato com o banco de dados, trouxemos esses temas literalmente como foram identificados nos relatórios para termos uma noção da miríade de desvios encontrados nos tribunais. Em seguida, foi feita a filtragem dos mesmos de acordo com a tipologia de ações que o CNJ tomou diante das constatações visando induzir a *accountability* judicial institucional; com isto foi possível quantificar os números de “Determinações” e “Recomendações” correspondentes aos problemas identificados.

Para dar uma noção aproximada dos níveis do sistema de justiça nos estados nos quais as ações do CNJ se fizeram mais presentes, foi criada também a categoria tipológica de local, nos quais classificamos os temas por local onde foram constatadas as irregularidades: “Varas da Capital” e “Varas do Interior”.

Posteriormente, foi observada a necessidade de se reclassificar cada um Temas das Constatações em função de duas novas categorias que permitiriam aferir

as instâncias nas quais a presença do CNJ possa ter sido induzida por problemas na atividade judicante ou desvios de conduta internos aos tribunais – assim os relatórios foram reanalisados e foi agregado ao banco de dados a categoria “Instância” em “1º Grau” ou “2º Grau”.

Por fim, foi criada a tipologia “Motivo”, a qual informa que fatores impediriam a resolução das litigiosidades. Para descrevê-las foi necessário interpretar as descrições das circunstâncias onde houve as falhas relatadas pelo juiz corregedor e sua equipe nos temas dos relatórios finais. Partindo das teorizações de Cândido Dinamarco (1990, p. 350; 2009, p. 324) sobre a instrumentalidade do processo no sistema de justiça em uma democracia, estabeleceram-se três categorias centrais que permitem ilustrar as dificuldades inerentes a este sistema: a *qualidade e objetividade do serviço jurídico*, a *tempestividade*¹⁶ *da tutela jurídica* e a sua *efetividade*. Desta forma, adotaram-se resumidamente as categorias “Tempestividade”, “Qualidade e transparência”, e “Efetividade”.

Estas categorias se mostraram bastante profícuas ao se testar a primeira hipótese desta pesquisa que relaciona existência de inspeções e correições aos tribunais onde houve falhas na efetividade da justiça. As comparações dos dados de estatísticas judiciais com os dos autos da Corregedoria indicam que tribunais mais deficitários, sobretudo os de 2º Grau, apresentaram informações processuais precárias e sistemas de informações administrativas pouco estruturados. Justamente estes tribunais estão entre os que apresentam maiores taxas de recorribilidade.

Deste cenário é possível estabelecer não apenas um nexo de significância para a primeira hipótese do trabalho, mas confrontar o entendimento corrente na cultura jurídica de que a recorribilidade é motivada por pouca competência técnica e reflexiva do magistrado. Fica evidente que fatores estruturais também pesam e muito sobre os *outputs* do ato de julgar. Mais evidências empíricas são levantadas na seção seguinte.

2.3.1. A tempestividade da tutela jurídica

Esta tipologia diz respeito à todas situações diagnosticadas nas inspeções e correições que impactaram sobre o fluxo de tempo no qual se dá a tutela jurídica. A partir da conceituação de Diniz (1998b, p. 650), o termo diz respeito à atribuição

¹⁶ Vide Glossário.

constitucional de proteção de direitos dos cidadãos por parte do Estado visando a resolução justa e célere das contendas judicializadas.

Entre os anos de 2009 e 2012 os autos de inspeções e correições realizadas nos tribunais de justiça estaduais do Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins revelaram que a celeridade processual não corresponde à maior deficiência comum aos TJEs, embora apresente um considerável número de ocorrências. Elas estão distribuídas entre as instâncias de primeiro e segundo grau sem apresentar diferença grande na frequência das ocorrências. Porém, ao ranquear os estados em função das ocorrências em cada instância, nota-se que o Estado do Amazonas é o que apresenta a maior concentração de irregularidades constatadas pela Corregedoria do CNJ em relação à tempestividade da tutela jurídica no período considerado.

As deficiências na celeridade processual ocorreram em proporções iguais ou menores nos tribunais de segundo grau nos estados analisados, com exceção de Rondônia.

TJE	1º Grau	2º Grau	Total
Amazonas	6	5	11
Rondônia	2	3	5
Tocantins	3	2	5
Amapá	2	2	4
Pará	2	2	4
Roraima	1	0	1
Acre	0	0	0

Tabela 1 – Frequência dos problemas relativos à tempestividade no 1º e 2º Graus dos TJEs amazônicos (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ (2009-2012).

O estado do Amazonas foi o que mais apresentou deficiências administrativas ligadas à tempestividade de acordo com o auto de inspeção realizado pela Corregedoria do CNJ em 2009. A maioria dos seus entraves ocorreram em tribunais de 1º grau além de suas secretarias e outros departamentos ligados à gestão. Nos relatórios percebe-se que das onze constatações, três são

atribuídas à indolência do magistrado e servidores, situações que se apresentam relacionadas à uma carência de controles externos embora inerentes aos próprios tribunais, como sua Corregedoria, interferindo no clima organizacional proativo.

Tendência semelhante é a do TJE de Roraima, no qual as ocorrências são relativas, em sua maioria, às paralizações indevidas de processos também no primeiro grau. Dentre todos os estados considerados na amostragem, apenas o Acre não recebeu intervenções de quaisquer tipos desde a fundação da Corregedoria Nacional de Justiça em 2005. Nota-se que o problema da morosidade se encontrava disperso ao longo dos dois níveis da justiça estadual.

Esta conjuntura converge com a preocupação dos teóricos da administração pública e da ciência política (DELEON, 2010, p. 574; NOGUEIRA, 2010, p. 20; SADEK, 2010, p. 14) apresentadas. Seus argumentos acerca das possíveis limitações da performance do juiz como gestor podem ser inferidas desta realidade empírica captada pelas inspeções ao se reunir tais dados em série temporal (congestionamento dos processos e recorribilidade das decisões) principalmente na primeira instância onde há o maior volume de entrada de processos e por ser o primeiro contato do cidadão com o poder judiciário.

Sem a pretensão de pautar a gerência de um tribunal local a partir da sua cultura organizacional ou ao magistrado, cabe destacar que possíveis empecilhos à efetividade processual podem residir em fatores atitudinais associados à imagem de líder da organização burocrática e suas escolhas.

Linda deLeon, principalmente, resgata a sinergia entre os termos *accountability* e responsabilidade. Quando se fala de *accountability*, refere-se a um conjunto articulado ou não de controles externos agindo sobre o comportamento individual ao passo em que ao se tratar de responsabilidade, lida-se com os valores pessoais e em especial com controles internos sobre o comportamento traduzidos em hábitos, saberes e sentimentos pessoais. A partir destes dois âmbitos, a teórica interpreta as relações entre responsabilidade administrativa, valores pessoais e ética ressaltando que nenhuma organização humana prescinde de “usar controles externos (responsabilização) ou de contar com as restrições interiorizadas impostas pelo senso de responsabilidade” (DELEON, 2010, p. 574).

Apropriando-se de estudos sobre clima organizacional, a autora categorizou as tarefas de uma organização em duas dimensões hipotéticas: se as metas para as quais as ações dos agentes devem ser dirigidas são evidentes ou ambíguas / conflitantes e se os meios a serem utilizados são certos ou incertos. Considerando cada variável como dicotômica e ilustrativa de um tipo de instituição, surge o seguinte quadro:

Metas (preferências em relação a possíveis resultados)			
		<i>Claras</i>	<i>Ambíguas ou conflitantes</i>
Meios (conhecimento das relações de causa e efeito)	<i>Certas</i>	1. Hierarquia Decisões por cálculos; Estrutura burocrática	2. Pluralismo competitivo; Decisões por negociação; Estrutura representativa
	<i>Incetas</i>	3. Comunidade Decisões por consenso; Estrutura colegial	4. Anarquia; Decisões por “inspiração”; Estrutura de rede

Quadro 2 – Decisão e estrutura organizacional. Fonte: DeLeon (2010, p. 577.).

A célula 1 expressa as condições organizacionais que se presumem de um tribunal: as metas são claras e os meios são certos, as decisões e rotinas são codificadas e há um sistema hierárquico e uma clara cadeia de comando. Neste ambiente, a *accountability* está ligada às regras e procedimentos de trabalhos, os quais por mais objetivos que sejam, espera-se que sejam internalizados por todos e com autodisciplina para segui-las, sem a necessidade de supervisão constante.

A estrutura da organização influencia o trabalho dos indivíduos, mas associado a isso a autora destaca também que o senso de responsabilidade dos gestores e seus subordinados é no fim das contas um amálgama de mais quatro elementos básicos: a natureza humana, os valores comunitários, a socialização profissional e a filosofia pessoal.

No intuito de observar as correspondências estatísticas entre os *déficits* constatados pela equipe de juízes corregedores e auxiliares da Corregedoria do CNJ e os indicadores de litigiosidade da justiça estadual elaboradas pelo Justiça em Números, extraiu-se a média das taxas de congestionamento de cada estado durante os anos em que houve inspeções e correções.

A partir da comparação gráfica dos indicadores relativos à litigiosidade nos relatórios Justiça em Números com as tipologias das constatações da Corregedoria do CNJ em cada estado busca-se observar as condições organizacionais dos tribunais que levaram ao *déficit* no serviço jurisdicional impactando na efetividade do trabalho do magistrado e na expectativa do cidadão usuário do sistema de justiça. O intuito do momento é de observar, para além deste processo, quais os problemas ligados à lentidão processual geraram a inefetividade em diferentes intensidades nos estados do Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins – excluindo da análise desta correlação de fatores o estado do Acre, no qual não houve inspeções do Conselho do CNJ.

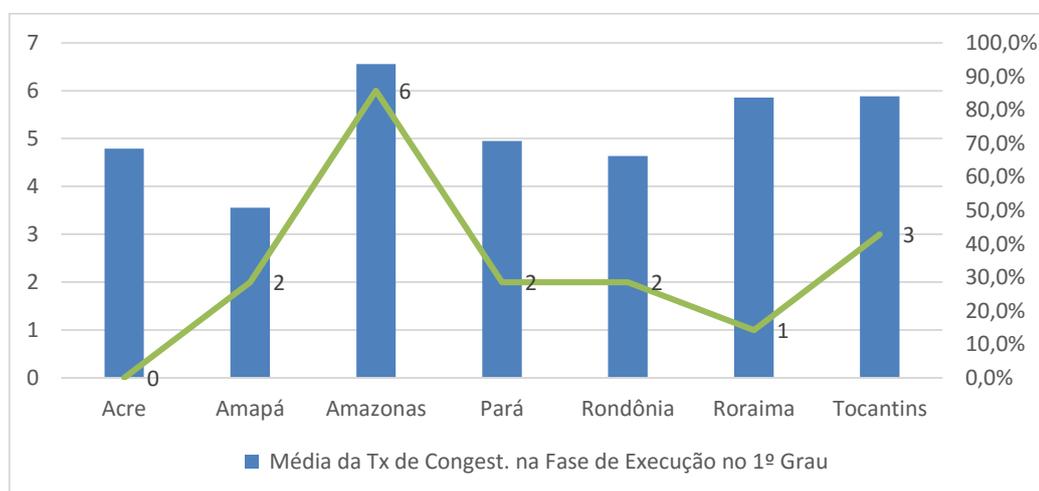


Figura 8 – Gráfico de frequência das falhas na tempestividade no 1º Grau dos TJEs amazônicos face à média das taxas de congestionamento na fase de execução do 1º Grau (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ e Relatórios Justiça em Números (201-2013).

Em relação apenas à morosidade processual constatada pela pesquisa Justiça em Números, seis dos sete estados da Região Norte apresentaram suas médias de taxas de congestionamento superiores à 60% entre os anos 2009 e 2012: Rondônia (66,3%), Acre (68,4%), Pará (70,7%) Roraima (83,7%), Tocantins (84%) e Amazonas (93,7%). No entanto, começa-se a observar que há coincidência parcial de todas as frequências de falhas de tempestividade nos estados encontradas pela Corregedoria do CNJ e os percentuais de congestionamento processual na fase de execução no 1º grau dos TJEs.

O TJE de Roraima apresentou apenas uma falha administrativa ligada à tempestividade na inspeção realizada em 2012, mas apresenta a terceira maior taxa

média de congestionamento sendo que no ano referido esta foi de 84,7%. Importante mencionar que a constatação da Corregedoria dizia respeito à problemas com uma estrutura básica do sistema de justiça brasileiro que é o sistema de processos eletrônicos. Considerando as análises de DeLeon (2010, p. 574) cabe ressaltar o papel destes mecanismos para a previsibilidade e padronização dos procedimentos administrativos ensejando o clima organizacional com clareza de metas (dentre elas, a celeridade) e meios hierárquicos ou colegiados de tomadas de decisão e planejamento. A ausência de um sistema de monitoramento (processos eletrônicos), entretanto, culmina na imprevisibilidade e congestionamento.

Casos semelhantes onde não houve a coincidência da taxa de congestionamento no primeiro grau com muitas falhas de tempestividade judicial ocorreram também nos TJEs do Pará, Rondônia e Amapá, cujas taxas médias de congestionamento no primeiro grau estavam entre 50% e 70% durante o período considerado na pesquisa, mas cada uma apresentou apenas duas falhas associadas à tempestividade. No Pará, onde a taxa de congestionamento no ano da inspeção (2011) era de 75,2%, os problemas foram com a comunicação interna de procedimentos administrativos que impactaram sobre o fluxo dos mesmos.

Em Rondônia (avaliado em 2012 apresentando a taxa de congestionamento no 1º grau de 66,3%) todos os problemas com o primeiro grau ocorreram nas varas do interior (ao contrário dos outros estados citados) e eram causados pela sobrecarga de trabalho das unidades de serviço do tribunal e a desregularização dos processos parados, sendo determinada a realização de um mutirão. No Amapá por meio de inspeção realizada em 2011 foi constatado também problemas nas varas do interior ligadas a lentidão no cumprimento de decisões e em 2012 outra inspeção encontrando um grande volume de processos suspensos nas varas da capital demandando um outro mutirão. As taxas de congestionamento no 1º grau foram respectivamente 30,8% e 56,5%.

Tocantins e Amazonas são dois estados nos quais a ideia pressuposta na hipótese se confirmou quando avaliamos o impacto da tempestividade como um componente tridimensional da efetividade do processo jurídico. No TJE de Tocantins há a segunda maior taxa média de congestionamento (sendo o congestionamento no ano da inspeção, 2009, de 75,5%) e apresenta mais ocorrências que os tribunais

supracitados, sendo que os *déficits* são, além das já verificadas sobrecarga de atividades na instituição e lentidão na circulação interna de processos, a ausência de magistrados com insuficiência de servidores.

No Amazonas, o estado com a maior média da taxa de congestionamento no primeiro grau e 98% de congestionamento no ano da inspeção, a Corregedoria do CNJ constatou na inspeção realizada em 2009 seis irregularidades influenciando a tempestividade na rotina dos tribunais de 1º grau. Elas eram basicamente de todos os tipos já mencionados nas anteriores (nas varas da capital, paralizações indevidas de processos nos gabinetes, insuficiência de servidores em geral e magistrados; e nas varas do interior assim como em algumas da capital casos de indolência dos magistrados em varas consideradas de relevância social, como a de infância e adolescência. Em três destas situações coube até a instalação de sindicância.

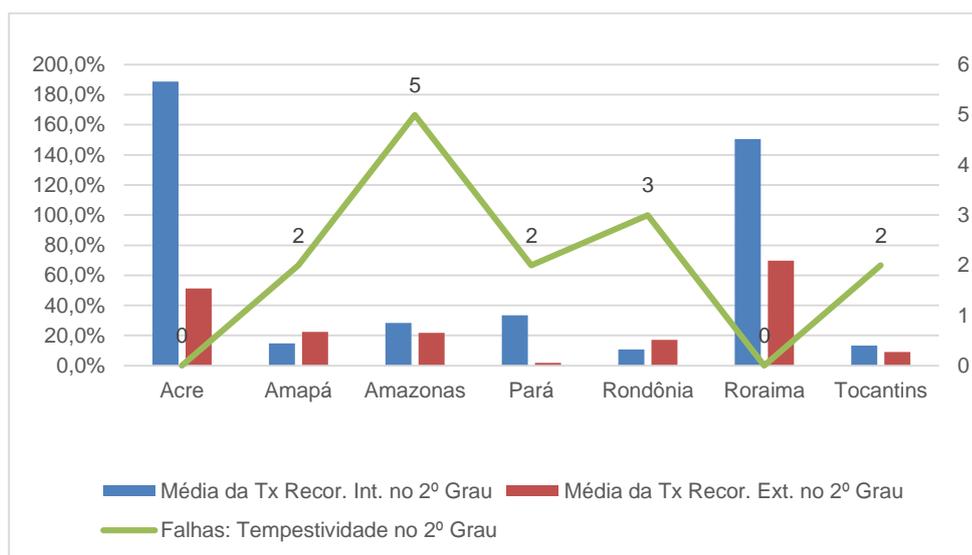


Figura 9 – Gráfico de frequência das falhas na tempestividade no 2º Grau dos TJEs amazônicos face à média das taxas de recorribilidade interna e externa no 2º Grau (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010-2013).

A análise dos dados relativos à litigiosidade no segundo grau de jurisdição das cortes estaduais traz à tona indicadores de onde pode-se depreender a inefetividade do trabalho jurisdicional: a *Taxa de Recorribilidade Interna* (RIn^{2º})¹⁷ e a

¹⁷ Número de recursos internos interpostos nos Tribunais Estaduais em relação ao número de decisões passíveis de recurso interno no 2º Grau da Justiça Estadual no período-base (semestre)

*Taxa de Recorribilidade Externa (Rx2^o)*¹⁸. Tomando-as como referência, é possível ter uma noção de qual tribunal tem sido mais efetivo no cumprimento de suas sentenças nas instâncias em que são publicadas, com a ciência de que a presença do CNJ através de sua corregedoria possa ter sido impactada ou não por tais indicadores.

Como se observa com a comparação dos indicadores de litigiosidade no segundo grau e falhas de tempestividade dos tribunais, as constatações da Corregedoria do CNJ não apresentam convergência parcial dos dados. A frequência de erros nos tribunais em situação de maior tempestividade, como nos fóruns de Amazonas e Rondônia contrasta com as baixas taxas de recorribilidade interna tanto no primeiro quanto no segundo grau. Interessante detalhar que nem no ano em que as inspeções ocorreram (respectivamente, 2009 e 2012) as litigiosidades no segundo grau eram tão evidentes e a eficácia judicial, abalada.

O estado no qual houve a maior média de recorribilidade foi o Acre (188,7% internamente e 51,2% externamente), onde não ocorreram ações da Corregedoria do CNJ, seguindo de Roraima (150,5% interno e 69,7% externo) onde não foram encontradas falhas relativas à tempestividade no segundo grau deste TJE. Essas tendências sugerem, preliminarmente, que o fenômeno da tempestividade nas instituições de justiça do 2^o grau apresenta relação pouco significativa sobre a condução e a qualidade das atividades judicantes (produção de sentenças) a ponto de provocar seu *déficit*.

Ao contrário do observado com os indicadores dos TJEs no primeiro grau, esses *gaps* entre os dois tipos de indicadores remontam à uma propriedade dos sistemas jurídicos republicanos, mencionados no início da discussão sobre *accountability* judicial e suas dimensões gerenciais e comportamentais: a independência judicial.

Ao se resguardarem nas atribuições clássicas do juiz sob a égide das prerrogativas de independência da atividade judicante, em tese, dependente apenas das competências técnicas e reflexivas do juiz, a tendência é de que se ignore as falhas da instituição.

¹⁸ Número de recursos endereçados aos Tribunais Superiores em relação ao número de acórdãos publicados pelos Tribunais Estaduais passíveis de recurso no período-base (semestre).

Em outro cenário, de um magistrado conectado com a evolução dos indicadores de congestionamento e recorribilidade da sua instancia, por exemplo, a probabilidade de falhas é menor. Este descolamento entre performance de um “juiz gestor” com a de um “juiz ponderador” evocado pelas teorizações de Nogueira (2010, p. 23) explica a distância entre taxas de congestionamento e falhas em tempestividade processuais – a fato que pouco ocorreu quando se confrontaram outras duas dimensões da litigiosidade: a qualidade / transparência e a efetividade das sentenças. A partir dessa checagem, será possível compreender a comprovação ou refutação da hipótese.

2.3.2. A qualidade e transparência dos serviços

A leitura dirigida dos Autos de Inspeção e Correição da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça revela que, de longe, o problema mais recorrente e impactante sobre a resolução das litigiosidades nos estados é ligado à qualidade e transparência dos serviços. Indiretamente, a clareza e objetividade dos procedimentos facilitam não apenas o bom andamento de quaisquer comunicações internas como a transparência das mesmas, dado os limites de sigilos de processos especiais, como os penais. Isto é muito importante para uma relação de horizontalidade e segurança na relação do cidadão-usuário com a instituição provedora do bem público.

Processos que não se abrem à previsibilidade ou são mal estruturados geram mais incertezas e demandam mais acompanhamento local de um serviço de advocacia, ou, no mínimo, mais deslocamentos do cidadão ao tribunal – fatores estes que encarecem as custas judiciais tendem a frustrar *a priori* ambas as partes, conforme mostram Cappelletti e Garth (1988).

TJE	1º Grau	2º Grau	Total
Roraima	33	41	74
Amapá	5	21	26
Pará	13	10	23
Tocantins	2	12	14
Amazonas	7	5	12
Rondônia	8	3	11
Acre	0	0	0

Tabela 2 – Frequência dos problemas relativos à qualidade e transparência no 1º e 2º Graus dos TJEs amazônicos (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ (2010-2013).

Os dados coletados indicam um volume bem mais significativo de falhas encontradas em comparação com a tempestividade. Os problemas com a qualidade dizem respeito tanto à qualidade do patrimônio da instituição quanto com os produtos parciais que resultam do seu trabalho e ele têm se mostrado mais generalizados no TJE de Roraima.

Por outro lado, a noção de transparência é muito associada à *accountability* também se faz muito presente nesta ação do CNJ visto que especialmente nesta corte foram encontradas 11 irregularidades atinentes à prestação de informações, operações ilícitas e até inconstitucionais. Desta forma se delineia uma presença mais forte do CNJ como *principal* nos dois níveis da justiça estadual (1º e 2º grau) no sentido de garantir a lisura da função pública. Somados a elas estão também, treinamento de profissionais dos fóruns e comarcas do interior e, em menor número, problemas infra estruturais de juizados e melhorias dos sistemas de informação.

Ao considerar os *déficits* de qualidade e transparência do serviço em quatro dos sete estados da Região Norte (Roraima, Amapá, Pará e Tocantins) levam a resgatar as assertivas de teóricos citados anteriormente (NOGUEIRA, 2010, p. 23; DELEON, 2010, p. 575). Eles se remeterem sobre a dupla tarefa do juiz ligada ao mundo do direito e da gestão pública, requisito que a lida cotidiana nos tribunais e os redesenhos institucionais provocados pela Reforma do Judiciário tornaram obrigação. Observando os dados é possível levar à uma compreensão de como está se desenvolvendo essa transformação de perfil do juiz e sua equipe e, caso, não esteja, se tal transformação no perfil do magistrado têm repercutido sobre características dos índices de litigiosidade e das limitações encontradas pelo CNJ nas suas inspeções *in loco*.

Encarar os problemas gerenciais nos tribunais com o viés do aperfeiçoamento de política pública é uma perspectiva recente e que vai na contramão de uma cultura jurídica formalista. O cientista político e jurista Luis María Palma (2014, p. 1) sublinha que o ambiente cultural e institucional latino americano tem dificultado as práticas de transparência e governança. A assimilação de uma lógica alternativa por parte dos juízes já em exercício faz a diferença e a alteração nos paradigmas de ensino do direito, que precisa ser menos fundado no formalismo jurídico e um pouco mais no gerenciamento.

Given the current structure of the judicial offices of many Latin American countries require that judges acquire managerial skills to lead working teams, training in techniques of management and administration of courts has become utterly necessary¹⁹. (PALMA, 2014, p. 1)

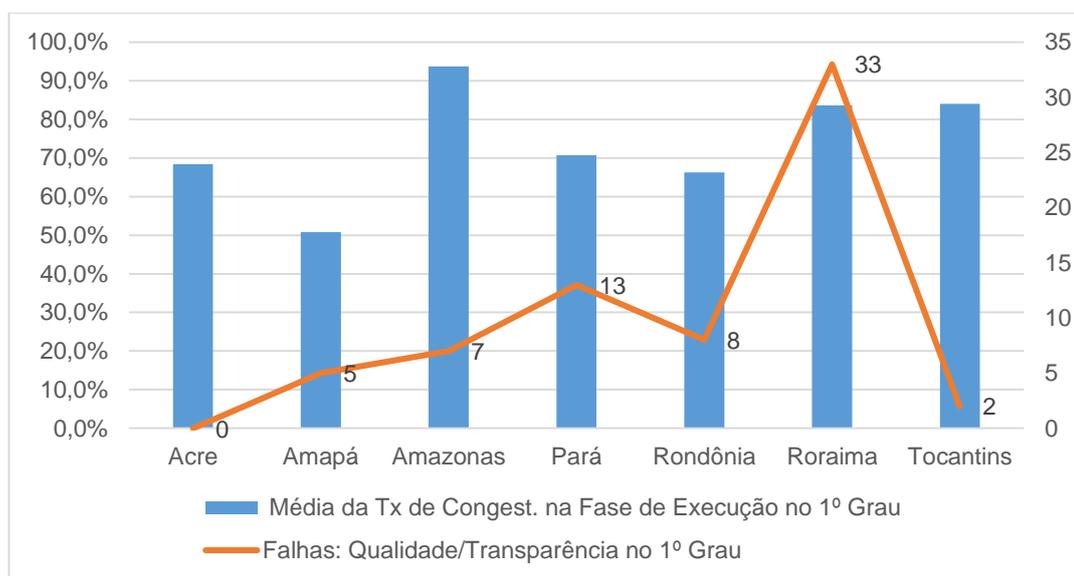


Figura 10 – Gráfico de frequência das falhas na qualidade e transparência no 1º Grau dos TJEs amazônicos face à média das taxas de congestionamento na fase de execução do 1º Grau (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010-2013).

Considerando a média das taxas de congestionamento anuais da justiça nos estados amazônicos no primeiro grau, verifica-se que a tendência de crescimento do quantitativo de falhas na qualidade e transparência dos TJEs em geral também a acompanha, porém com pouca expressão e não chega a caracterizar cenário comum de inefetividade. A única diferença sensível se deu nos estados do

¹⁹ “Considerando que a estrutura atual dos serviços judiciais de muitos países latino-americanos exige que os juízes adquiriram habilidades gerenciais para liderar equipes de trabalho, treinamento em técnicas de gestão e administração dos tribunais tornou-se absolutamente necessário” (tradução livre).

Amazonas, onde aparece como o quinto estado mais deficitário na qualidade e transparência dos processos. As tendências ascendentes dizem respeito ao TJEs do Pará, Tocantins e Roraima. Este estado embora seja o terceiro no ranking da média das taxas de congestionamento, apresenta 20 ocorrências a mais que o TJE do Pará.

De posse destes cruzamentos, é possível começar a inferir que o congestionamento dos processos na fase de execução no primeiro grau entre os anos de 2009 e 2012 estão condicionando algumas das falhas constatadas pela Corregedoria do CNJ, porém por causas diferentes. No estado do Amazonas, impactou de forma concentrada mais sobre a resolução de litígios através da tempestividade dos processos enquanto que nos estados de Roraima e Pará, o reflexo se deu sobre a qualidade e a transparência da prestação de serviços judiciais.

No estado do Pará, por exemplo, o foco da Corregedoria do CNJ foi inspeção sobre as Varas de Execuções Penais (1º grau) durante o ano de 2011 onde os problemas de transparência orbitavam em torno da desatualização de informações junto ao sistema penal – ramo no qual o Poder Judiciário tem concentrado esforços desde 2010 – e da desqualificação de pessoal para dosimetria de penas. Ou seja, um problema de ordem técnico administrativa que possivelmente repercutiu em peças processuais frágeis ou facilmente questionáveis. Enquanto que em Roraima, a gama de deficiências do judiciário local se deu mais no âmbito comportamental e de *accountability* interno, com conivências para práticas escusas e omissão de contas.

Em ambos os casos, percebe-se que o ambiente institucional carece de uma cultura organizacional capaz de aumentar o senso de responsividade social interno, que passa por uma redefinição da “responsabilidade administrativa e ética pessoal” (DELEON, 2010, p.579).

Sobre a situação do TJE do Amazonas cabe trazer à tona o estudo de Akutsu e Guimarães (2012) levando em consideração a necessidade de os magistrados serem *accountables* sem perderem a independência judicial. Convém analisar se a efetividade desta corte estadual foi afetada e se interações semelhantes ocorrem nas demais considerando o fluxo dos processos judiciais. E para isto, as médias das taxas de recorribilidade em primeiro e segundo graus por estado ajudam a fornecer esse panorama.

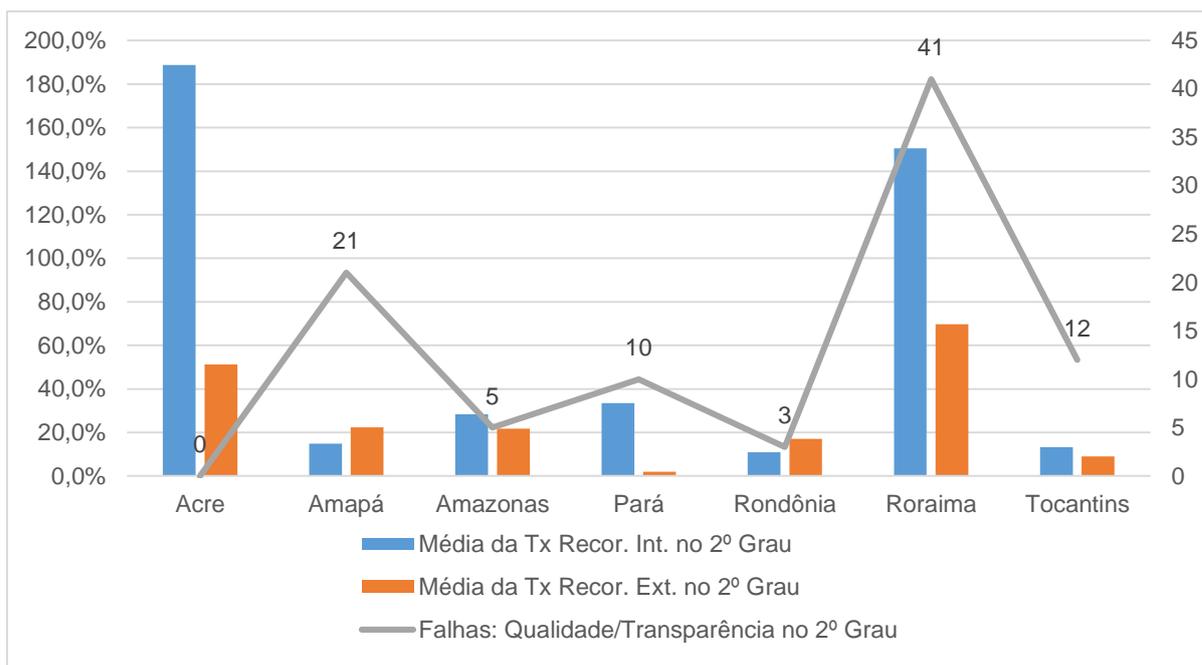


Figura 11– Gráfico de frequência das falhas na qualidade e transparência no 2º Grau dos TJEs amazônicos face à média das taxas de recorribilidade interna e externa no 2º Grau (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010-2013).

A sobreposição gráfica dos índices mostra que os dois TJEs sob investigação da Corregedoria do CNJ mais inefetivos, isto é, aqueles nos quais a média das taxas de recorribilidade interna ou externa são as mais elevadas da amostra, coincidem com as frequências das falhas encontradas nas inspeções. Falhas relativas à qualidade das estruturas e dos trabalhos administrativos e das transparências de certos atos da instituição. Isto é especialmente verificado, no segundo grau no TJE do Amapá, caracterizado pelas suas ocorrências, a maioria contratos irregulares encontrados pela Corregedoria nacional.

Vale destacar a importância da taxa de recorribilidade interna no 2º grau, especificamente, pois ela é obtida a partir da razão entre número de recursos internos interpostos nos TJEs; além disso considera o número de decisões passíveis de recurso interno no 2º Grau da Justiça Estadual. Resgatando a observação empírica anterior sobre os tribunais de Roraima, Pará e Amazonas, nos quais constatou-se falhas na produção de informações administrativas, torna-se compreensível estarem entre as três maiores taxas médias de recorribilidade. Desta forma, podemos depreender também que tamanha recorribilidade é reflexo de falhas

técnicas gerenciais ou desvio éticos, fatores que afetaram na independência judicial das supracitadas cortes.

2.3.3. A efetividade dos processos

Conforme tem se observado por meio dos dados, as instituições de justiça com alta tempestividade não apresentaram necessariamente algum *déficit* elevado no que tange à qualidade e transparência dos seus serviços. Apenas da perspectiva da Corregedoria do CNJ, com seus atos de inspeção limitados no tempo e no espaço não era possível saber se a performance afetava a efetividade do trabalho jurisdicional – isto é, a produção e a execução de sentenças com o propósito de fazer justiça em tempo hábil a uma das partes em litígios a nível estadual.

Porém, com base em dados produzidos pelos juízes corregedores nacionais, torna-se possível conhecer quais as falhas gerenciais ou técnico jurídicas afetaram a efetividade do processo.

TJE	1º Grau	2º Grau	Total
Amapá	5	3	8
Roraima	3	4	7
Amazonas	0	3	3
Pará	3	0	3
Tocantins	0	1	1
Acre	0	0	0
Rondônia	0	0	0

Tabela 3 – Frequência dos problemas relativos à efetividade no 1º e 2º Graus dos TJEs amazônicos (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ (2009-2012).

Os problemas de efetividade judicial foram os menos recorrentes nos tribunais de estados da Região Norte. O TJE onde mais houve constatações foi o do Amapá, onde duas das oito deficiências constatadas se localizavam em varas do interior. Representam, principalmente, *déficits* estruturais como a criação de novas varas ou necessidade de atualização profissional, incluindo aqui casos de treinamentos para juízes em exercício, novos juízes e conciliadores – o que representa uma preocupação básica do CNJ alinhada com os novos paradigmas de acesso à justiça

via resolução alternativas de disputas (ADR). Na capital, a preocupação ligada à efetividade está relacionada ao cumprimento de mandados e aperfeiçoamento do cumprimento de penas.

Em Roraima, os problemas de efetividade se caracterizaram também em torno das políticas de conciliação e cumprimento de acórdãos pendentes. No estado do Pará os *déficits* são ligados apenas à duplicidade de processos e no Amazonas, as situações se complicam um pouco mais pois envolvem relações interinstitucionais frágeis com o Ministério Público Estadual do Amazonas. Além de adentrar na seara da própria corregedoria interna do TJE do Amazonas, ao determinar a necessidade de correições internas sobre os juízes visando o gerenciamento e o andamento dos processos.

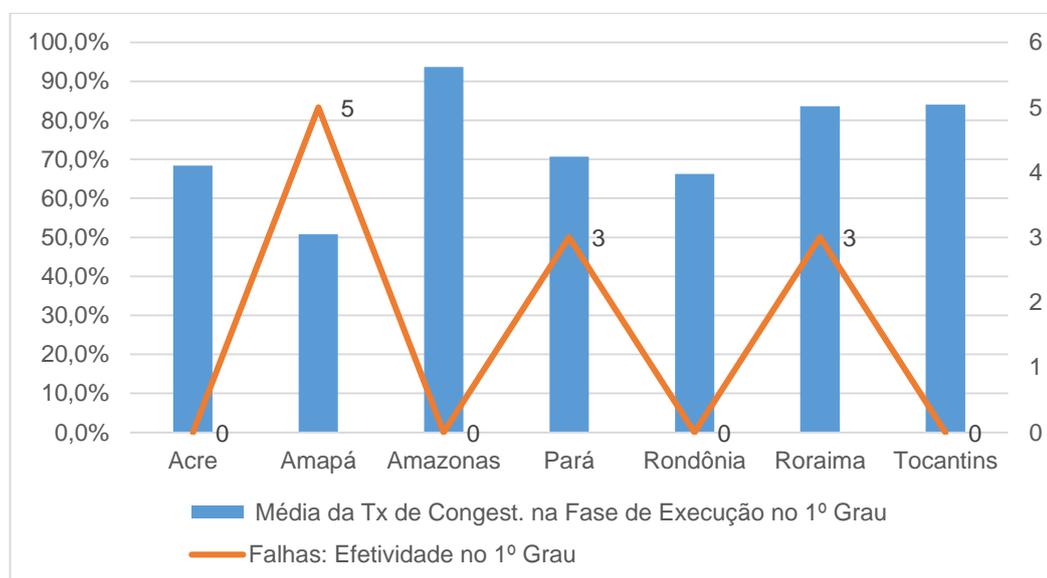


Figura 12 – Gráfico de frequência das falhas na efetividade no 1º Grau dos TJEs amazônicos face à média das taxas de congestionamento na fase de execução no 1º Grau (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010-2013).

A sobreposição de indicadores dos autos de inspeção do CNJ e o congestionamento médio dos tribunais a nível de primeiro grau não indicam convergência nas tendências estatísticas. A média mais baixa de congestionamento, do tribunal de justiça do Amapá está acompanhada da frequência mais alta de falhas na efetividade ocorridas a nível de jurisdição do primeiro grau.

Por outro lado, utilizando-se uma medida estatística de dispersão é possível inferir que o comportamento entre a taxa de congestionamento e as falhas de efetividade são diferentes dos outros dois obstáculos da litigiosidade (a tempestividade e a qualidade/transparência do processo). Considera-se aqui o

desvio padrão das taxas de congestionamento processual no primeiro grau entre os anos de 2009 e 2012 para se afirmar que os tribunais cujas taxas de congestionamento mais oscilaram (Amapá, Pará e Roraima), mais apresentavam problemas ligados à efetividade das sentenças.

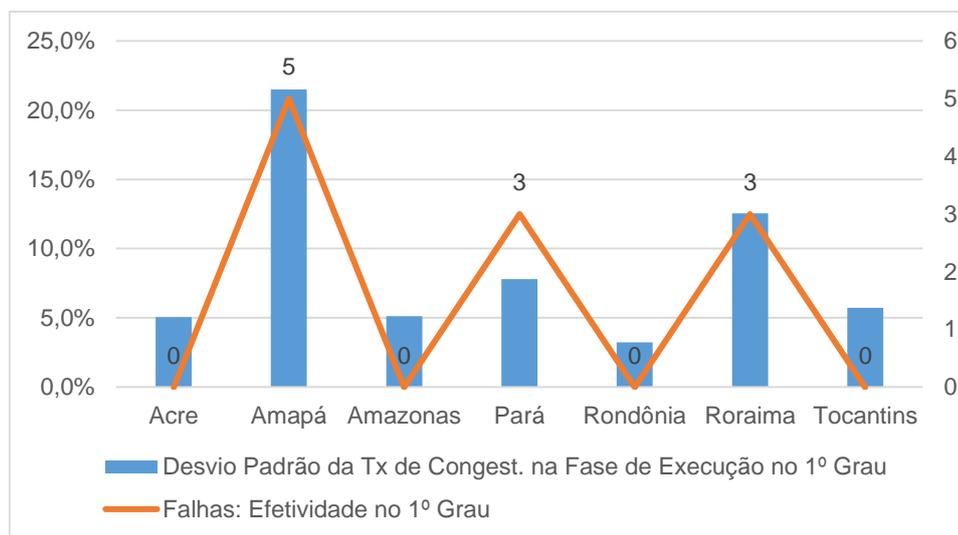


Figura 13 – Gráfico de frequência das falhas na efetividade no 1º Grau dos TJs amazônicos face ao desvio padrão das taxas de congestionamento na fase de execução no 1º Grau (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010-2013).

O cruzamento de informações acerca da efetividade da justiça no segundo grau retoma a lógica presente nos outros fatores de litigiosidade observados e de forma mais constante em todos os TJs. A existência de falhas na efetividade de um tribunal estadual nas inspeções e correições do CNJ corresponde graficamente à média percentual da taxa de recorribilidade interna no segundo grau. Quando se analisa a recorribilidade externa nessa mesma jurisdição nota-se um menor percentual. Significa que embora algumas falhas tenham existido e afetado a produção dos magistrados entre os anos de 2009 e 2012, elas foram poucas o suficiente para não implicar em congestionamento da justiça a nível estadual, nem subir os processos para um grau de jurisdição maior, como o Supremo Tribunal Federal.

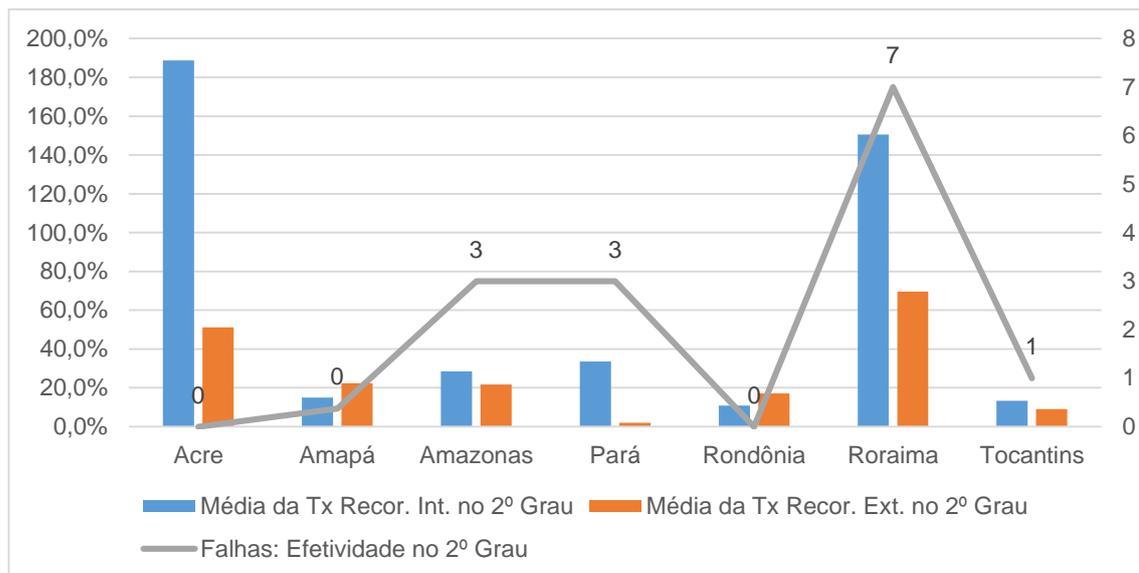


Figura 14– Gráfico de frequência das falhas na efetividade do processo no 2º Grau dos TJEs amazônicos face à média das taxas de recorribilidade interna e externa no 2º Grau (2009-2012). Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010-2013).

A abordagem das hipóteses levantadas como premissa desta parte pesquisa examinou a efetividade das instituições de justiça nos TJEs que estiveram sob correição federal do Conselho Nacional de Justiça. Com base em dados empíricos trabalhados pelas equipes de juízes corregedores foram produzidas tipologias de análise dos problemas encontrados nas inspeções e correições realizadas em tribunais da Região Norte entre 2009 e 2012.

As tipologias foram cunhadas pensando em representar os fatores que impactam sobre a resolução das litigiosidades, conforme pensado por Dinamarco (1990, p. 350): tempestividade da tutela, qualidade e transparência do serviço jurídico e efetividade do processo. Junto à aplicação destas tipologias foi designado também a jurisdição na qual as falhas foram encontradas (1º ou 2º graus). Através destes dois tipos de categorias foi possível desdobrar empiricamente a primeira hipótese que norteia o presente capítulo: as inspeções e correições da Corregedoria do CNJ na Região Norte resultam da *baixa efetividade* dos seus TJs na resolução de litígios julgados em suas instâncias entre os anos de 2009 a 2012”.

A noção de baixa efetividade foi aferida a partir da comparação entre índices percentuais da litigiosidade nos tribunais brasileiros, sendo considerados as médias da amostra de quatro anos de inspeções do CNJ na região. Considerando a taxa de congestionamento na fase de execução no 1º grau e as taxas de recorribilidade interna e externa no 2º grau, buscou-se observar empiricamente quais dos três

fatores de inefetividade da instituição foram decorrentes do congestionamento / não-resolução do litígio em primeira ou segunda instância estadual (recorribilidade) e a hipótese foi parcialmente refutada, pelas seguintes características observadas com na comparação dos dados.

Em relação à tempestividade, a média das taxas de congestionamento no primeiro grau convergiam com os TJs que apresentaram *déficits* na celeridade dos seus processos internos, isto é, quanto maior o congestionamento, mais frequentes eram as ocorrências. Isto já não se observava nos processos em trâmite no segundo grau, de onde se depreendeu que a tempestividade tende a impactar mais na instância inicial por ser o *locus* com mais probabilidades de desordens e falhas de gestão de documentos, repercutindo em um serviço público lento e pouco previsível para quem acessa o sistema de justiça pela primeira vez, por exemplo.

Em relação à qualidade e transparência do processo, observou-se a correspondência entre o congestionamento e maior incidência de problemas tanto no primeiro quanto no segundo grau, sendo a tipologia de problema que mais se espalhou por TJs estaduais de grande parte da região amazônica. A taxa de recorribilidade em segunda instância também apresentou convergência nos principais estados com mais problemas acumulados, o que leva a compreender que tanto o congestionamento quanto a fragilidade na gestão processual levam à ineficácia dos tribunais.

Por fim, a efetividade das sentenças apresenta uma lógica diferente dos outros dois fatores de litigiosidade. Muito congestionamento na fase de julgamento do primeiro grau não implicou em pouca efetividade dos processos. A inefetividade tendeu a ocorrer nos TJs onde houve tempos de congestionamento processual alternados com tempos de maior celeridade processual; nestas condições percebeu-se que as sentenças produzidas no primeiro grau tendem a não ser efetivas para o cidadão a nível estadual, só em segunda instância. Diante destas interações entre os dados, a primeira hipótese se confirma: houve inspeções e correções do CNJ nos tribunais da Região Norte porque neles as taxas de litigiosidade correspondem à problemas de efetividade identificado tanto na primeira quanto na segunda instância por meio das constatações neste inquérito realizado entre os anos de 2009 e 2012.

3. A EFICÁCIA DAS INSPEÇÕES E CORREIÇÕES DO CNJ NOS TJES DA REGIÃO NORTE: 2009 A 2012

Este capítulo visa avaliar as dinâmicas acerca do desempenho de eficácia dos TJEs da Região Norte. Para isso, se faz necessário inicialmente discutir as etapas condutoras do cenário no qual foi possível observar melhorias históricas no que tange aos indicadores de mensuração do desempenho administrativo do Poder Judiciário – antes praticamente inexistentes e quando existentes, careciam de padronização.

Com dados parcos, o controle das instituições e as medidas de aconselhamento cabíveis eram uma realidade distante, sobretudo das instituições geograficamente distantes das grandes metrópoles brasileiras. Distância também cultural do Poder Judiciário face à população comum do país, especialmente de usuários do sistema de justiça que frequentemente se viam com acesso à justiça, mas alijados de canais de comunicação capazes de registrar e dar significância as denúncias de mau funcionamento dos serviços de justiça, morosidade, opacidade de informações e problemas de diversas naturezas comuns do judiciário no Brasil. A mitigação de tais limitações da busca por uma eficácia de modo coordenado e transparente no país tem nas ações do CNJ um ponto de referência.

3.1. A EFICÁCIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: EXPANSÃO, CONTROLE E POLÍTICAS DE MODERNIZAÇÃO

A cultura democrática da atualidade tem animado a existência do poder judiciário em instâncias da vida social e política e o transformado em um ente investido com prerrogativas constitucionais fortes e a tendência a uma legitimidade social notória. Embora se diferencie dos Poderes Executivo e Legislativo com relação à substância de sua legitimidade (estes, calcados nos mecanismos eleitorais majoritários ou proporcionais), a legitimidade em torno do conceito de “judiciário” decorre da proximidade virtual com a sociedade através do poder de respostas e exequibilidade das decisões, suas repercussões sociais e institucionais visíveis.

Assim, emergem o papel das instituições de justiça capazes de decidir desde as recorrentes quedas de braço entre poderes ou grupos sociais na realidade

nacional (através dos Tribunais Superiores e Ministérios Públicos) aos litígios entre cidadãos nas mais diversas searas (em cortes estaduais) e a configuração do fenômeno da judicialização – no campo da política e no das relações sociais (WERNECK VIANNA, 1999, p. 22). De acordo com Torbjörn Vallinder (1995, pp. 13-14), a judicialização é definida, em termos geral, por tratar algo através de um processo judicial decidindo isto através de juízo – e este significado basicamente contempla o fenômeno existente no meio social. Em sua forma mais complexa, a judicialização da política acontece quando: decisões originalmente tomadas internamente aos gabinetes da administração pública ou aos parlamentos são tomadas nos tribunais; ou quando as citadas instituições adotam métodos judiciais de tomadas de decisão.

O desdobramento dos atos de litigiosidade potencial, seja entre pessoas jurídicas ou físicas, por meio da judicialização denota um cenário de direitos garantidos constitucionalmente e previsibilidades de procedimentos. Tate e Vallinder *apud* Carvalho (2004, p. 121) ressaltam condições políticas para o surgimento desta judicialização contemplando-as em breve análise do cenário brasileiro.

A primeira delas é a democracia. Apenas em países não autoritários o poder de justiça tem força política suficiente para exercer controle e a função de pesos e contrapesos. O Supremo Tribunal Federal brasileiro, só obteve prerrogativas constitucionais para exercício de tal poder após o processo de redesenho institucional subsequente à redemocratização ao fim dos anos 80, com um ainda discreto estreitamento de laços com a sociedade civil estreitados ao longo dos anos 90. Considerando as ações de modernização da justiça, cabe destacar aqui a criação do CNJ como uma etapa decisiva da justiça com um aspecto mais democrático – seja em sua gestão, seja com os mecanismos de controle social (através das ouvidorias, por exemplo) de ele que dispõe.

A segunda condição é separação de poderes, a qual o autor (CARVALHO, 2004, p. 117) ressalta que no Brasil apresenta ainda resquícios dos anos de governo ditatorial interferindo sobre a equipotência formal entre Judiciário, Legislativo e Executivo. Em complemento a este argumento, destacamos a existência de dispositivos constitucionais que garantem ainda hoje ao Executivo alguma vantagem

decisória sobre o Legislativo como as medidas provisórias, além de destacar o poder de indicação de juízes para composição da Suprema Corte nacional.

A terceira condição é a existência de direitos políticos, expressos em uma carta constitucional capaz de assegurar direitos para minorias contra a tirania da maioria a partir da interpretação legal. A realidade predominante na história brasileira foi, por outro lado, a de proeminência do Executivo sobre o interesse de grupos não obstante seus direitos, fato que veio revertendo-se nas últimas décadas do século XX e ao longo do século XIX com o reconhecimento de grupos pelo governo e ministérios públicos.

Ressaltamos aqui o direito de acesso à justiça como condição inerente à reprodução do contexto de cidadania que os direitos políticos propiciam aos segmentos sociais. Ribeiro evidencia a preocupação de teóricos da justiça ao pensá-la no panorama dos direitos fundamentais e direitos humanos “tendo em vista a vedação da autotutela e a obrigatoriedade da efetivação destes direitos por parte do Estado” (RIBEIRO, 2012, p. 4).

Outras três condições prévias da judicialização são a utilização dos tribunais pelos grupos de interesse, o uso dos tribunais pela oposição e a inefetividade das instituições majoritárias. São igualmente importantes para compor o cenário do fenômeno no Brasil e no mundo, pois sinalizam o crescente protagonismo judicial e a assunção de um espaço antes ocupado pelas instituições democráticas eleitorais; o cenário em que estas instituições de *accountability* vertical se apresenta é o de resignificação de relações entre instituições de controle judicial e os cidadãos/eleitorado, conforme Werneck Vianna (1995, p. 150).

A partir, principalmente, das três premissas iniciais podemos partir para discutir a eficácia do poder judiciário e seus limites em promover cidadania e garantia de direitos através do acesso à justiça. O ponto em questão passa pela discussão da administração da justiça.

Falcão *et al.* (2009, pp. 3-8) partem da situação empiricamente comprovada da crise de acesso ao Poder Judiciário Brasileiro na década de 90 e a sua responsabilização como provocador de insegurança jurídica. O cerne do problema

encontra-se no descompasso entre oferta dos serviços judiciais e sua demanda crescente.

Considerando o envolvimento mais contínuo de setores da sociedade na participação para a elaboração das leis no Brasil pós Constituinte de 1988, os autores afirmam que o aumento da produção de decisões efetivas é uma das soluções mais tangíveis para o *déficit* de segurança jurídica – isto é, a imprevisibilidade das instituições judiciais é explicada mais pelas falhas administrativas do que pela liberdade de interpretação do magistrado. Não obstante, conforme apresentado anteriormente, há certos aspectos atitudinais relativos aos magistrados à frente do tribunal que trabalham sob uma lógica ancorada mais nas qualidades do juiz como julgador não como gestor.

O problema do *delay* entre acesso e demanda não é incomum em várias nações; aliás é praticamente uma regra em países latino americanos. Os autores levantam a ideia de que a incerteza é o problema mais preocupante que possa ser encarado na gestão do judiciário. A aplicação da justiça ineficiente, imprevisível, torna-se cara e inútil para as partes litigantes (CAPPELLETTI E GARTH, 1988, p. 81) e leva a busca por meios alternativos escusos de resolução dos litígios como a violência ou a corrupção, face a insegurança jurídica.

Com os autores, destacamos a importância de se colocar em evidência variáveis que abranjam o tema da institucionalização de uma justiça administrativa para o controle da administração da justiça. Entende-se por justiça administrativa

[a] que se desenvolve para controlar e fiscalizar os atos e políticas públicas da administração judicial, de responsabilidade dos próprios juízes, servidores e serventuários do Poder Judiciário na busca da agilidade decisória (FALCÃO *et al.*, 2009, p. 7).

O Poder Judiciário brasileiro conviveu com duras críticas à sua incapacidade estrutural de ajustar o *déficit* de atendimento e monitoramento das demandas da tutela jurisdicional no país sobretudo após a Constituição de 1988. No decorrer dos anos 90 o debate legislativo e de associações profissionais apontavam o controle externo como solução deste *déficit*²⁰. A interferência na dinâmica do sistema judicial por agentes da sociedade civil e poder legislativo num conselho judicial era o empecilho para a criação do mesmo até que com a Emenda Constitucional n. 45

²⁰ Cf. Capítulo 1.

2004, foi criado o CNJ com o intuito de agir como um controle interno com parte minoritária de seus representantes os agentes externos ao sistema de justiça.

A situação dilemática da qual administração da justiça brasileira ficou refém não foi, contudo, resolvida a partir da criação do CNJ. O conselho é mais o produto de um pacto entre o *staff* do mundo do direito e os legisladores com ministérios que uma decisão pronta e consensual. Segundo os autores supracitados, há muitas disputas políticas no Conselho Nacional de Justiça à medida em que vem à tona a competência judicial do CNJ e o conteúdo doutrinário-jurisprudencial aplicado ao controle dos atos administrativos dos magistrados.

Da expansão do sistema de justiça emergiu a necessidade de se controlar as atividades de jurisdicionais em uma abrangência suficiente a ponto de não intervir sobre a independência judicial do magistrado ainda que o submeta a um código disciplinar (Regulamento Interno do Conselho). Complementarmente, se fez fundamental o monitoramento sistematizado não apenas de tais práticas como também do aporte material e humano dos tribunais aplicados à resolução dos litígios que recebem ao longo dos anos. Os dispositivos previstos no RICNJ operacionalizam os dois macroprocessos do CNJ (Correição e fiscalização e Governança judiciária) e por meio da comparação de indicadores destas duas dimensões se pode perceber o impacto dos atos de *accountability* horizontal institucional sobre a eficácia judiciária em um cenário de expansão – tanto das demandas quanto do aparato mobilizado para gerar *outputs*.

3.2. INDICADORES DE EFICÁCIA MENSURANDO A QUALIDADE DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS AMAZÔNICOS

A busca pela eficácia nas instituições judiciárias é essencial para que as premissas de modernização deste poder sejam traduzidas em serviços reais para a população brasileira. Ela se torna possível no país através das dimensões disciplinar e gerencial que o desenho institucional do CNJ vem reforçando desde sua criação. Com este fito, as ações de gestão, planejamento e pesquisa são componentes que subsidiam a atividade disciplinar ao passo em que representam também a preocupação da instituição em ser socialmente *accountable* e transparente.

Conforme Cunha (2010) a necessidade de *accountability* social acerca tanto da eficácia quanto da eficiência judicial é calcada nas expectativas de que (i) haja conhecimento para o público de como o Judiciário funciona, (ii) entidades de cúpula monitorem o desempenho e planejem as metas institucionais, (iii) políticos elaborem e promovam políticas públicas judiciárias para aperfeiçoamentos e, (iv) os observadores científicos e jornalísticos possam avaliar as operações do Sistema de Justiça. A produção de informações qualitativas e quantitativas da justiça brasileira tem aumentado desde a Reforma do Judiciário sobretudo com informatização e refinamento dos dados.

Segundo orientações de organizações internacionais especializadas de acompanhamento da eficácia da justiça, há um conjunto de informações que permitem a comparação e atualização de como se percebe o desempenho do fenômeno e por isso são consideradas importantes. Elas são

(i) o número de processos iniciados por ano; (ii) o número de casos resolvidos por ano; (iii) o número de casos pendentes no final de cada ano; (iv) a taxa de congestionamento; (v) a média de duração dos casos; (vi) o número de juízes por habitante. Esses dados devem estar organizados por área, por instância judicial e por jurisdição, e ser de fácil acesso, com apresentação e linguagem claras. (CUNHA, 2010, p. 41).

As seis dimensões dos indicadores básicos de eficácia judiciária têm sido contempladas nos estudos estatísticos produzidos pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ desde a instalação do conselho por meio da série histórica Justiça em Números. Considerando como o primeiro ano-base o de 2004, o CNJ tem publicado seus relatórios com os quantitativos do custo e das estruturas dos tribunais e os da movimentação processual, de onde foi possível observar – frisando junto com a autora – a expansão nacional do poder judiciário no Brasil.

Entre 2004 e 2008, o custo dos serviços judiciários federais passaram de 0,15% do Produto Interno Bruto nacional para 0,18%, crescimento na folha de custos com recursos humanos da Justiça Federal (de 86,9% dos recursos destinado para este ramo do Poder para 96,9). Por outro lado, ela também ficou mais cara neste mesmo período, cujo valor, por habitante do país, variou de R\$16,44 para R\$27,68. Os dados em destaque levam a observar a importância de tais informações para o planejamento estratégico e a complexidade envolvida na coleta

e sistematização da miríade de indicadores possíveis e passíveis de análise a partir do relatório Justiça em Números.

A prática de mensuração de desempenho judicial perpassa por uma constante padronização das informações de acordo com o ramo do judiciário da qual são oriundas e reavaliação dos critérios de administração pública para o setor. Obedecendo ao artigo 14 da Resolução nº 76/2009, ambas as ideias tomaram forma e levaram a prática de acompanhamento da efetividade da justiça nacional por meio da definição de indicadores do Planejamento Estratégico Nacional e da fixação de critérios objetivos para a análise e gestão judiciárias, que é a própria série histórica Justiça em Números.

O atual sistema de Planejamento Estratégico Nacional do CNJ foi pensado para a execução entre os anos de 2010 e 2014. O balanço deste planejamento será, portanto, publicado no Relatório Justiça em Números 2015 considerando o ano-base 2014. Ele é estruturado a partir de 17 objetivos a serem alcançados pelos tribunais em torno dos temas: fiscalização e correição; alinhamento e integração; atuação institucional, eficiência operacional, gestão de pessoas, infraestrutura e tecnologia e orçamento.

3.2.1. Eficácia no cenário da governança do CNJ

A aplicação dos termos “eficiência”, “eficácia”, “governança”, “participação” no mundo da justiça é uma experiência relativamente recente para as democracias de países em desenvolvimento como o Brasil e seu papel político passa a ser cada vez mais destacado pelos governos nacionais como uma forma de reforço da confiança pública no Estado e na governabilidade. Com a instituição do órgão de controle judicial sincronizados com um *modus operandi* que se compromete a cumprir os princípios constitucionais a partir da objetividade da perspectiva gerencial capaz de remodelar mentalidades e ensejar uma nova cultura organizacional no setor público (NEF, 2010, p. 520).

Neste cenário, o Planejamento Estratégico do CNJ articulado com os autos de inspeção *in loco*, maior aproximação com a esfera pública em audiências e refinamento dos instrumentos de avaliação e descrição do desempenho judicial, por exemplo, é a concretização deste processo. Certamente o aspecto de governança

no judiciário não é tão evidente ao considerarmos a acepção originária do termo como a mais trabalhada teoricamente – a de compartilhamento das responsabilidades de decisões (cf. Santos, 1997, p. 4).

Contudo, a noção de governança aqui trabalhada denota um sentido político trabalhado na ciência política e ao mesmo tempo muito atrelado ao sentido gerencial na medida em que sinalizam a condução do serviço público permeável a agentes mais distantes do sistema de justiça (cidadãos como um todo, usuário ou não dos serviços de justiça), fenômeno que em um momento histórico de aproximadamente quatro décadas atrás no Brasil era inexistente de acordo com as reflexões de Sadek sobre a reforma do estado brasileiro alcançando tardiamente o poder judiciário (SADEK, 2010, p. 13).

Situar a noção de efetividade do judiciário num cenário de compartilhamento da condução da coisa pública, ainda que expressos basicamente pela publicização de dados e processos internos, é compreendê-la como parte da aplicação de técnicas de gestão associadas às formas indiretas de condução dos assuntos públicos com atores de diversos níveis institucionais. Tal performance institucional expressam o conceito de *good governance*. (BOCHENEK *et al.*, 2013, p. 536).

Segundo os autores supracitados, a boa governança é pautada pela eficácia administrativa com a abertura de uma instituição para a participação do maior número de atores na tomada de decisões, combatendo-se a opacidade e inoperância atentos à responsabilização e coerência. O Conselho Nacional de Justiça tem prezado pela transformação da função judicial com práticas inspiradas nos princípios constitucionais e nos da governança: transparência, participação, coerência, eficácia e eficiência.

A transparência como atributo de governança do CNJ diz respeito a publicidade e fundamentação dos atos das unidades judiciárias. Ambas práticas tendem a otimizar performance institucional, visto que com clareza dos procedimentos e registro dos mesmos disponíveis em meios de fácil acesso a transparência gera agilidade nos trabalhos de profissionais, sejam do mundo do direito ou profissionais interdisciplinares, acadêmicos, entre outros, contribuirão com a melhoria do sistema. Para além disto, cabe destacar que quanto mais

transparente, menor é a probabilidade de corrupção e morosidade, na medida em que revela suas pistas (CANOTILHO *apud* BOCHENEK *et al.*, 2013, p. 536).

Participação é importante na consolidação da *good governance* quando se torna uma possibilidade de intervenção qualificada nos processos administrativos do poder judiciário quando for necessário esclarecer, subsidiar e informar as autoridades competentes. No que tange aos mecanismos de inspeção e correição aqui tematizados a cultura de participação se faz muito premente. A emergência de um auto circunstanciado de inspeção é reflexo da ação de cidadãos sensíveis à ineficácia

do aparato jurídico – sejam pessoas que a percebem tecnicamente, como operadores do direito e estudiosos, ou usuários da justiça brasileira. Conforme observado no levantamento dos relatórios de inspeção, os canais de comunicação destas percepções com a Corregedoria do CNJ são geralmente as denúncias captadas pela ouvidoria da instituição em seu *site*. Somam-se a elas também as denúncias de profissionais de tribunais e informações levantadas em audiências públicas durante a passagem da equipe corregedora, embora a ênfase qualitativa a estas informações seja dada em menores frequências nos relatórios publicados (apenas em 3 dos 9).

Conforme Canotilho *apud* Bochenek *et al.* o princípio da coerência está imbricado com a confiança que o cidadão constrói junto ao poder judiciário a partir das respostas que este apresenta as demandas sociais. Complementarmente, a qualidade e eficácia ganham mais sentido social quando transcendem as dimensões formais da atividade judicante e promovem a integração de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e promoção de direitos ao rol de atividades que tribunais realizam classicamente. Significa, em outras palavras, uma perspectiva de justiça menos burocratizante sem descuidar de suas unidades institucionais serem mais articuladas, eficazes e integrada entre si e demais setores do serviço público.

Os princípios de eficiência e eficácia na governança do poder judiciário são, substancialmente, as forças motrizes da perspectiva de boa governança do judiciário pois emanaram da noção de modernização do estado e suas instituições representando respectivamente “o como fazer” e “o que fazer”. Assim, ao estar diretamente ligada às metas, objetivos da instituição, e expectativas sociais que

geram, a eficácia está relacionada à escolha. Por seu turno, é algo muito caro à governança responsável, visto que implica uma otimização dos bens empregados para gerar mais produtividade com o mínimo de recursos possíveis (eficiência).

Para ambos os princípios, podemos destacar que os maiores esforços do Poder Judiciário através do CNJ visando adequar as práticas de seus tribunais são da área da tecnologia informacional e da comunicação, com as inovações nas técnicas e tecnologias empregadas na mensuração do desempenho judicial permitindo um cenário mais favorável e rico em dados tanto para a boa governança e quanto para o controle interno.

3.2.2. A eficácia do judiciário através do Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus)

Comparar com clareza e objetividade os dados compilados sobre o sistema de justiça brasileiro aparenta ter sido um dos maiores desafios e fato necessário com o qual o CNJ se deparou nos últimos anos. A relevância do instrumento analítico comparativo para o sistema de Planejamento Estratégico Nacional vêm à tona ao se considerar, com os argumentos de Nogueira (2010, p. 22) baseados em entrevistas e críticas aos Relatórios Justiça em Números, que eles apresentam suas limitações ao não favorecer mensurações distintas conforme as peculiaridades dos ramos de serviço judicial: a ausência de um indicador síntese das dimensões de gestão processual, gestão de recursos e gestão de acesso à justiça mostrava-se um sinal de que o potencial explicativo ainda estaria por ser explorado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias.

O avanço em questão veio a público com o Relatório Justiça em Números 2014 (CNJ, 2014) o qual sofisticou a descrição dos dados com o lançamento do Índice de Produtividade Comparada, IPC-Jus. Partindo da realidade construída pela miríade de variáveis mencionadas na série histórica desde 2004, os analistas do CNJ se colocaram à frente do desafio de construir uma medida sintética de eficiência e eficácia relativa dos diversos tribunais de justiça estaduais ou federais.

A elaboração do IPC-Jus se deu com uma técnica de análise chamada DEA (*Data Envelopment Analysis*, em português, Análise Envoltória de Dados). Aplicada à realidade dos tribunais, ela permite conciliar duas esferas do serviço jurisdicional

comparando o que foi produzido (os *outputs*) considerando no cálculo a magnitude de recursos (insumos materiais e despesas com recursos humanos) mobilizados para as tarefas em cada tribunal (considerados *inputs*²¹).

O objetivo preterido com a aplicação da técnica DEA é o de verificar com mais plasticidade a capacidade e o potencial produtivo de cada tribunal levando em conta os *inputs* de que dispõem. De forma a contemplar a variedade de dados para ilustrar esta capacidade foram escolhidas três tipologias de recursos dos próprios tribunais: os recursos humanos, os recursos financeiros e os próprios processos.

Eles foram classificados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ como *inputs* exógenos, sem controle sobre seu comportamento, ou endógenos, os quais são controláveis.

A produção do indicador em questão considera, ainda, a classificação dos 27 tribunais de justiça estaduais de acordo com o seu porte buscando respeitar as características diferentes dentro do mesmo ramo de justiça. Para produzir o efeito de ranqueamento foi utilizada pela equipe do CNJ a técnica estatística de análise de componentes principais (uma das formas de análise multivariada) que passou a ser aplicada nos relatórios Justiça em Números para gerar um escore para cada uma das quatro variáveis consideradas: despesa total da Justiça, total de processos em tramitação, total de magistrados e total de servidores. Com estas inovações torna-se possível, portanto, um estudo longitudinal do desempenho dos tribunais e suas limitações – a seguir, comprovadas através das constatações e ações da Corregedoria do CNJ.

As variáveis dos *inputs* exógenos são os quantitativos de casos pendentes e casos novos, isto é, o total de processos que tramitaram nos ano-base considerado nos relatórios. Já a de *inputs* endógenos foram considerados as despesas total de cada tribunal excluindo-se a despesa com servidores inativos e recursos humanos, a saber, os números de magistrados e servidores ativos, efetivos, requisitados ou comissionados sem vínculos no tribunal. Para representar o fluxo de saída de litígios nas instâncias do judiciário resolvidos para uma das partes foi utilizada a variável total de processos baixados como o *output* (as sentenças como produtos).

²¹ Vide Glossário.

Destarte, o IPC-Jus considera simultaneamente o total de processos baixados frente aos processos em trânsito, a quantidade de agentes do sistema de justiça envolvidos nos litígios e a magnitude de despesas mobilizadas para gerar os produtos. Por fim se obtém este indicador, multidimensional e sintético, expresso em percentual que varia de 0 a 100% de onde se depreende que se maior é o valor, melhor foi o desempenho da unidade judiciária, visto que foi capaz de baixar mais processos para a fase de execução de sentenças com menos recursos disponíveis.

3.3. A EFICÁCIA DOS TRIBUNAIS E AS AÇÕES DA CORREGEDORIA DO CNJ NOS ESTADOS ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2012

Foram inseridos no banco de dados trabalhado no primeiro capítulo deste texto novos indicadores para subsidiar a observação da performance dos tribunais de justiça estaduais da Região Amazônica, especialmente no que diz respeito à sua efetividade, estabelecendo bases empíricas para verificação da segunda e última hipótese do presente trabalho. Esta considera que os autos circunstanciados de inspeção da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça nos TJEs da Região Norte decorrem da baixa eficácia de tais instituições entre os anos de 2009 e 2012.

A priori, é importante colocar em pauta como se apresenta o fenômeno da eficácia dos tribunais estaduais, considerando todas as suas jurisdições internas e unidades administrativas, para perceber se houve o que se pode considerar baixa eficácia na amostra de tempo e espaço consideradas aqui – e com relação a quais outras instituições tal eficácia foi mensurada.

As escolhas metodológicas desta pesquisa partiram das opções de materiais empíricos e documentais que as instituições estudadas ofereceram em seus relatórios, textos normativos e demais dados oficiais, sendo o principal deles o Relatório Justiça em Números. Deste material que, está a cada ano sob atualização e aprimoramento, foi possível extrair e filtrar os dados visando a comprovação da hipótese, mas, acima de tudo, a observação do Poder Judiciário como prestador de serviço público impactado sob regras institucionais. Cenário no qual as relações de *accountability* e governança internas são causadoras de transformações do Poder Judiciário Brasileiro.

Em segundo plano, é trabalhada nesta seção as expressões empíricas dos fenômenos de *accountability* judicial institucional. Pretende-se evidenciar as interações entre *principal* (CNJ) e *agentes* (TJEs) a partir de uma conexão circunstancial gerada entre ambos que são as ações da Corregedoria do CNJ. Elas se tomam materialidade com a publicação embasada em dados colhidos nas inspeções e correições *in loco*, nas quais são expressas (de acordo com as tipologias adotadas pelos próprios juízes corregedores e equipe) em Determinações ou Recomendações, conforme apresentado no Capítulo 2 deste texto²².

Considera-se aqui a inspeção e a correição como recursos de poder do *principal* sobre o *agent*. Simultaneamente, expressam o fenômeno da *accountability* horizontal na medida em que são os meios do CNJ exigir a prestação de informações, aplicar responsabilização sobre os TJEs e até gerar coação (em casos de sindicância, uma instância posterior à correição) (cfe. FERREJOHN, 2006, p. 6; TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p. 42); e expressa por outro lado o fenômeno da governança judicial com o compartilhamento do poder controle, haja vista que os atos inspeção são definidos a partir de frequentes denúncias de cidadãos através de ouvidorias dos tribunais estaduais e principalmente a Ouvidoria do CNJ, denúncias e relatos de integrantes das instituições em audiências e corroboração de especialistas multidisciplinares.

3.3.1. Eficiência e eficácia comparadas dos Tribunais de Justiça Estaduais da Amazônia entre 2009 e 2012

Os dados sobre eficiência e eficácia dos tribunais de justiça dos estados foram colhidos a partir do Relatório Justiça em Números 2014, o qual apresenta na seção “Justiça Estadual” as estatísticas gerais sobre o desempenho do judiciário brasileiro relativas ao ano base 2013. Para uma análise longitudinal, são apresentados no relatório os indicadores do Índice de Produtividade Comparada da Justiça produzidos a partir de dados dos anos base 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. As variáveis envolvidas na composição do IPC-Jus são o total de processos em tramitação, o número de magistrados, o número de servidores efetivos e a despesa total dos TJEs a cada ano. Os tribunais considerados e suas respectivas

²² Vide Capítulo 2, p. 58.

classificações foram os dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins (pequeno porte) e Pará (médio porte).

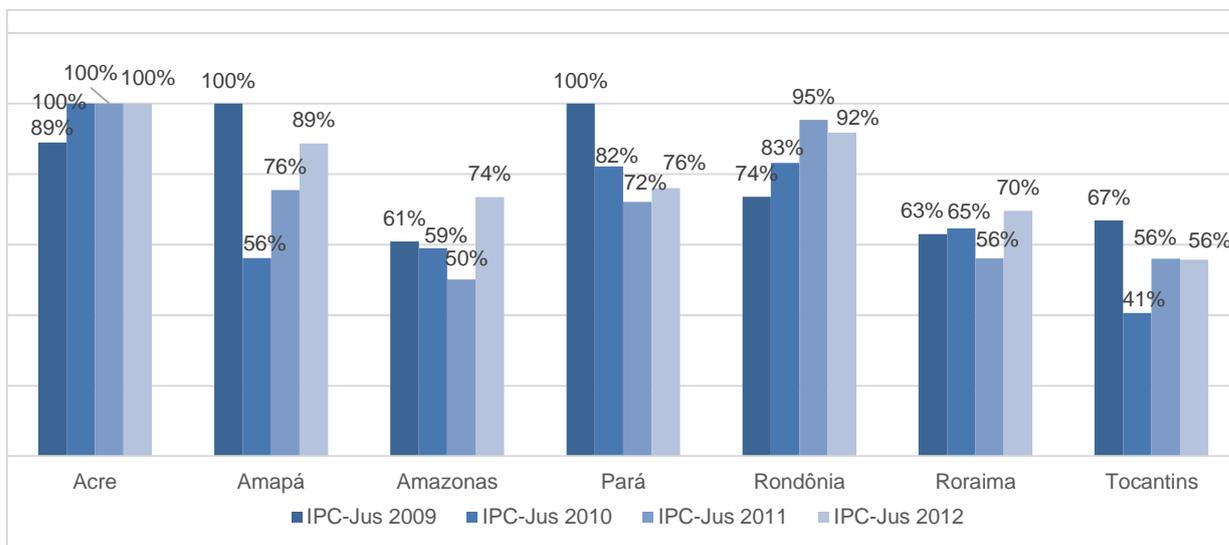


Figura 15 – Gráfico de Índices de Produtividade Comparada da Justiça de TJEs da Região Norte (2009-2012). Fonte: Relatório Justiça em Números 2014.

Entre os tribunais da amostra o que apresenta o maior índice em quase todos os anos é do Acre, com uma média de 97% de produtividade comparada com os demais tribunais de pequeno porte. Ele foi o único no qual não houve tendência de decréscimo e se manteve constante por 3 períodos consecutivos durante os anos observados. Os tribunais de pequeno porte, entretanto apresentaram grandes margens de oscilação de desempenho entre 2009 e 2012 sendo todas ascendentes.

O TJE do Amapá, com IPC-Jus médio de 80,1%, dentre eles foi o que apresentou mais evolução do desempenho, partindo de uma situação de eficiência e eficácia máximas em 2009, a qual cai pela metade em 2010 e ao fim de 2012 chega ao nível de 89%. Comportamento semelhante ocorreu com os tribunais dos estados do Amazonas e Tocantins, embora os IPC-Jus médios destes sejam respectivamente de 60,9% e 54,8%, os dois menos eficazes da região amazônica no período estudado.

Os TJEs de Rondônia e Roraima, apresentaram desempenho ascendente partindo um cenário sub ótimo de eficiência e eficácia desenvolvendo crescimento discreto de seus indicadores, com destaque para Rondônia que em 2012 indicou ser o segundo mais eficaz em relação aos tribunais da região com 95% de eficiência e eficácia neste ano e o IPC-Jus médio de 86% ao passo em que o de Roraima foi

apenas de 63,3%. O TJE de médio porte da amostragem, o Pará, foi o único que apresentou desempenho decrescente entre os anos de 2009 e 2012 partindo de uma eficiência e eficácia ótimas, mas fechando o ano de 2012 com 76% de desempenho e o IPC-Jus médio de 82,6%.

O cenário traduzido pelos indicadores relativos à eficiência e eficácia dos tribunais de justiça estaduais mostra que seis dos sete estados da Amazônia legal o desempenho da justiça tem melhorado num curto período de tempo. Tal melhoria se caracterizou pelo crescimento da eficiência e eficácia nos tribunais de pequeno porte. Por outro lado, observa-se o tribunal de médio porte (Pará) com decréscimo gradual de desempenho levemente revertido em 2012 elevando o seu IPC-Jus. Interessante destacar que o IPC-Jus é indicador relacional criado a partir de um *ranking* com atribuição de escores considerando todos os tribunais de médio porte do país (10 ao todo) no Relatório Justiça em Números 2014 e ocupa uma posição mediana na distribuição, assim como entre os TJEs da Amazônia. O IPC-Jus dos TJEs citados revelam que os estados do Acre, Rondônia e Pará são os três estados da Amazônia cujos tribunais de justiça estaduais mais produziram (considerando baixas de processos) com menos recursos de pessoal, de processos e despesas disponíveis entre os anos de 2009 e 2012. Averiguar a relação das variações em eficiência e, por conseguinte, em eficácia observadas acima com os atos de inspeção e correição realizados nestes tribunais leva a compreender as dinâmicas de *accountability* do CNJ nos últimos anos nas suas instituições.

3.3.2. O desempenho dos TJEs da Região Norte em interface com as inspeções do CNJ

Considerando inicialmente os indicadores de desempenho IPC-Jus levantados do Relatório Justiça em Números 2014 relativos aos anos 2009, 2010, 2011 e 2012 torna-se possível ter uma dimensão de quais tribunais da região apresentaram desempenho com altos ou baixos índices de eficácia. Diante dos percentuais citados, a abordagem da hipótese relacionando-os com o fenômeno da *accountability* exigiu a leitura e interpretação dos relatórios de inspeção e correição da Corregedoria do CNJ pois expressam em seus textos as ações da Corregedoria gerando coações sobre os tribunais no afã de ajustes das suas atividades.

Certamente houve uma distância empírica presente na aferição do fenômeno *accountability* judicial institucional e o desafio de superá-la se deu com a construção dos indicadores de Ações de *Accountability* da Corregedoria do CNJ. Precedem à elaboração destes indicadores a adoção de duas tipologias de análise oriundas dos relatórios produzidos pela equipe de corregedores do Conselho. As “Determinações” e “Recomendações” foram quantificadas por tribunal e por instância da justiça comum (1º e 2º Graus) e permitem dimensionar com que frequência foram propostas de ajustes a cada um dos tribunais.

Ao mesmo tempo sinalizam quais foram os TJEs que mais apresentaram problemas demandando maior ou menor intervenção direta do CNJ, quer seja para que se cumpra com prazo estabelecido as medidas a serem executadas mandatoriamente pela instituição (determinação), quer seja por meio de medidas de impacto mais suave sejam sugeridas pelo juiz corregedor (recomendações).

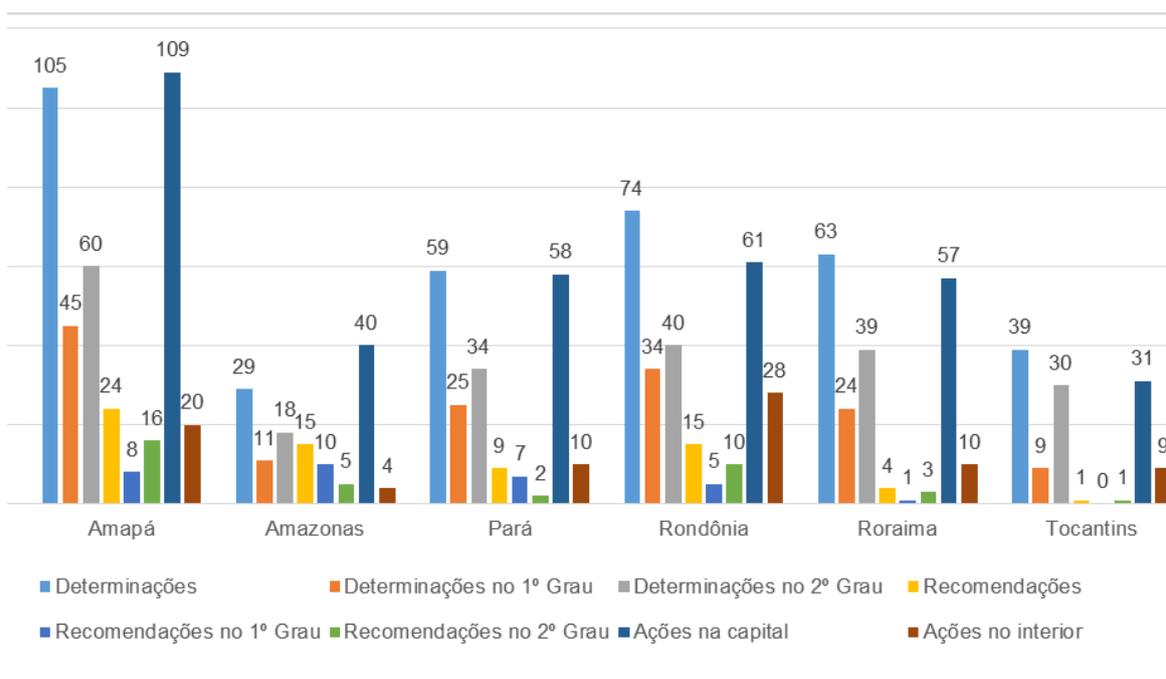


Figura 16 – Gráfico de frequências das Determinações e Recomendações da Corregedoria do CNJ. Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ nos TJEs da Amazônia (2009-2012).

Com exceção do estado do Acre, onde até o presente momento não houve alguma ação da Corregedoria do CNJ, em todos os estados os juízes corregedores do Conselho prescrevem mais determinações do que recomendações. No TJE do

Amapá houve inspeções em dois anos seguidos (2011 e 2012) e talvez isto explique a discrepância quantitativa em relação aos demais estados. Em uma outra perspectiva já considerando a efetividade das instituições, pode-se interpretar as ações do CNJ como um todo e daí estimar que é o estado com mais deficiências na condução das suas atividades, localizadas majoritariamente nas unidades de 1º Grau.

A concentração das determinações do CNJ sobre a justiça de segundo grau e a prevalência da quantidade de ações na capital frente as do interior indicam o baixo estágio de interiorização que se encontra as instituições de justiça na Amazônia e o mesmo tempo a sobrecarga do último grau de jurisdição da justiça local. Podem concorrer para isto também fatores socioculturais como o desconhecimento dos direitos básicos por parte da população local e a possibilidade de resolução de litígios sem a justiça (uso da violência).

Além do TJE do Amapá, os estados onde houve determinações do CNJ com mais frequência foram Rondônia e Roraima. Com o IPC-Jus avaliado por ano torna-se possível saber se o desempenho do tribunal abaixo do nível, em tese, ótimo (100%) levou de fato à inspeção e se esta induziu à melhoria da eficácia.

Partindo do pressuposto de que onde o TJE funciona bem, a presença de inspeções do CNJ não se faz necessária, há de se tentar perceber onde isso acontece empiricamente a partir de cada tribunal considerado isoladamente. No entanto, isto leva a perceber que o contrário acontece: o IPC-Jus é um medidor de eficiência e eficácia através da análise envoltória dos dados – isto é, considera o todo – e sua razão de ser é a comparação entre as unidades observadas (os tribunais) ao longo de um recorte temporal. Abaixo a comparação direta de percentuais do índice relativo apenas ao ano em que houve atos de inspeção da Corregedoria do CNJ:

- a) A comparação busca evidenciar as correspondências entre as variáveis para se checar a premissa segundo a qual onde a justiça é eficaz não é necessária a intervenção de um *principal*. Considerando as comparações isoladamente, representa apenas caso do tribunal de justiça acreano: apresentou os maiores indicadores de eficácia desde que eles vêm sendo medidos e desde então não houve nenhum ato de inspeção neste estado.

- b) No Amapá em 2011 e 2012 os IPC-Jus haviam acabado de subir para 76% e 89% respectivamente, mas exatamente nestes dois anos houve inspeções no TJE com os maiores números de determinações (60) e recomendações (16) de toda a amostragem;
- c) No Amazonas a inspeção ocorreu em 2009, ano em que o IPC-Jus foi de 61% - o segundo maior desempenho de seu recorte temporal;
- d) No TJE do Pará houve uma inspeção nas varas de execuções penais em 2011, quando o IPC-Jus estava em 72% e duas correições em 2013, ano em que seu ICP-Jus subiu para 74%;
- e) No TJE de Rondônia a inspeção aconteceu em 2012%, ano em que estava a 92% o indicador de eficácia;
- f) O indicador de eficácia do TJE de Roraima no ano em que houve a inspeção era de 70%, o maior de todos da sua série temporal;
- g) Na justiça de Tocantins a inspeção aconteceu em 2009, ano em que o índice de produtividade comparada chegou 67% indicando o máximo de eficácia do TJE no período.

É difícil estabelecer a comprovação do pressuposto aplicado aos indicadores considerados isoladamente pois o propósito da criação do IPC-Jus é o estabelecimento de comparações em séries temporais ou por meio de um valor que as sintetize.

Para proceder a esta comparação de forma mais ampla, foi necessária a construção do indicador percentual de *accountabilities forte e fraca*, cuja fórmula foi inspirada em recente experiência de pesquisa (em andamento) sobre a escravidão moderna e efetividade dos termos de ajustamento de conduta sobre as vítimas dela (HANNEMANN, 2015, p. 15). Chegaram-se assim às seguintes formulas:

- l) Para englobar os casos em que houve maior pressão do CNJ para sanar deficiências dos tribunais, com estabelecimento de prazo e obrigatoriedade da execução dos conselhos e pareceres emitidos pelos juízes corregedores:

Ações de Accountability Forte do CNJ

$$= \frac{\text{n}^{\circ} \text{ de Determinações da Corregedoria no TJE}}{\text{n}^{\circ} \text{ total de ações da Corregedoria do CNJ nos TJEs da Região}} \times 100\%$$

II) Para englobar casos em que houve pouca pressão do CNJ, com emissão de pareceres e conselhos de execução facultativa por parte do tribunal, sem maiores coações:

Ações de Accountability Fraca do CNJ

$$= \frac{\text{n}^{\circ} \text{ de Recomendações da Corregedoria no TJE}}{\text{n}^{\circ} \text{ total de ações da Corregedoria do CNJ nos TJEs da Região}} \times 100\%$$

A expressão percentual das ações de *accountability* nas suas duas intensidades permitem evidenciar diretamente onde o Conselho Nacional de Justiça se fez mais presente. Adota-se para fins de comparação percentual a média por estado do Índice de Produtividade Comparada da Justiça, pois através dele se tem a síntese de como a eficácia de cada tribunal estadual se apresentou ao longo do período em que houve as inspeções e correições do CNJ.

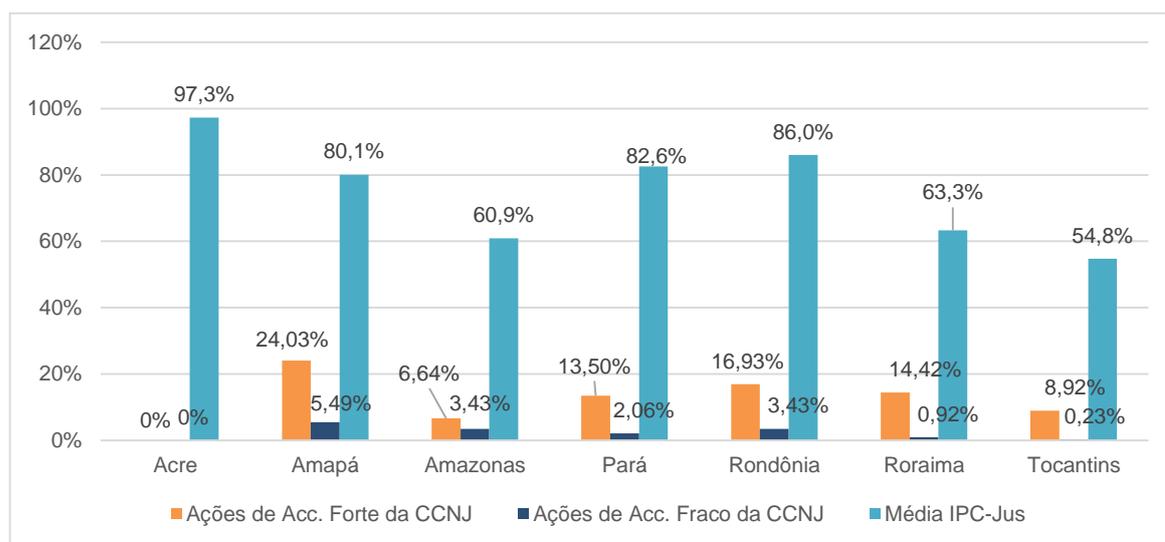


Figura 17 – Gráfico de percentuais das Ações de Accountability Forte e Ações de Accountability Fraca do CNJ face à média do IPC-Jus dos TJEs da Amazônia. Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ nos TJEs da Amazônia (2009-2012) e Relatório Justiça em Números (2014).

A comparação percentual entre as Ações de *Accountability* judicial institucional do CNJ sobre os TJEs e seus Índices de Produtividade Comparada da Justiça permite uma comparação mais clara da variação percentual entre os diversos tribunais dentro do período de 2009 a 2012. Ao se estabelecer o ranqueamento a partir das ações do CNJ nota-se que os estados com maior

percentual são em ordem decrescente: Amapá, Rondônia, Roraima, Pará, Tocantins e Amazonas (não houve inspeções no Acre).

Estabelecendo-se outro *ranking*, agora com base nos IPC-Jus médios obtém-se: Acre, Rondônia, Pará, Amapá, Roraima, Amazonas e Tocantins. Ou seja, há uma inversão que não indica uma similaridade nas distribuições percentuais.

Desta forma, podemos esboçar parte da conclusão no que diz respeito à segunda hipótese desta pesquisa: a presença das inspeções e correições do CNJ nos TJs Amazônicos não foram diretamente decorrentes de baixos índices de eficácia destes tribunais entre os anos de 2009 e 2012.

A principal das evidências que corroboram essa afirmação é observável pelo gráfico considerando os tribunais onde houve os três maiores índices de Ações do CNJ: Amapá (*Accountability* Forte de 24%; Fraca de 5,4%), Rondônia (*Accountability* Forte de 16,9%; Fraca de 3,4%) e Roraima (*Accountability* Forte de 14,4%; Fraca de 0,92%). Se a hipótese fosse completamente verdadeira, estes tribunais deveriam por tendência apresentar as três menores médias dos IPC-Jus, mas são, respectivamente, o quarto, o segundo e o quinto do ranking deste indicador de eficácia. Por outro lado, é interessante observar se a variação percentual não obedece ambas as modalidades de *accountability*, mas a cada uma delas separadamente. Isto pode levar a entender se o desempenho da justiça está mais associado linearmente com medidas de maior pressão ou de menor pressão do por parte da Corregedoria do CNJ, o que reconduz a hipótese à nova avaliação, agora a partir do Coeficiente de Relação de Pearson.

De acordo com Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009) a Correlação de Pearson (simbolizada pelo “r”) expressa a associação entre duas variáveis, o que significa dizer que “elas guardam semelhanças na distribuição de seus escores” (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009, p. 118), especialmente a partir do compartilhamento de suas variâncias. E tal associação é do tipo linear com a Correlação de Pearson, isto é, supõe-se que o aumento ou decréscimo em uma variável X gera efeito semelhante em uma variável Y.

A interpretação do coeficiente é feita com a observação do resultado de seu cálculo, cujo valor é adimensional e varia de -1 a 1. Quanto mais distante de 0 o

valor for, maior é a significância, independente do sinal que ele expressa. A magnitude da correlação é classificada por Cohen *apud* Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009, p. 119) com intervalos de 0,10 a 0,29 como pequena; de 0,30 a 0,49 como média; e entre 0,50 e 1 como grande. Outros especialistas (DANCEY; REIDY *apud* FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009, p. 119) consideram o $r=0,10$ a $0,30$ como correlação fraca, $r=0,40$ a $0,60$ como moderado e $r=0,70$ a 1 como forte.

Tomando por base tais informações foram estabelecidas as Correlações de Pearson entre as médias percentual dos **IPC-Jus** de cada TJE (variável **X**) com os percentuais de **Ações de Accountability Forte e Ações de Accountability Fraco** (respectivamente variáveis **Y1 e Y2**). Com os cálculos realizados no *software Microsoft Office Excel 2014* obteve-se os seguintes resultados:

- I) Para a correlação r de **X com Y1**: $r_1 = -0,43$;
- II) Para correlação r de **X com Y2**: $r_2 = 0,94$.

Destarte, os resultados realmente levam a reavaliação da hipótese, considerando-a como parcialmente verdadeira no que tange à importância da *accountability* horizontal institucional para o aprimoramento da eficácia judiciária. Os escores trazem à baila a discussão de qual dos tipos de ação do CNJ foi mais impactada pelo desempenho dos tribunais de justiça estaduais abordados nesta pesquisa. Eles apontam para o entendimento de que o IPC-Jus influenciou mais sobre a *Accountability Fraca*, visto a magnitude forte da correlação que apresentam. Isto quer dizer, por outro lado também que as aparentes variações percentuais (evidenciadas no gráfico) podem também ter sido influenciadas pela presença das Ações de *Accountability* do CNJ sobre a eficácia da Justiça.

É possível tal afirmação a partir tanto da correlação r_2 quanto a r_1 (considerada pelos autores citados como “moderada”) pois ainda de acordo com Figueiredo Filho e Silva Júnior baseados em Moore e McCabe (2009, p. 121) uma das principais propriedades que a Correlação de Pearson apresenta é a indiferenciação entre variáveis dependentes e independentes. O que faz sentido quando se analisa a dinâmica entre CNJ e TJs retomando os argumentos apresentados por BOCHENEK *et al.* (2013, p. 536), de que as ações aplicadas do Conselho Nacional de Justiça para as instituições que estão sob sua guarda visam aprimorá-las e interpreta-se, portanto, que os indicadores do IPC-Jus captaram essa

evolução de performance resultantes das recomendações legadas pelos juízes corregedores nacionais através das inspeções e correições realizadas entre 2009 e 2012 na região amazônica.

A pesquisa desenvolvida no presente texto trabalha com duas hipóteses evocando duas noções relativas à performance do judiciário brasileiro: na primeira, a ideia de que a realização dos autos de inspeção é decorrente da baixa efetividade judiciária; na segunda, da baixa eficácia judiciária.

A análise comparativa dos dados indicou confirmação parcial da primeira hipótese, ao identificar padrões percentuais convergentes em indicadores de dois dos três aspectos do judiciário que compõem a efetividade (a tempestividade da tutela e a qualidade e transparência processuais). Depreendeu-se que as frequências destes problemas constatados pela Corregedoria do CNJ apresentam-se nos tribunais estaduais da Amazônia na mesma proporção das taxas de litigiosidades. A efetividade das sentenças, por sua vez, foi o aspecto parcial onde se observa pouca semelhança percentual entre indicadores da produção de sentenças e a quantidade de falhas relativas ao cumprimento das mesmas apenas no segundo grau.

Relativo à segunda hipótese, o seu teste por meio da observação de diferenças percentuais levou a concluir que não obstante os altos índices de desempenho de produtividade comparada, os tribunais estaduais apresentavam os maiores índices de inspeção e correição, isto é, de exercício da *accountability*. Por outro lado, o teste de Correlação de Pearson entre os indicadores de ações correcionais do CNJ e os Índices de Produtividade Comparada da Justiça apontaram uma sutil diferença entre os indicadores de *accountability* forte e *fraca*, na qual a maior correlação se estabelece a partir dos atos de *accountability fraca* (as recomendações).

Diante do desafio de explorar esta correlação, consideramos desdobrar a constatação negativa da segunda hipótese em uma terceira nova hipótese. Ela é destinada a incorporar a observação empírica do fenômeno da governança com o propósito de compreender se a presença da Corregedoria do CNJ nos tribunais impactou sobre tais índices no recorte temporal declarado (2009 a 2012).

3.3.3. – Os impactos da *accountability* judicial institucional do CNJ sobre a evolução da efetividade e da eficácia dos TJEs da Região Norte

Retomando o pressuposto teórico de que o CNJ é um *principal* agindo sobre *agentes* (instituições de justiça dos estados) ao inspecionar e corrigir tribunais:

Hipótese 3 – Os índices de *accountability* judicial institucional das ações de inspeção e correção da Corregedoria do CNJ nos TJEs da Amazônia influenciaram em suas performances relativas à efetividade e eficácia entre os anos 2009 e 2012.

A construção desta nova hipótese é um caminho alternativo encontrado para elucidar o fenômeno da governança judicial no Brasil e seu impacto para a sociedade na forma de melhores serviços públicos. Na concepção de *good governance* os conceitos de efetividade e eficácia administrativas, transparência, participação e coerência estão mutuamente associados pois, na empiria, as práticas que as expressam se encontram imbricadas. Trabalhar a terceira hipótese leva a complementar o desenho de pesquisa apresentado na introdução e trazer à tona evidências de como têm sido utilizados os canais de controles institucionais ativados pela esfera do social. Ela expressa, portanto, como a esfera do social – através da judicialização das relações sociais – influenciam na governança judicial com a mobilização de estruturas político institucionais internas ao Poder Judiciário Brasileiro – através dos dispositivos regimentais do CNJ e, especialmente nesta pesquisa, as inspeções e correções de sua Corregedoria.

A abordagem da hipótese em pauta retoma as tipologias que expressam os principais entes envolvidos no processo (CNJ e TJEs) de governança aqui estudados. Considera-se na estratégia metodológica para evidenciar o quanto foi efetiva (se alcançou sua proposta de correção das deficiências organizacionais) e eficiente (se os usos de determinados meios conduzem a melhores resultados) a governança da Corregedoria do Conselho sobre os tribunais e suas performances:

- a) A partir dos índices percentuais de *Accountability Forte* e *Accountability Fraca* citados em relação à hipótese 2. Considerando-os, foram estabelecidos dois *rankings* dos TJEs induzidos a serem mais *accountables* por vias exógenas (quantificado pelas Determinações da Corregedoria do CNJ) e por vias endógenas aos próprios tribunais (representados pelas Recomendações);

- b) Da comparação das variações percentuais relativas à efetividade e eficácia por TJE. Para tanto estes indicadores foram confrontados e organizados em ordem cronológica. Na avaliação dos possíveis reflexos das inspeções e correições sobre a evolução percentual foram contemplados no cálculo da variação percentual os anos seguintes às inspeções e correições, considerando quando necessário²³ os indicadores de até um ano a mais do recorte temporal da pesquisa (isto é, os do ano de 2013²⁴);
- c) **Os indicadores da efetividade**, trabalhados no Capítulo 2, passam a ser adotados na verificação da hipótese em questão **como indicadores de inefetividade**. Esse ajuste interpretativo ocorre porque eles traduzem circunstâncias que quantificam a morosidade e inefetividade da prestação do serviço público de justiça.²⁵ São as médias percentuais por ano das Taxas de Litigiosidade na justiça de 1 e 2º grau: Taxa de Congestionamento na Fase de Execução do 1º Grau (TCEx1º), Taxa de Recorribilidade Interna (TRIn2º) e a Taxa de Recorribilidade Externa (Rx2º). É importante frisar para a interpretação dos gráficos, que quanto maior o valor expresso por essa taxa, menos efetivo foi o tribunal em questão sinalizando empiricamente apresentar mais morosidade processual, opacidade dos processos adotados e questionamento (resultando a recorribilidade) acerca das sentenças produzidas;
- d) Os indicadores da eficácia são os Índices de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus) nas instituições estaduais do Poder Judiciário do recorte espacial da pesquisa;

²³ São os casos dos tribunais dos estados do Pará, Amapá, Rondônia e Roraima, onde houve inspeções e correições no ano de 2012, sendo, portanto, necessário coletar dados para averiguar eventuais evoluções percentuais.

²⁴ O Relatório Justiça em Números 2014 (ano base 2013) não divulga as Taxas de Recorribilidades Interna e Externa de 2º Grau. Felizmente, o CNJ disponibiliza sua base de dados brutos que permitiram a construção dos indicadores ausentes, à revelia do relatório. A partir dela foi possível obter as taxas relativas ao desempenho na justiça no ano de 2013, as quais foram calculadas a partir das fórmulas apresentadas na seção 2.3 (página 58).

²⁵ Para os testes da hipótese 2, os mesmos indicadores foram utilizados para estabelecer uma relação com a quantidade de falhas de efetividade (valores absolutos) coletados a partir da análise de conteúdo dos relatórios de inspeção e correição e então deduzir com os gráficos que estados com menores índices percentuais e quantidades de falhas foram os mais efetivos.

A adoção do termo inefetividade para a hipótese 3 atende ao propósito de facilitar a leitura dos gráficos: os TJEs mais efetivos e eficientes apresentam gráficos de evolução percentual negativa para o indicador de inefetividade (a média das Taxas de Congestionamento na Fase de Execução do 1º Grau e de Recorribilidade Interna e Externa no 2º Grau) e positiva para o de eficiência (Índice de Produtividade Comparada da Justiça).

e) A partir das evoluções dos indicadores destas duas variáveis e do ranking dos TJEs segundo a intensidade das ações da Corregedoria do CNJ, foram construídos dois quadros com os percentuais de Ações de *Accountability Fraca* e Ações de *Accountability Forte*, onde ambas tipologias foram correlacionadas às variações percentuais das médias de Taxas de Litigiosidade e ao IPC-Jus através do Coeficiente de Correlação de Pearson. A colocação no ranking caracterizada por evoluções percentuais positivas ou negativas caracterizam O resultado da correlação, conforme os parâmetros apresentados anteriormente neste capítulo, permitirá descobrir qual modalidade de *accountability* tem mais significância sobre os resultados das performances dos tribunais mensuradas em relação à eficácia e à efetividade.

As comparações percentuais dos indicadores de inefetividade e eficácia da instituição de justiça são ideais para se ter uma perspectiva prévia da situação de cada tribunal antes das ações do CNJ bem como o cenário do seu desempenho após o período da intervenção. Opta-se aqui em observar as performances, mas principalmente associa-las aos indicadores de *accountability* judicial institucional tomando como base os dados produzidos para a discussão da segunda hipótese desta pesquisa.

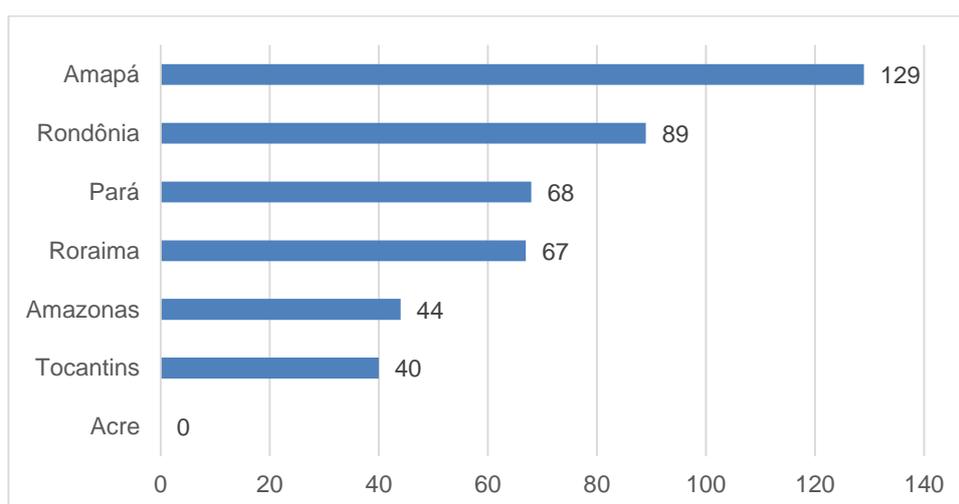


Figura 18– Gráfico de frequência das Ações da Corregedoria do CNJ nos TJEs da Amazônia. Fonte: Relatórios dos Autos de Inspeção e Correição do CNJ nos TJEs da Amazônia (2009-2012).

A análise do impacto da Corregedoria do CNJ sobre os supracitados tribunais exclui o do Acre, pois o tribunal deste estado não apresentou até o presente momento nenhuma inspeção realizada. Certamente, esta ausência de dados também pode ser aproveitada e interpretada preliminarmente sob o aspecto da governança.

Toda inspeção é decidida após uma cadeia de procedimentos internos da Secretaria da Corregedoria. Dentro do fluxograma de rotina organizacional²⁶, esta é o ponto sensível às demandas sociais que chegam ao Conselho Nacional de Justiça atinentes aos eventuais problemas e limitações que as instituições do Judiciário apresentem. Tais demandas chegam pela Ouvidoria da instituição, a qual se mostra um importante canal de comunicação com a sociedade e, na medida em que questões direcionadas ao CNJ ganham significância tornando-se substrato para ações de monitoramento e aperfeiçoamento do serviço público. A presença deste fluxo de informações e denúncias gerando inspeções e correções é uma das básicas formas de operacionalização da transparência pública – a qual é um dos valores que orientam a *good governance*.

Assim, contextualizando as premissas teóricas trabalhadas no presente texto acerca da governança à situação do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, é passível de se questionar se a ausência de denúncias em quantidade suficiente para mobilizar inspeções neste tribunal são reflexos de uma eficaz Ouvidoria deste tribunal, a qual precisaria estar cumprindo para além do seu papel social de informar o público, uma função estratégica de subsidiar as deficiências internas da organização e reclamações à revelia do CNJ. Além disto, o tribunal, em tese apresentaria desempenhos em efetividade e eficácia excepcionais repercutindo em ótima satisfação dos cidadãos que o acessam.

Entretanto, tais possibilidades não se sustentam. Há de se levar em conta que o processo de institucionalização das ouvidorias no Poder Judiciário Brasileiro é bastante recente e caminha a curtos passos, conforme conclusões do estudo de Romero e Sant'Anna (2014, p. 196). Eles salientam que o processo de abertura de canais de comunicação dos tribunais com a sociedade passa a se tornar uma prática ainda em difusão e maturação nos tribunais de grande porte com a criação do CNJ e

²⁶ Vide Fluxogramas explicados nas páginas 41, 42 e 43.

a edição da Lei nº. 12.527 em 2011, a Lei de Acesso à Informação. Assim, o satisfatório acesso à informação e transparência dos serviços prestados se convertem em controle social da administração pública e da qualidade dos serviços prestados.

Os indicadores de inefetividade da justiça do estado do Acre, por seu turno, não corroboram este cenário. A média da Taxa de Congestionamento na Fase de Execução no 1º grau do TJE do Acre (já apresentadas e discutidas no segundo capítulo) revelam que esta instância do tribunal é 68% sendo o quinto estado onde mais a justiça esteve congestionada. Ressalta-se que foi um dos que apresentaram maiores Taxas de Recorribilidade no 2º grau com grande quantidade de recursos para novos julgamentos tanto interna quanto externamente (isto é, endereçados ao Supremo Tribunal Federal), indicando a baixa capacidade de finalizar litígios judiciais.

Diante destas evidências a ausência de inspeções no TJE do Acre são, *a priori*, um sintoma de uma baixíssima inclusão dos cidadãos nos mecanismos de controle social da qualidade dos serviços judiciais via canais abertos pelo CNJ. Cenário que não se observa nos demais seis estados da região Amazônica, no qual pode-se afirmar que a presença da Corregedoria do CNJ é antes de ser uma expressão de controle interno ao Poder Judiciário Brasileiro, um sinal da maior permeabilidade que este vem desenvolvendo desde sua reforma.

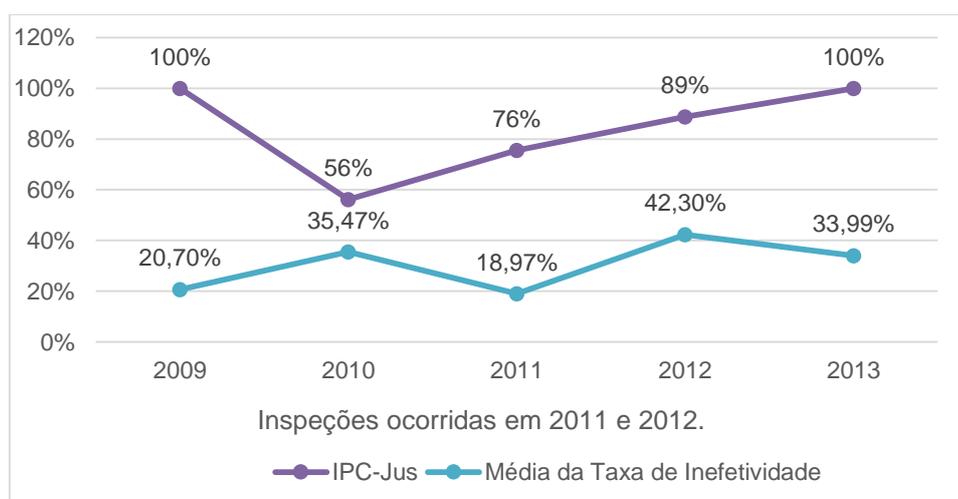


Figura 19 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Amapá entre 2009 e 2012. Fonte: Relatórios Justiça em Números (2010 a 2014).

Parte-se agora para a análise dos estados onde o controle social e correccional pelos meios do CNJ foi exercido. No Tribunal de Justiça do Estado do Amapá as inspeções ocorridas nos anos de 2011 e 2012 se deram em um cenário de relativo baixo congestionamento processual e inefetividade das decisões se considerarmos os demais estados da amostra, porém no ano que precedeu a primeira inspeção, tanto o indicador de efetividade quanto o de eficácia apresentaram comportamento semelhantes.

O Índice de Produtividade Comparada da Justiça que registrava o ótimo desempenho com os recursos disponíveis caiu para 56% ao passo em que as Taxas de Recorribilidade e Interna e Externa aumentaram momentaneamente entre 2009 e 2010 caracterizando-o como um dos momentos mais congestionados, mas seguidos de maior eficácia interna em 2011 (aproximadamente 19% de ineficácia) quando houve a primeira inspeção.

De fato, os relatórios de inspeção de 2011 e 2012, juntos, configuram o estado do Amapá como o que mais apresenta problemas organizacionais implicando em baixo cumprimento das sentenças tanto no primeiro quanto no segundo grau (8 ao todo) e o segundo maior quantitativo de falhas na transparência e qualidade processual (21 falhas encontradas pelas equipes corregedoras). Com vistas orientar a resolução destas limitações, a postura da Corregedoria foi a de editadas 105 determinações, das quais 60 eram voltadas para execução nas instâncias de segundo grau. Amapá foi por conta disto o estado onde mais se induziu a *accountability* judicial com mais força e nestas inspeções foram editadas apenas 24 recomendações.

Esta discrepância leva a pensar se a priorização de um mecanismo de ajuste definido mais por critérios externos do que internos foram suficientes para gerar melhorias na performance do tribunal. Abrir mão das recomendações – mecanismos mais plásticos de ajustes de rotina cujos detalhes, prazos e estratégias de execução costumam ser definidas pelo juiz gestores do próprio tribunal – parece ter impactado em determinado aspecto da evolução dos indicadores. Um aumentou consideravelmente e outro decresce de forma discreta. Este comportamento já é um achado relevante para se compreender algumas nuances acerca da dinâmica de poder entre CNJ e TJE que a hipótese 3 procura trazer para observação.

Mesmo com poucos problemas de tempestividade identificados nos relatórios (apenas 2 no primeiro grau e 2 dois no segundo), a performance do TJE do Amapá piorou no que diz respeito à efetividade após a correção de 2011 em quase 25% elevando o índice de inefetividade a 42% com sensível redução em 11 pontos percentuais (ano 2013) após a inspeção de 2012 motivada, como se pode deduzir, pelas falhas em qualidade e transparência influenciando sobre a resolução dos litígios.

Por outro lado, a produtividade comparada da justiça amapaense se cresceu consideravelmente em todos os anos após as duas inspeções chegando a 100% de eficácia de acordo com os parâmetros do IPC, isto é, conseguir produzir mais com a magnitude de recursos (insumos materiais e despesas com recursos humanos) disponíveis. Isto indica que a indução à *accountability* influenciou positivamente sobre a gestão interna de recursos da instituição.

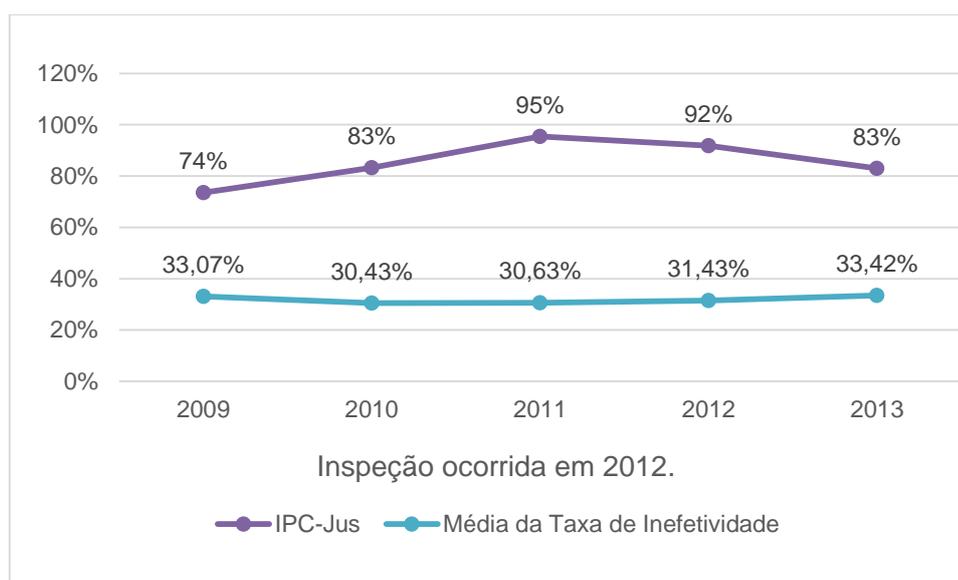


Figura 20 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE de Rondônia entre 2009 e 2012. Fonte: Relatórios Justiça em Números (2010 a 2014).

A presença da Corregedoria do CNJ em Rondônia foi precedida por uma média constante dos indicadores de litigiosidade oscilando entre 33% e 30% entre os anos que precediam a inspeção – evolução percentual relativamente baixa e valores discretos que, por si, não justificariam a presença de averiguações de deficiências nos serviços. Em relação à eficácia o crescimento no IPC entre os anos 2009 (com 74%) e 2011 (para 95%) aponta uma gestão satisfatória dos recursos

aplicados à produção de serviços para a sociedade. A inspeção e os detalhes levantados pela equipe corregedora na ocasião identificaram que os problemas geradores da constante taxa de litigiosidade eram relativos à transparência dos processos e tempestividade (11 constatados, sendo 8 no primeiro grau e 3 no segundo) tornando o tribunal de Roraima um dos menos problemáticos nesse aspecto da efetividade da justiça.

Não obstante os *déficits* de prestação do serviço de justiça parecerem pequenos e focais, a Corregedoria do CNJ elaborou muitas determinações. O TJE de Rondônia foi o segundo mais induzido à *accountability* com 74 determinações (40 no segundo grau e 34 no primeiro) e apenas 15 recomendações. Resultados não foram muito satisfatórios, considerando que o sensível crescimento das Taxas de Litigiosidade e a queda de mais de 10% no IPC. O balanço que se faz após o ano da inspeção talvez possa não captar a real situação destes comportamentos gráficos nos anos subsequentes, pois até finalização deste texto a base de dados oferecida pelo departamento de estatística do CNJ só abrangia os desempenhos das instituições de justiça entre os anos de 2008 e 2013.

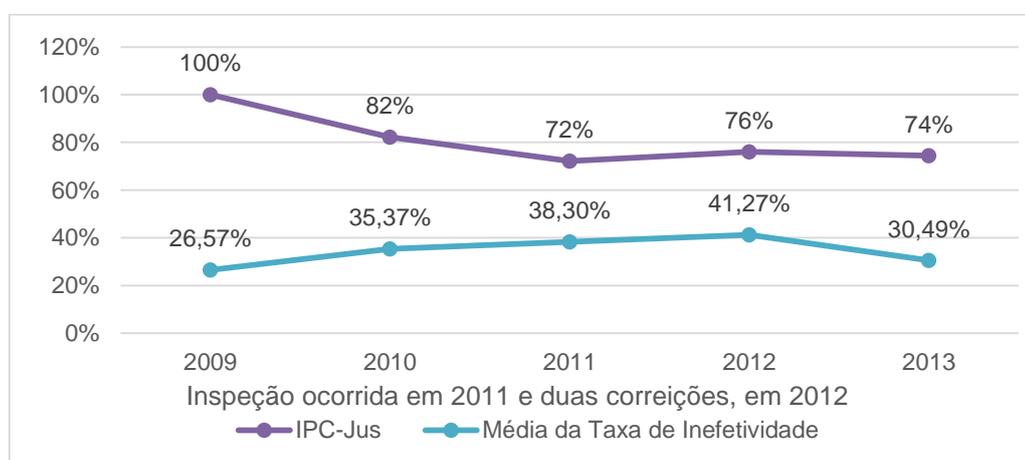


Figura 21– Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Pará entre 2009 e 2012. Fonte: Relatórios Justiça em Números (2010 a 2014).

No TJE do Pará o comportamento de constância do indicador também acontece, mas reflete, por seu turno, o desempenho da eficácia judicial. Partindo de um contexto de uso ótimo dos *inputs* com satisfatória quantidade de *outputs* para o cidadão usuário da Justiça (IPC-Jus a 100% em 2009) o estado foi caracterizado até o ano da primeira inspeção geral por elevado indicador de inefetividade combinado

com evolução percentual negativa do indicador de eficácia. Após o ano da inspeção há o crescimento do IPC-Jus em 2%, mas acompanhado da Taxa de Inefetividade a 3%.

Aparentemente o resultado mais evidente da inspeção foi a subsequente convocação de uma correição junto ao Colegiado da Corregedoria do CNJ e ela aprovou sem muitas delongas. Em 2012 foi realizada a correição, cujo papel é o de prover soluções com celeridade e urgência e sem aviso prévio. No caso do Pará tais providências diziam respeito em sua maioria à qualidade e transparência no fluxo de processos (23 falhas, com 10 delas situadas no segundo grau e 13 no primeiro) e em especial a inspeção se deu exclusivamente nas varas de execuções penais e as duas correições foram uma aplicada em todo os tribunais do judiciário paraense e outra apenas nas unidades administrativas do TJE do Pará.

Resultou, desta forma, em 59 determinações e apenas 9 recomendações – o que era presumível, pois houve duas correições, na qual, em si, convencionou-se em iniciar no processo de transformações necessárias. Um resultado visível, porém, tímido e pontual das correições foi a queda percentual de aproximadamente 10% na Taxa de Inefetividade.

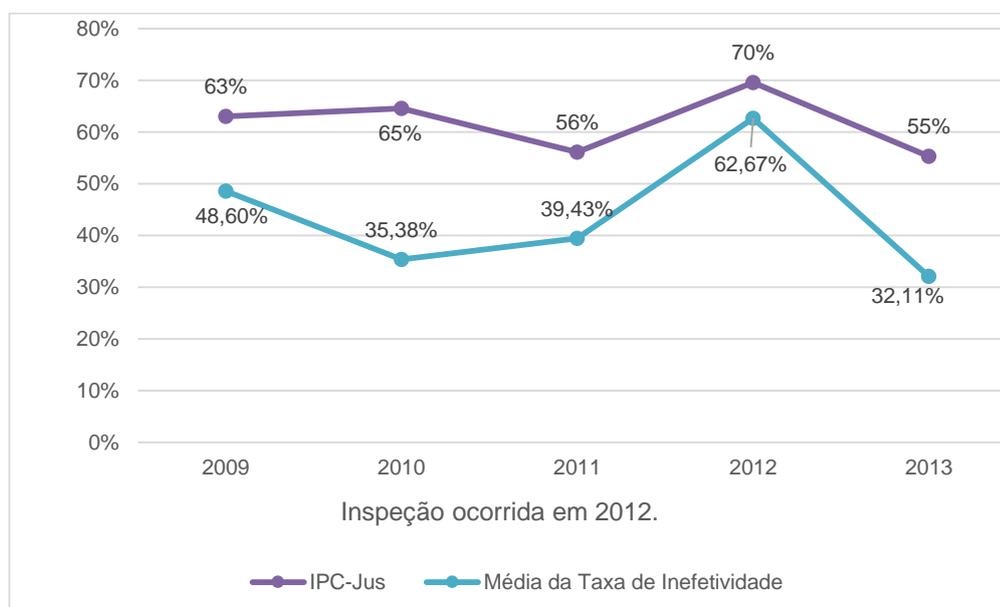


Figura 22 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE de Roraima entre 2009 e 2012. Fonte: Relatórios Justiça em Números (2010 a 2014).

Dentre as evoluções percentuais analisadas para a hipótese 3 as do TJE de Roraima possivelmente seja uma das únicas cuja maior variação sugere uma ideia para a pauta da pesquisa sobre governança aqui discutido: o tribunal apresentava sua taxa de inefetividade a 48% e baixou para 35%, o que evidencia uma melhoria na qualidade à revelia de pressões institucionais do CNJ. Com o mesmo fôlego, um ano antes da inspeção apresentou crescimento de 20%. Cabe indagar aqui se mecanismos disciplinares internos aos tribunais, como a sua própria corregedoria ou equipe de gestão com foco multidisciplinar a exemplo do CNJ, tenham sido responsáveis por estes avanços significativos na qualidade do serviço em pouco tempo.

Ocorre que mesmo diante deste *improvement*, houve o fluxo de denúncias, reclamações e evidências estatísticas suficientes para desencadear uma inspeção da Corregedoria do CNJ. Cabe destacar que o relatório deste auto de inspeção contou com a colaboração de agentes do poder judiciário local e é um dos únicos onde dá-se relevância para a Audiência pública, citando praticamente na íntegra a apuração de fatos que os próprios funcionários as vezes presenciam. No ano em que houve a inspeção as taxas de litigiosidade alcançaram o máximo registrado, bem como o indicador de eficácia da justiça.

Roraima concentrou a maior parte das falhas em qualidade e transparência identificadas na análise de conteúdo dos relatórios de inspeções e correições analisados (74, sendo 41 no segundo grau de jurisdição e 33 no primeiro). Em contrapartida só uma falha ligada à transparência e três à efetividade das sentenças foram identificadas. Os mecanismos mobilizados para sanar as falhas foram 63 ações em caráter de determinação, dos quais 39 eram diretamente aplicadas às instituições de segundo grau; foi um dos três estados onde menos houve aplicações de medidas em caráter de recomendação (apenas 4). Mais uma vez, cabe considerar se a ênfase em determinações implicou em melhoria de ambos os indicadores.

Percebe-se uma queda drástica ao nível anterior de eficácia judicial (de 70% para 55%) acompanhado de um decréscimo percentual com intensidade maior, passando de 62% para 32% de eficácia após a inspeção. Mais uma vez, é pertinente ressaltar que se tratando de um tribunal com comprovado potencial de auto

recuperação e quem sabe até de monitoramento do seu desempenho, conduzindo autonomia da gestão do tribunal. Isto são características passíveis de serem estudadas com mais pertinência e coerência em uma pesquisa que se detenha em analisar os arranjos locais de governança da justiça estadual a partir das Corregedorias de Estaduais, por exemplo.

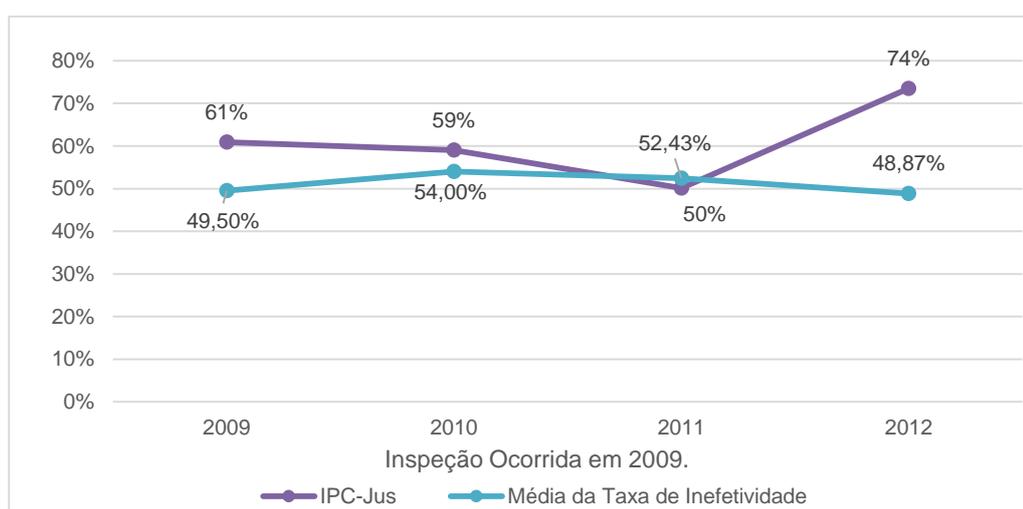


Figura 23 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Amazonas entre 2009 e 2012. Fonte: Relatórios Justiça em Números (2010 a 2013).

Os dados relativos ao Tribunal de Justiça do Amazonas apontam como seu principal problema relativo à efetividade dos serviços, sendo caracterizado pela alta Taxa de Congestionamento na Fase de Execução do 1º Grau superior a 100% nos Relatórios Justiça em Números. Isto também se verifica no relatório de inspeção da Corregedoria do CNJ, onde a maior quantidade de falhas é de tempestividade (11 ocorrências enquanto que o segundo estado deste ranking, Rondônia, apresenta apenas 5).

Após a inspeção realizada no mesmo ano em que se iniciou a amostragem da presente pesquisa, a média da variação percentual da Taxa de Inefetividade mostra que, em palavras diretas, o problema aparente ter ficado sob controle, mesmo na ausência de novas intervenções do CNJ ao longo dos três anos seguintes – visto que os percentuais anuais oscilaram entre 54% e 49%.

Esta regularidade no padrão percentual indica que administração interna possa ter cuidado mais da celeridade processual associada a uma melhor gestão de recursos humanos e materiais entre os anos de 2009 e 2010, período em que os

IPC-Jus também apresentam valores aproximados. Interessante observar que entre 2010 e 2011, este índice de eficácia foi afetado com uma queda abaixo do índice de inefetividade, isto é, no ano de 2011 o TJE do Amazonas apresentou seu pior desempenho marcado por congestionamento processual e alta recorribilidade de sentenças. Considerando o Índice de Produtividade Comparada da Justiça, apresentou pequeno volume de processos baixados frente aos processos em trânsito com o quantitativo de recursos humanos e materiais que dispunha.

Contudo, a evolução dos percentuais depois deste cenário de crise administrativa é interessante para se pensar a possibilidade de *good governance* mesmo na ausência de indução à *accountability*, seja ela forte ou fraca, a partir de uma ação exógena do *principal*. Houve uma queda simultânea da Taxa de Inefetividade com significativo crescimento do IPC-Jus de 50% para 74% em 2012. Esta recuperação do desempenho judicial certamente envolveu um esforço de percepção das deficiências de tempestividade; embora o congestionamento e recorribilidade elevada não tenham diminuído também de forma significativa, pouco implicaram no cenário do aumento de produtividade relativa do tribunal.

A situação reflete também certa autonomia, caracterizada por poucas intervenções do CNJ ao observar-se que o Amazonas é estado com o menor número de determinações da Corregedoria Nacional, mas o segundo maior em recomendações, o que leva a concluir que a modalidade de indução de *accountability fraca* impulsionou uma cultura de melhor acompanhamento de desempenho institucional ou visão estratégica. Uma vez percebida a situação de crise no desempenho em 2011, ajustes foram feitos de forma espontânea e repercutiram sobre a evolução do indicador de eficácia da justiça nesta instituição.

A interpretação destes dados acerca da situação deste tribunal permite compreender uma tendência na governança judicial cuja significância pode ser testada após a averiguação dos contextos de cada tribunal antes e depois das ações do CNJ. É a de que nos estados caracterizados por menos determinações diretas (expressas pelo indicador de Ações de *Accountability Forte*) do Conselho e mais recomendações (Ações de *Accountability Fraca*) a influência destas sobre o desempenho institucional foi maior, sendo mais efetivas que as determinações. O aprendizado institucional obtido com a experiência de autonomamente definir

prazos, ajustas metas e avaliar resultados que envolvidos na execução das recomendações da Corregedoria do CNJ é, provavelmente mais sólido para a construção de uma cultura institucional calcada nos princípios da *good governance*.

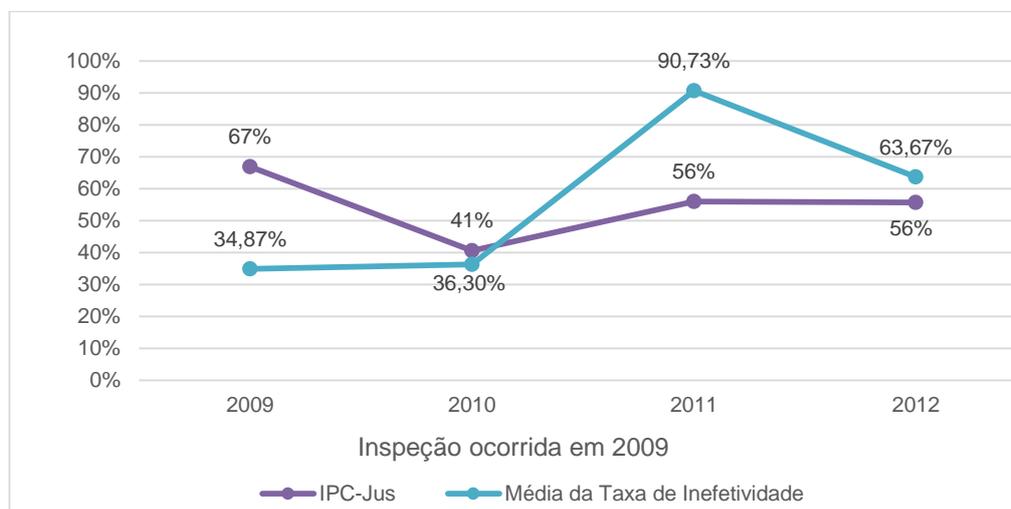


Figura 24 – Gráfico de percentuais da evolução dos indicadores de inefetividade e eficácia do TJE do Tocantins entre 2009 e 2012. Fonte: Relatórios Justiça em Números (2010 a 2013).

Por fim, a análise do desempenho da justiça estadual no Tocantins face às ações da Corregedoria do CNJ revela que a tanto em eficácia quanto em efetividade, elas não apresentaram reflexos positivos, isto é, melhorias sensíveis pelos indicadores escolhidos. De acordo com análise de conteúdo dos temas do relatório de inspeção no TJE tocantinense, foram encontradas 5 falhas relacionadas à tempestividade dos processos, 14 relacionadas à qualidade e transparência (12 delas nas unidades de justiça de segundo grau) e 1 à efetividade das sentenças.

Analisando comparativamente com os demais estados da Amazônia, Tocantins foi o estado com menor quantidade de determinações e recomendações da Corregedoria do CNJ (respectivamente, 39 e 1). Por meio da interpretação destes dados embasadas pelas leituras acerca das condições de boa governança nas instituições de justiça (BOCHENEK *et al.*, 2013, p. 540) podemos reforçar as conclusões obtidas com a análise da performance do TJE do Amazonas – e a evolução percentual da média da Taxa de Inefetividade e do IPC-Jus no Tocantins converge para elas.

Ao longo dos anos após a inspeção em 2009 houve queda do IPC-Jus de 26% e discreto aumento da inefetividade até 2010; entre este ano e 2012, a eficácia

aumentou 15%, mas a inefetividade, em expressivos 54,4%. Como causa desta relação pode-se destacar a pouca experiência institucional adquirida a partir da indução à *accountability* institucional representada pelas baixas quantidades de determinações e, especialmente de recomendações.

Como reflexo do pouco aprendido institucional obtido com a execução de estratégias para melhoria dos serviços judiciais, sejam elas definidas pela Corregedoria do CNJ ou pela gestão do próprio tribunal, o indicador de eficácia apresentou o mais baixo dos desempenhos entre os de todos os estados da região amazônica (54,8%, seguido dos 60,9% do estado do Amazonas e 63,3 de Roraima). Único saldo positivo na evolução do desempenho da justiça no Tocantins diz respeito à Taxa da Inefetividade, cuja média diminuiu apenas em 2012 de 93,7% para 63,6% sendo este ainda o maior indicador de inefetividade identificado dentre todos os tribunais no ano de 2012.

A reavaliação da ideia inicial de que inspeções e correições ocorreriam com maior intensidade nas instituições com menores índices de eficácia administrativa (hipótese 2) levou a repensar o significado da correlação forte entre o índice de Ações de *Accountability Fraca* e a média do IPC-Jus dos estados da Amazônia. Esta foi a evidência que permitiu a construção de novos indicadores, agora numa dimensão menor capaz de evidenciar a influência de cada uma das duas tipologias de *accountability* sobre a performance da justiça ao longo do tempo nos tribunais.

Esta reorientação da análise foi possível com a construção de dois novos indicadores a partir das Taxas de Inefetividade e do IPC-Jus por tribunais. São eles a Variação Média da Taxas de Litigiosidades e a Variação do IPC-Jus, ambos referentes aos anos seguintes a realização dos autos de inspeção. Uma vez correlacionadas com as duas diferentes modalidades de *accountability* induzidas pela Corregedoria do CNJ, torna-se possível comprovar com mais nitidez se estas são de fato significativas para corroborar as interpretações da evolução percentual do desempenho da justiça estadual após inspeções e correições. Para isso utilizou-se o Coeficiente de Correlação de Pearson para calcular a associação entre os índices percentuais:

- I. Ações de *Accountability Forte* e Variação da Média das Taxas de Litigiosidade (r_3);

- II. Ações de *Accountability* Forte e Variação do IPC-Jus (r4);
- III. Ações de *Accountability Fraca* e Variação da Média das Taxas de Litigiosidade (r5);
- IV. Ações de *Accountability* Forte e Variação do IPC-Jus (r6).

TJE (em <i>ranking</i>)	Ações de <i>Accountability</i> Forte	Variação da Média das Tx. de Litigiosidade	Variação do IPC-Jus
Amapá	24,03	15,02	24
Rondônia	16,93	1,99	-15
Roraima	14,42	-30,56	-9
Pará	13,5	-7,81	2
Tocantins	8,92	28,8	-11
Amazonas	6,64	-0,63	13
Correlação de Pearson (r)		r3=0,009	r4=0,322

Tabela 4 – Ranking dos TJEs e correlações entre *Accountability* Forte e indicadores de efetividade e eficácia. Fonte: Relatórios de Inspeções e Correções do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010 a 2014).

Em relação ao índice de indução à *Accountability* Forte dos TJEs pelo CNJ e percebe-se que as variações percentuais não apresentam associação linear com a posição dos TJEs no ranking gerado por este índice. O padrão de variação percentual das taxas de eficácia e efetividade, caso apresentasse associação, implicaria em um quadro onde os valores percentuais das taxas de litigiosidade tendessem a diminuir e os do IPC-Jus aumentasse à medida em que se aumenta a intensidade da modalidade de *accountability* do TJE induzida pelo CNJ.

A consequência disto é que considerando as magnitudes das correlações conforme Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009, p. 119) os atos de governança da Corregedoria do CNJ representados pelo índice de Ações de *Accountability* Forte apresentam uma associação nula ($r3=0,009$) com os índices de efetividade dos TJEs da Amazônia entre 2009 e 2013. Já em relação aos índices de eficácia destes tribunais, a associação apontada pelo cálculo do coeficiente é do tipo moderada ($r4=0,322$) de acordo com Dancey e Reidy *apud* Figueiredo Filho (2009, p. 119)

TJE (em ranking)	Ações de Accountability Fraca	Variação da Média das Tx. de Litigiosidade	Variação do IPC-Jus
Amapá	5,49	15,02	24
Amazonas	3,43	-0,63	13
Rondônia	3,43	1,99	-15
Pará	2,06	-7,81	2
Roraima	0,92	-30,56	-9
Tocantins	0,23	28,8	-11
Correlação de Pearson (r)		r5=0,164	r6=0,733

Tabela 5 – Ranking dos TJEs e correlações entre Accountability Fraca e indicadores de efetividade e eficácia. Fonte: Relatórios de Inspeções e Correições do CNJ e Relatórios Justiça em Números (2010 a 2014).

Considerando agora o resultado dos cálculos dos Coeficientes de Correlação de Pearson entre a Variação das Médias das Taxas de Litigiosidade e a Variação dos IPC-Jus com os índices de *Accountability Fraca* percebe-se também que o ranking gerado também não apresenta um totalmente ordenamento linear. Mas este ranking guarda um compartilhamento de variâncias entre as variáveis mais significativo do que o observado no anterior.

Ao contrário do exame da *accountability* forte, a correlação observada entre as Ações de *Accountability Fraca* e os índices de efetividade (r5) existe e é 0,164, interpretada como fraca. Identificou-se que associação entre esta forma de indução à *accountability* nos TJEs e os índices de efetividade é, por sua vez, forte (r6=0,733).

Há convergência dos resultados que levam a corroboração da ideia explorada após considerar a relação entre a governança do Conselho Nacional de Justiça por meio de sua Corregedoria e a eficácia dos Tribunais de Justiça Estaduais na Amazônia. A análise dos gráficos de evolução percentual dos TJEs considerando os tipos de problemas que apresentaram e quantidade de vezes que o CNJ determinou ou recomendou ações mitigação destes indica que a performance da efetividade e eficácia é maior nos estados onde houve um expressivo número de recomendações e determinações (casos dos tribunais do Amapá e Amazonas); onde houve muitas determinações e algumas recomendações, não há avanço ou retrocesso significativo dos percentuais de inefetividade e eficácia (casos do tribunal de Rondônia e do

Pará); e onde houve muito mais determinações e baixíssima quantidade de recomendações, as taxas de inefetividade diminuem mas não acompanhadas da melhoria em eficácia (casos dos tribunais de Roraima e Tocantins).

Este comportamento gráfico reflete sobre a ordenação do ranking dos TJEs a partir dos índices de Ações de *Accountability Fraca* e os coeficientes relativos a esta modalidade de intervenção ($r_5=0,164$ e $r_6=0,733$) apontam a relação fraca dela com efetividade e forte com a eficácia. Por outro lado, o índice de Ações de *Accountability Forte* não apresenta relação com a efetividade ($r<0,1$) mas uma associação de grau médio com os índices de eficácia da justiça na região. Logo a hipótese 3 é válida, pois a maioria dos índices de *accountability* judicial institucional (ações de inspeção e correição) da Corregedoria do CNJ nos TJEs da Amazônia influenciaram em suas performances relativas à efetividade e eficácia entre os anos 2009 e 2012.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mote desta pesquisa surgiu a partir de uma indagação: como se controla uma instituição de justiça numa democracia? A pergunta ampla, naturalmente, foi lapidada e ao fim de um processo de reelaboração da ideia, agora permeada mais empiria que teoria em si, deu origem a este texto e termos em voga – *accountability*, governança, por exemplo – foram os novos trilhos pelos quais se buscou traçar uma linha de observação.

Argumentos teóricos e dados da realidade político institucional do Brasil foram levados em consideração na intenção de responder provisoriamente a uma pergunta de pesquisa decorrente do questionamento original: a governança do judiciário brasileiro por meio das inspeções e correições federais nas justiças estaduais é impactada pelo desempenho das suas instituições?

O primeiro desafio foi mais teórico que empírico pois consistia em trabalhar ideias de áreas afins à ciência política, mas no limite de outras ciências como a administração e o direito. Delas foram levantados subsídios teóricos que permitissem descrever para compreender como se deu a invenção institucional do órgão que legitima o controle administrativo da justiça no país – o Conselho Nacional de Justiça. Desde seus primeiros anos de debate à fundação do que veio a ser o primeiro controle judicial do país, a preocupação tanto de boa parcela agentes do mundo da justiça era a de que controlar o judiciário era algo a ser feito pelos seus pares para que não se ofendesse a independência judicial.

Ao trazer para este debate a periodização das pautas do CNJ no decorrer das suas sete gestões, cada uma com o perfil de atuação fortemente influenciado pelas resoluções de quem o preside, cabe destacar que houve uma repercussão desta demanda por mais ou menos controle sob a égide da centralização. As quatro últimas gestões, especialmente refletem essa realidade.

Respectivamente, a de Cezar Peluso (2010-2012) marcada por um refreamento interno das atribuições correcionais e investigativas do Conselho que causaram polêmica; a curta gestão de Ayres Britto (início de 2012 – fim de 2012), na qual em reação à endogenia da gestão anterior o CNJ apresenta uma performance mais interventora e aumenta a quantidade e intensidade de intervenções, com

impactos para a Região Norte havendo maior quantidade de intervenções após sua gestão; a gestão de Joaquim Barbosa (2012-2014), na qual as prática de monitoramento das execuções de sentenças penais aumenta a experiência do CNJ acompanhamento de desempenho e o aproxima mais da sociedade e da lida dos tribunais estaduais; e a de Ricardo Lewandowski (2014 – hoje) que está mostrando como inovação a adoção de novas tecnologias informacionais aplicadas a relação entre a instituição e TJs assim como na relação com a sociedade e a promoção da cultura desjudicialização na resolução de litígios.

Essa maior aproximação entre CNJ e sociedade é um fator relevante para observar a governança judicial no Brasil nos próximos anos sobretudo porque é com esta aproximação que se busca a *good governance*. Além disto, é ela aumenta o potencial de denúncias de falhas na prestação da justiça, sendo, portanto, um fator de mais inspeções e correções futuras também.

Contribuições relativas a este aspecto foram trazidas à tona no primeiro capítulo do texto, no qual ficam evidentes as tensões políticas em torno das definições que o futuro CNJ teria conforme os interesses da classe política e dos representantes do mundo do direito. O argumento de que intenção de controlar judiciário seria improfícua, intenção esta propagada pelos segmentos contrários a instalação do Conselho, tem suas limitações considerando a análise em relação a efetividade dos tribunais e eficácia da justiça a nível estadual. Certamente o controle no âmbito do trabalho jurisprudencial, da atividade técnica e reflexiva do magistrado é um risco potencial no cenário de centralização que o desenho institucional da instituição propicia – vide a polêmica em torno das súmulas vinculantes.

Contudo a centralização sob o aspecto administrativo é de salutar importância. Sem ela, coleta e sistematização de dados sobre a dinâmica judicial correria o risco de ser muito dispersa, desassociada de uma perspectiva de projeção do desempenho institucional. Aliado a isso havia possibilidade de os tribunais incorrerem em índices de inefetividade e ineficácias sem terem noção das dimensões disso seria um risco à já frágil qualidade da justiça em muitos tribunais estaduais. Mas toda moeda tem dois lados: o ato de centralizar a coordenação do desempenho pode criar a relação pouco saudável de dependência entre tribunais e CNJ no que tange à condução de estratégias contextualizadas à realidade.

O maior reflexo disto é uma das principais conclusões desta dissertação: o aprendizado institucional dos tribunais estaduais na Região Norte (com exceção do acreano) passam pela autonomia para decidir as estratégias de mitigação das suas falhas. Por isso, na interpretação desenvolvida no último capítulo, nos estados onde o *accountability* judicial institucional se deu de maneira mais branda – isto é, caracterizada por mais recomendações de solução das falhas detectadas nas inspeções do que determinações de procedimentos de solução – a recuperação dos índices de eficácia se deu de forma mais significativa e autônoma nos anos posteriores às inspeções nos tribunais do Pará, Amapá e Amazonas. Nestes dois últimos TJE, principalmente, o aprendizado institucional a partir da indução ao *accountability* foi muito importante para o máximo desempenho deles nas duas variáveis aqui selecionadas para a análise.

A partir da experiência de pesquisar a relação interinstitucional entre CNJ e TJEs à luz de uma abordagem teórico empírica, há a possibilidade de aprimorar e aplicar este modelo analítico à realidade brasileira e estudos comparativos entre regiões do país conhecendo mais aspectos e repercussões do trabalho de um dos mais recentes e já maiores conselhos judiciais da América Latina.

A engenharia das instituições desenhadas anos seguintes no Regimento Interno do CNJ, comprovou, entretanto que o medo de se perder a pretensa independência foi suplantando. A dupla competência instituída pelo RICNJ, a correccional e a administrativa foi a chave para se arbitrar sobre como prestar o serviço sem intervir na condução do mesmo. Assim, seguindo a linha administrativa, fazia das inspeções e correções uma simples averiguação das circunstâncias da prestação da justiça aos cidadãos. Entretanto, a questão política se esconderia num problema originado do arranjo por assim dizer federalista dentro da própria estrutura do poder judiciário. As competências corregedoras dos tribunais de justiça estaduais estaria sendo afetadas pelas prerrogativas corregedoras do conselho judicial nacional?

As evidências empíricas levantadas e mensuradas respondem negativamente à pergunta. Principalmente por um motivo latente na apresentação dos dados presentes no segundo capítulo do texto, sobre a efetividade e no terceiro sobre a eficácia. Apenas em um dos nove autos circunstanciados de inspeção, o

realizado no TJE do Amazonas em 2009, houve a intenção explícita de se interferir através de determinações utilizando-se quatro vezes do recurso da avocação – ação que retira diretamente da corregedoria estadual de justiça o poder de investigação e resolução de processos pendentes. Vale ressaltar que o motivo de tais determinações foi ligado à tempestividade de processos.

A competência correicional concorrente (em tese tensionada pelo *accountability* judicial institucional) não foi tão ameaçada nos tribunais da região. Outra evidencia que corrobora esta conclusão se encontra quando se submete a primeira hipótese, de impacto da baixa efetividade sobre a presença da Corregedoria do CNJ nos TJEs de nossa região.

O *déficit* de efetividade foi constatado e para isto foi necessário reduzi-lo a três dimensões: a de tempestividade da tutela jurídica, de qualidade e transparência dos serviços e de efetividade dos processos. Na primeira, a tensão da *accountability* judicial se manifestou de formas diferenciadas conforme a jurisdição: com mais frequência nas unidades de primeiro que nas de segundo grau, mas com baixas correspondências na variação percentual das taxas de recorribilidade – levando a crer sem muitas ressalvas de que a independência judicial independe se a morosidade é mais ou menos prevalente na instituição de justiça.

Na segunda dimensão componente da efetividade, a qualidade e transparência dos serviços, ficou evidente que o impacto da opacidade e formalidade processuais típicos da cultura jurídica majoritária na América Latina, conforme os autores trabalhados no capítulo, repercutiram não só sobre a presença da Corregedoria como na frequência de determinações que ela declarou em relatórios. Os tribunais de Amapá, Pará e Roraima foram os que mais apresentaram *déficits* de transparência e estão entre os mais submetidos às Ações de *Accountability* Forte, majoritariamente ligados à essa tipologia de problemas.

Nota-se com isso, a importância de se ampliar a agenda de estudo sobre a questão da tempestividade da prestação da justiça associadas à maior transparência das dinâmicas judiciais, o que inclui o próprio *modus operandi* de um tribunal de justiça estadual. Seja para o acesso à justiça, seja para o descesso à justiça, o aprimoramento da pauta acadêmica multidisciplinar pode contribuir para desvelar as dinâmicas aparentemente ininteligíveis que o mundo da justiça ainda guarda, como

os impactos da nova perspectiva do Código de Processo Civil voltado para priorizar soluções extrajudiciárias.

Com relação à terceira dimensão, a efetividade, como dito há pouco, é a que menos remonta à preocupação teórica dos autores analistas do controle judicial. Possivelmente, ela esteja até à revelia dos mecanismos de governança que o judiciário brasileiro oferece atualmente – diferente de outras democracias nas quais certos juízes de fóruns estaduais são submetidos à processos eleitorais e implicação sobre a independência judicial se torna mais evidente.

No Brasil, em especial no espaço geográfico escolhido para realização desta pesquisa como forma de aprimora-la e aplica-la a todos os Tribunais de Justiça Estaduais do país, há fatores que afetam a produção do magistrado: são elas de natureza organizacional que impactaram sobre tanto sobre o tempo de tramitação dos processos em praticamente todos os tribunais analisados, bem como sobre a recorribilidade das sentenças tanto interna quanto externamente.

Sem dúvida, as taxas recorribilidade neste estudo por foram não foram suficientes, mas foram necessárias para se abordar a tese de que uma organização mal gerenciada afeta a condução de um trabalho técnico, porém reflexivo e (que deveria ser) solipsista, como o ato de julgar, produzir decisões bem fundamentadas e que não abrissem margens para muita recorribilidade. Um trabalho mais acurado sobre o tema assim suscitado exige a análise de jurisprudências produzidas pelos juízes estaduais articulados com os indicadores de litigiosidade mobilizados no presente texto.

Retomando a pergunta matriz deste trabalho – se há possibilidade de controle sobre uma instituição de justiça – é interessante se ponderar também sobre a hipótese relativa à eficácia da justiça. Partindo-se do pressuposto de que é eficiente aquele que com menos recurso disponível consegue gerar mais produções, o tema da governança judicial parece ser deixado a um segundo plano. Entretanto, desenvolvendo o tema da governança para um pouco além do que foi limitado pelo indicador escolhido, o tema da governança pode ser uma variável explicativa sobre a eficácia judicial.

Conhecendo agora melhor as variáveis que compõem o novo índice de mensuração de desempenho judicial no Brasil – o Índice de Produtividade Comparada – cabe considerar isoladamente a variação temporal nos elementos estatísticos estruturantes deste indicador.

Com o uso deste índice que considera como *inputs* a quantidade de casos novos e de casos pendentes, pode-se realocar as conclusões citadas ao fim do terceiro capítulo para um estudo sobre acesso à justiça, visto que estes dois quantitativos vão variar conforme se aumenta em um dado território a democratização da justiça – pelo seu controle social indireto através de ouvidorias e audiências ou pela simples difusão de informações instrucionais sobre os direitos constitucionais e humanos (atos educativos que o próprio CNJ vem incentivando nos últimos anos). Destarte, a evolução do IPC-Jus tende a ser proporcional à democratização do acesso ao judiciário e à ampliação de seus canais de governança.

É importante aqui destacar uma breve avaliação sobre a refutação da segunda hipótese, que justificava a intensidade de autos de inspeção e correição da Corregedoria do CNJ ao baixo desempenho e eficácia dos tribunais de justiça dos estados. Longe de invalidar o sentido do estudo aqui proposto, negar a hipótese indicou um novo caminho para se conduzir o raciocínio de acordo com as premissas dos autores sobre governança aplicada à realidade das instituições judiciais. A reavaliação da hipótese levou a relativizar o esquema lógico previsto na pesquisa, onde se pensava baixa performance em eficácia e efetividade como condições que motivariam a presença de representantes do CNJ observando e intervindo diretamente sobre os tribunais estaduais.

A inversão da lógica de interpretação dos dados no decorrer do Capítulo 3 colocava em evidência o ato de governança (inspeções e correições do CNJ) motivando a performance dos tribunais em eficiência e eficácia. Sob esta nova perspectiva de análise, incitada pelo orientador da presente dissertação, Professor Dr. Celso Vaz, veio à tona a possibilidade reconsiderar os dados trabalhados no Capítulo 2, explicitar os nexos de convergência entre conceitos de efetividade e eficácia importantes para discutir o conceito de governança e construir uma nova

hipótese explicativa onde o impacto das inspeções e correições revelasse se foi de fato relevante enquanto expressão da governança interna.

Desta forma a criação de uma terceira hipótese auxiliar às duas primeiras contribuiu muito o propósito de pesquisar sobre controle judicial, convergindo com a indagação motivadora desta pesquisa. O conceito de *accountability* horizontal, expressa no universo das relações entre CNJ e TJs como *accountability* judicial institucional, foi o fio condutor da compreensão do processo de governança.

Num âmbito mais abrangente dele, está se encontram os cidadãos no contexto de judicialização das relações sociais confrontados com dificuldades na resolução dos seus litígios e em interface com ouvidorias dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça; em outro, intermediário, estão as corregedorias (dos tribunais estaduais ou do CNJ) atentas a captar e monitorar tais limitações na prestação do serviço público; e num outro âmbito, mais próximo da realidade dos tribunais, estão os agentes do poder judiciário relevantes para a mitigação destas limitações e operacionalização das metas de aprimoramento da justiça (como os juízes dos tribunais estaduais e juízes corregedores, bem como suas equipes de analistas judiciários).

Toda o processo de governança judicial envolve estes três âmbitos e seus atores sociais e esta pesquisa procurou levantar e relacionar evidências empíricas dos dois últimos âmbitos. Este recorte foi pensado com o propósito de abordar a questão do controle judicial como relação política interinstitucional (*polity*), onde os entes com recursos de poder disciplinar (instituições com função correicional, a saber, as corregedorias) são os mais relevantes.

Corregedorias acabam por exercer papel importante de ajuste das instituições às quais estão vinculadas tornando-as mais *accountables*. No caso da relação interinstitucional entre CNJ e TJs este efeito tem se tornado possível por forças culturais e institucionais propagadas pelos principais tribunais do país com a Reforma do Judiciário. A confirmação da terceira hipótese levantada no Capítulo 3 vem a corroborar tal ideia na medida em que na sua discussão foi possível observar em quais tribunais de justiça estaduais da região amazônica a articulação dos canais de governança levou a indução da *accountability*. Além disto, foi viável distinguir qual dos tipos de ações da Corregedoria foi mais eficaz para melhorar a performance dos

tribunais – e entender se (e como) as inspeções e correições são efetivas para o aperfeiçoamento do serviço de justiça no Brasil.

A discussão desta terceira hipótese confirmada ao fim do estudo ajuda a pensar questões mais amplas que as relações interinstitucionais. A importância da promoção da cidadania e da transparência para o controle social do judiciário pode ser suscitada a partir do caso do Acre e sua ausência de inspeções e correições, por exemplo. Há certamente aspectos mais, por assim dizer, micro institucionais que avaliação de variáveis e dados brutos tendem a ocultar mas podem ser relevantes para estudar os impactos relações políticas no mundo jurídico e na governança judicial.

Sobre este aspecto da *politics* implicada na governança judicial, vale frisar que ao longo da pesquisa teórica sobre corregedorias, algumas referências foram lateralizadas e não citadas durante o texto dos capítulos. Elas convergem com opiniões proferidas por acadêmicos que tiveram acesso ao texto parcial desta dissertação, na forma de *paper* acadêmico, como o professor e magistrado Roberto Fragale Filho que na ocasião de sua breve avaliação²⁷ alertou para não encerrar os autos circunstanciados de inspeção e correição como momentos coercitivos, embora sejam uma expressão formal de *accountability* horizontal. Tanto ele quanto dois autores encontrados na pesquisa bibliográfica também ligados ao mundo da magistratura argumentam em tom narrativo sobre o sentido de se fazer uma inspeção e o significado que ela suscita.

Para Darós (2008, p. 65) o trabalho de um juiz corregedor é antes o de um administrador que de juiz propriamente dito. Ressalta a mudança de natureza da atividade que lhe é incumbida pelo fato de classicamente a função corregedora estar alinhada com a de um ajustador, até mesmo de “censor” com poderes de vetar comportamentos e práticas no afã de modernizar e ensejar urbanidade no serviço público de justiça. Porém, a lida e as origens sociais e de profissionais dos magistrados envolvidos na intervenção tende a deixar o clima mais ameno. Atualmente e conforme as convenções já estabelecidas no mundo do direito, o papel

²⁷ IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política realizado em agosto de 2009, em Brasília, durante apresentação do *paper*.

do juiz corregedor acaba sendo o de um orientador abrangendo para além da prerrogativa correcional e disciplinar.

Na mesma senda, Giboski (2015, p. 1) traça um panorama sobre a função corregedora nos tribunais deixando bem claro que o principal desafio e superação da atividade de corregedor é o exercício da impessoalidade, pois é um trabalho em que há o peso da norma que rege as instituições e do julgamento, porém com os seus pares, os juízes. Citando o entendimento de magistrados experientes na lida, diz que correger não é simplesmente um ato disciplinar ou punitivo, tampouco de jurisdição, mas um ato pedagógico.

Assim a corregedoria de justiça acaba por ser um órgão emendativo, no qual a previsibilidade e o provimento (de conselhos e medidas de teor coercitivo) não expressam, na cultura jurídica uma sanção negativante, como um impeachment que é uma forma clássica e extrema de *accountability* vertical, portanto eleitoral. Ainda que um juiz seja exonerado do cargo, o conteúdo semântico da *accountability* horizontal a partir de uma corregedoria no Brasil tende a não ser pesada.

Logo, as tipologias consideradas no presente estudo podem ter superlativizado o sentido do que seja um tribunal *accountable* perante o CNJ. Da mesma forma isto pode explicar o porquê de mesmo com uma maior ocorrência de Ações de *accountabilities* fortes não tenham sofrido impacto das variáveis de eficácia. Pelo contrário, fica para futuras averiguações se as Ações Fracas tenham apresentando uma maior significância com os indicadores de eficácia dos TJs justamente por serem mais coniventes com estas instituições.

Possivelmente a resolução das pendências com *modus operandi* do próprio tribunal sugeridos pela Corregedoria do CNJ sejam mais efetivos. Para qualquer umas possibilidades de análise, novas interpretações para a relativamente recente e governança da justiça brasileira são promissoras e a presente dissertação que aqui se encerra consistiu, para última análise e autocrítica, em um exercício; uma etapa necessária para futuramente se chegar a consistência de teorizações mais abrangentes.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AKUTSU, Luis; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**. São Paulo: v. 15, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322012000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: agosto de 2013.

BOCHENEK, Antonio César; DALAZOANA, Vinicius; RISSETTI, Vinicius Rafael. *Good governance* e o Conselho Nacional de Justiça. **Revista Direito GV**. São Paulo: v. 9, n. 2, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322013000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: agosto de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Emenda Regimental nº 1, de 9 de março de 2010. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2010a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/publicacoes/emenda_regimental_n_1_publicacao.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

_____. **Justiça em Números 2014**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Fluxos das Rotinas do CNJ**. Brasília: CNJ, 2010b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/dge/manual_de_fluxos_cnj_2010.pdf>. Acesso em: jan. 2014.

_____. Constituição. Cap. VII. Da Administração Pública. Art. 37. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/CON1988.pdf>. Acesso em: janeiro de 2014.

_____. **Decreto Nº. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 22 de novembro de 1969**. Brasília: Presidência da República 1992. Disponível em <http://www.aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2014.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 24, n. 2, 1990. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: outubro de 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba: n. 23, 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200011>. Acesso em: outubro de 2012

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: v. 21, n. 45, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a03v21n45.pdf>. Acesso em: janeiro de 2013.

CUNHA, Luciana. Indicadores de desempenho do Judiciário: como são produzidos e qual a sua finalidade. **Caderno FGV Projetos – Poder Judiciário e Gestão Eficiente**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 5, n. 12, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6919/536.pdf?sequence=1>>. Acesso em: outubro de 2014.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DARÓS, Vilson. **Papel facilitador da Corregedoria-Geral para uma justiça célere, eficaz e de qualidade**. Dissertação. (Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp116386.pdf>>. Acesso em: janeiro de 2015.

DELEON, Linda. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (Org). **Coletânea Administração Pública**. São Paulo: UNESP/ENAP, 2010.

DICIONÁRIO Longman: **Dicionário Escolar Inglês-Português Português-Inglês para estudantes brasileiros**. 2.ed. Londres: Pearson Education Limited, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 2.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

_____. **Instituições de direito processual civil**. 6.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico – Volume 2**. São Paulo: Saraiva, 1998a.

_____. **Dicionário Jurídico – Volume 4**. São Paulo: Saraiva, 1998b.

FRANÇA, Limongi. **Enciclopédia Saraiva do Direito – Volume 50**. São Paulo: Saraiva, 1977.

FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão. O controle da administração judicial. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 250, 2009. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4138/2921>>. Acesso em: fevereiro de 2014.

FEREJOHN, John. **Accountability In a Global Context**. Stanford: Stanford University /New York University, 2007. Disponível em: <<http://iilj.org/publications/documents/2007-5.GAL.Ferejohn.web.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2013.

_____. Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining judicial independence. **Southern California Law Review**. Los Angeles: v. 72, 1999. Disponível em: <<http://www-bcf.usc.edu/~uscirev/pdf/072303.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2014.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. Desvendando os mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson. **Revista Política Hoje**. Recife: v. 18, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/viewFile/6/6>>. Acesso em: agosto de 2012.

FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 8., 2012, Gramado. Anais. Gramado: ABCP, 2012. Disponível em <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_18_29_18.pdf>. Acesso em: outubro de 2012.

GIBOSKI, Tarcísio Alberto. Função Corregedora nos Tribunais. **Revista TST**. Brasília: v. 67, n. 2, 2001. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/52337/009_giboski.pdf?sequence=1>. Acesso em: março de 2015.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **Congresso Nacional do CONPEDI**, 14, 2005, Fortaleza. Anais. Fortaleza: CONPEDI, 2005. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-conceito-de-governan%C3%A7a>>. Acesso em: setembro de 2013.

HANNEMANN, Roberta Castro Alves de Paula. **Escavidão moderna: os impactos gerados pelos termos de ajustamento de conduta e acesso efetivo à justiça**. 2015. Projeto de dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Belém: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2015.

HEINRICH, Carolyn J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (Org). **Coletânea Administração Pública**. São Paulo: UNESP/ENAP, 2010.

LANE, Jan-Erik; ERSSOM, Svante. **The New Institucional Politics: Performance and outcomes**. New York: Routledge, 2000.

NEF, Jorge. Administração Pública e reforma do setor público na América Latina. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (Org). **Coletânea Administração Pública**. São Paulo: UNESP/ENAP, 2010.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. **A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro**. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8218/62080100017.pdf?sequence=1>>. Acesso em: setembro de 2014.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Introdução à Análise Política**. Edições Unilegis de Ciência Política. Brasília: Senado Federal/Universidade do Legislativo, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. [s.l.]: n. 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: julho de 2013.

_____. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**. [s.l.]: n. 11, 2004. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/accountability-horizontal-la-institucionalizacion-legal-de-la-desconfianza-politica-0/>>. Acesso em: dezembro de 2012.

PALMA, Luis María. From The Editor: Judicial Management Training in Latin America: A Personal Experience. **International Journal for Court Administration**. v. 6. n. 12, 2014. Disponível em: <<http://www.iacajournal.org/articles/153/galley/150/download/>>. Acesso em: agosto de 2014.

REIS, Francisco Soares. **O CNJ e um possível novo pacto federativo: reflexos da experiência do Conselho Nacional de Justiça no federalismo brasileiro**. 2013. 138 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Constitucional). Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2288688>. Acesso em: novembro de 2013.

RIBEIRO, Rodrigo Santos. A obra “Acesso à justiça” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth e o cenário jurídico brasileiro. **Revista Diritto Straniero**. 2012. Disponível em: <<http://www.diritto.it/docs/33846-a-obra-acesso-justi-a-de-mauro-cappelletti-ebryant-garth-e-o-cen-rio-jur-dico-brasileiro>>. Acesso em: março de 2014.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de direito brasileiro**. 2012. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/35352/R%20-%20T%20-%20ILTON%20NORBERTO%20ROBL%20FILHO.pdf?sequence=1>>. Acesso em: dezembro de 2013.

ROMERO, Henrique Huegney; SANT'ANA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n.2, abr./jun. de 2014.

SADEK, Maria Tereza Aina. Controle externo do Poder Judiciário. In: _____. (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. Poder Judiciário: uma nova instituição. In: DANTAS, Humberto *et al.* **Reforma do Estado Brasileiro: perspectivas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_19910-1522-5-30.pdf?130321214142>. Acesso em: janeiro de 2013.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003> Acesso: em novembro de 2013.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Volume 1**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, mar. 2013.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching In. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

WERNECK VIANNA, Luiz. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GLOSSÁRIO

A

ACCOUNTABILITY – Estado ou qualidade de um ente responsável; vontade deliberada ou complacência em aceitar responsabilidades ou encargos correspondentes às suas ações. (CAMPOS, 1990, p. 1347).

ANSWERABILITY – Responsabilidade de um ente para explicar ou justificar suas ações. (DICIONÁRIO LONGMAN, 2009, p. 16).

C

CONGESTIONAMENTO (TAXA DE) – Em sentido estrito, é o percentual que representa a quantidade de processos judiciais tramitados ao longo de um ano, mas que não foram baixados. Processos baixados são todos os finalizados ou prescritos. (BRASIL, 2014, p. 21).

E

ENFORCEMENT – Coação; execução ou reconhecimento de uma lei mediante coação. (DINIZ, 1998a, p. 333)

EXECUÇÃO (FASE DE) – “Conjunto de meios judiciais de que se vale o interessado para efetivar um direito que lhe foi reconhecido por decisão judicial ou que se encontra consignado num título de igual eficácia.” (DINIZ, 1998a, p. 459).

G

GOVERNANÇA – Em sentido amplo, é o conjunto de processos decisórios voltados para administração de uma entidade; governo; administração. (DINIZ, 1998a, p. 672).

I

INAMOVIBILIDADE – “Qualidade de inamovível”; “Direito do magistrado de permanecer no seu cargo não podendo ser removido ou transferido contra sua vontade, salvo se houver decisão tomada por dois terços do tribunal, para atender a interesse público, dando-se ampla defesa a ele.” (DINIZ, 1998a, p. 797).

INPUT – Insumo aplicado na execução de uma atividade; contribuição; entrada de dados (DICIONÁRIO LONGMAN, 2009, p. 191; Diniz, 1998a, p. 848).

L

LITIGIOSIDADE – Característica do que se apresenta através de conflito de interesses qualificado pela pretensão de um sujeito ou ente interessado e pela resistência de outro; animosidade expressa pelas vias legais do Estado em um processo judicial que busca resolver o litígio, o objeto material do processo. (FRANÇA, 1977, pp. 195-196).

O

OUTPUT – Produção resultante de uma atividade (DICIONÁRIO LONGMAN, 2009, p. 256)

R

RECORRIBILIDADE – Qualidade de algo recorrível, isto é, para o qual cabe a apresentação de recurso para uma instância decisória que formula determinado juízo (recorribilidade interna) ou para outra instância capaz de apreciar este juízo (recorribilidade externa) (DINIZ, 1998b, p. 66).

T

TEMPESTIVIDADE – “Qualidade do que se efetivou dentro de prazo convencional ou legal.” (DINIZ, 1998b, p. 509).

TUTELA JURÍDICA (TEMPESTIVIDADE DA) – “Proteção conferida pelo Estado aos direitos da pessoa, por meio dos órgãos do Poder Judiciário. Trata-se da tutela jurisdicional (...), a qual é exercida, processualmente, pelo Estado sobre relações intersubjetivas litigiosas, dando a cada um o que é seu mediante a aplicação do direito subjetivo.” (DINIZ, 1998b, p. 651).

V

VITALICIEDADE – “Garantia especial conferida pela Magna Carta aos magistrados para permanecer no cargo, do qual só pode ser afastado senão por meio de sentença judicial tramitada em julgado ou quando atingir a idade prevista para a aposentadoria compulsória.” (DINIZ, 1998b, p. 750).