

Eficácia do Desempenho: Métricas Administrativas no Poder Judiciário Brasileiro

Efficacy of Performance:
Administrative Metrics in the Brazilian Judiciary

(EN: 109-126)

Wander Fernandes Ribeiro Filho *

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Joyce Santana Bernardo **

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Fernanda Maria de Almeida ***

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN1/pp.127-145

ABSTRACT

The objective of this work was to understand the relationship between the administrative metrics of the State Courts of Justice of Brazil, with the efficacy (relationship between goals achieved and planned) of these courts between 2009 and 2016. The National Justice Council (CNJ) is the organization responsible for manage the Judiciary in Brazil and annually establishes a set of targets for the Brazilian courts. In addition, it prepares the “Justice in Numbers” report, published annually, containing, in addition to the achieved percentage of established goals, administrative data that can be analyzed. With the use of the Multiple Linear Regression method, we obtained as results that nineteen variables were statistically significant. The estimated model and its identified variables account for 39.68 percent of the variations that occur to the explanatory variable (efficacy). The results suggest that the Judiciary is liable to administrative actions to improve the procedural speed of its proceedings.

Keywords: judicial governance, celerity, courts of justice, CNJ

* Graduando em Administração na Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: wander.filho@ufv.br

** Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da UFV.

*** Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

RESUMO

O objetivo do trabalho foi perceber qual a relação entre as métricas administrativas dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal do Brasil com a eficácia (relação entre metas alcançadas e planejadas) desses tribunais, entre 2009 e 2016. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o órgão responsável pela administração do poder judiciário no Brasil e estabelece anualmente um conjunto de metas para os tribunais brasileiros. Além disso, elabora o relatório Justiça em números, divulgado anualmente, contendo a porcentagem alcançada das metas estabelecidas e dados administrativos passíveis de análise. Com o uso do método de regressão linear múltipla, obteve-se como resultados que dezenove variáveis foram estatisticamente significativas. O modelo estimado e suas variáveis identificadas respondem por 39,68 por cento das variações que ocorrem à variável explicativa (eficácia). Os resultados sugerem que o poder judiciário é passível de ações administrativas para melhorar a celeridade processual de seus trâmites.

Palavras-chave: governança judicial, celeridade, tribunais de justiça, CNJ

1. Introdução

A divisão dos poderes do Estado, proposta por Montesquieu e adaptada no Estado Moderno, traz consigo a interseção entre a atuação e competência desses. O poder executivo, o legislativo e o judiciário atuam em matérias exclusivas à sua razão de existir, como também em aspectos que competem aos outros poderes (Pinheiro, Vieira & Motta, 2011). Assim, a interação entre eles se dá em diferentes vertentes, configurando diversas relações entre os mesmos. Devido a essa interação mútua, é necessário trabalhar de maneira sinestésica para identificar anomalias processuais no âmbito administrativo, objetivando alcançar eficiência e eficácia nos processos, explorando toda a estrutura administrativa que se faz presente nos poderes do Estado.

A administração como ciência social aplicada tem por finalidade o uso de recursos de maneira eficiente para alcançar metas específicas de maneira eficaz. A Emenda Constitucional (EC) n.º 19 de 1998 é considerada um marco importante na reforma do Estado quando normatiza a eficiência como parte integrante dos princípios que regem a administração pública (EC, 1998). Ela representa um esforço na busca pela melhoria processual e o melhor uso desses recursos para atingir as metas estabelecidas (eficácia).

Neste âmbito, o poder judiciário atua no sentido de administrar a justiça na sociedade, garantir o cumprimento de normas jurídicas e sentenciar ao cumprimento de penalidades os atores que destoam dessas normas (Akutsu & Guimarães, 2012). A função do poder judiciário é garantir que os direitos do cidadão sejam observados e cumpridos, além de resolver os conflitos que possam surgir na interação entre atores sociais e então promover a justiça (Akutsu & Guimarães, 2015). Para consolidar essa função é necessário que o acesso ao poder judiciário pelo cidadão seja simples e direto.

A dificuldade de acesso ao poder judiciário e a sua morosidade trazem consequências para a sociedade (Sadek, 2004) e aquietam o Estado Democrático de Direito, onde o Estado tem como dever garantir as liberdades civis, os direitos humanos e promover as garantias fundamentais dos seus cidadãos, garantias essas previstas no art.º 5.º da Constituição Federal de 1988. A lesão a essas garantias coloca em discussão a real atuação e aplicação do Estado Democrático de Direito que, dentre suas competências constitucionais, inclui a garantia da justiça social para o povo, baseada no princípio fundamental da dignidade humana, de forma democrática e soberana.

Sadek (2004) revela que as maiores dificuldades encontradas pelos cidadãos brasileiros que buscam, de alguma maneira, o acesso ao poder judiciário são a morosidade do sistema, a baixa eficácia e a dificuldade de acesso por parte da população em situação de risco social. A ineficácia, morosidade, e falta de transparência, características do poder judiciário, são resultado da lacuna de ações administrativas (Pinheiro, 2003; Renault, 2005). Dessa forma, o poder judiciário foi o que menos evoluiu de entre as instituições do Estado pós-reforma (Renault, 2005).

A reforma do poder judiciário aconteceu por meio da EC n.º 45 de 2004, que possibilitou uma nova reformulação dos processos e da estrutura administrativo-organizacional nas diferentes esferas do poder público. Além disso, a promulgação da EC n.º 45/04 incorporou ao poder judiciário a celeridade. Este dispositivo legal acrescenta o inciso LXXVIII ao art.º 5º, com a seguinte matéria: «a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação» (EC, 2004), de maneira a buscar efetividade junto aos trâmites processuais legais. Dentre as reformas propostas pela EC n.º 45/04 destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que corrobora com a nova filosofia de uma administração pública eficaz, ao atribuir a esta entidade o dever de fiscalizar e administrar os órgãos judiciais do país.

Para Sena (2014), o controle das atividades administrativas se dá por meio da implementação de medidas que objetivam conceder transparência à atividade jurisdicional, preparar os magistrados e servidores para a gestão administrativa dos tribunais, informatizar os serviços judiciais e ainda estabelecer metas que são observadas para o ano posterior.

Ao fixar metas para os tribunais brasileiros, o CNJ proveu um mecanismo para avaliar e mensurar diferentes aspectos administrativos. Essa estratégia busca implantar uma cultura de planejamento e gestão, voltados para a eficiência e a eficácia. Tal fato possibilita aos gestores a elaboração e aplicação de políticas de gestão estratégica e, ainda, a avaliação das suas demandas, de maneira a subsidiar a criação de cargos e ações focadas na melhoria da estrutura administrativo-organizacional dos tribunais (Sena, 2014).

Pesquisas que abarcam a temática do poder judiciário são escassas (Ng, 2011; Akutsu & Guimarães, 2012), caracterizando-se como um território pouco explorado pela administração pública. O estudo considerou como ponto de partida os trabalhos e resultados de Van Montfort, Jong, Herweijer e Marseille (2005), Schneider (2005), Beer (2006), Veronese (2007), Ribeiro (2008), Rosales-López (2008), Mascarenhas (2009) e Akutsu e Guimarães (2014). Dentre seus resultados, destacam-se como determinantes do desempenho no poder judiciário o estoque de processo sem julgamento; a formação acadêmica dos magistrados; o nível de produção de riqueza; a distância entre tribunal e domicílio do cidadão; a quantidade de magistrados por habitante; a aplicação de soluções extrajudiciais de conflitos como negociação, mediação, conciliação e arbitragem; o tempo de duração dos processos; a relação entre o número de magistrados e a demanda jurisdicional e a população; o tamanho físico do tribunal; apoio extra de pessoal (terceirizados); recursos orçamentários alocados, capacidade jurídica dos servidores.

A questão de pesquisa deste estudo é: De que maneira as variáveis administrativas se relacionam com a eficácia nos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal? Assim, o objetivo geral foi identificar e analisar qual a relação entre as métricas administrativas dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal do Brasil com o desempenho acerca da relação entre as metas planejadas e metas alcançadas para aquele tribunal (eficácia).

Este estudo é relevante por contribuir com as discussões a respeito de perspectivas de análise do desempenho do poder judiciário brasileiro em relação à sua eficácia. No tocante aos Tribunais de Justiça Estadual e do Distrito Federal, oferece um modelo de análise replicável aos outros tribunais nacionais e permite identificar quais variáveis contribuem de forma direta e efetiva na consolidação do desempenho dos tribunais, auxiliando nas decisões administrativas a serem seguidas e/ou melhoradas. No tocante à avaliação da qualidade dos atos do judiciário, a dificuldade de mensurar essas ações geralmente é considerada empecilho para a proposta de um modelo de avaliação sobre aquilo que se pode medir (Abramo, 2010). Assim, o estudo propõe analisar a eficácia dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal, bem como estabelecer quantitativamente a relação entre as diversas características que possam afetar o seu desempenho.

2. Referencial Bibliográfico

Para Pinheiro, Vieira e Motta (2011), a divisão entre as funções de legislar, executar e julgar é lição deixada por Montesquieu, que buscava evitar o estabelecimento de qualquer forma de tirania, onde cada poder é provido de autoridade nas matérias exclusivas referentes à esfera que o compete. Esse modelo da divisão dos poderes foi adotado, adaptado e incorporado pelo Estado Moderno, onde cada poder possui

sua função fundamental, porém não é vedada a participação e atuação em pontos que, *a priori*, compete aos outros poderes. Assim, o poder legislativo, o executivo e o judiciário se integram, de maneira a garantir que a supremacia do interesse público seja observada nos atos e fatos de seus atores públicos.

Na busca por observar o interesse público e garantir o Estado Democrático de Direito, foi promulgada, em 4 de junho de 1998, a Emenda Constitucional (EC) n.º 19 que, em seu átrio, dispõe sobre os princípios e normas da administração pública (EC, 1998). Em seu artigo 3.º, essa emenda trata da adição do princípio da eficiência ao art.º 37 da Constituição Federal. A eficiência, regulamentada enquanto princípio inerente ao poder público, junto à legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, formam um conjunto norteador para as ações dentro da esfera pública. Tal fato revela a busca pela legitimação na reiteração efetiva de normas legais que amparem a instauração de políticas e ações no estabelecimento de uma governança pública eficaz. A governança pública pode ser definida como um conjunto de mecanismos e ferramentas que combinam liderança, estratégia e controle (TCU, 2014). Essas ações, quando aplicadas na prática pública, propiciam avaliar, monitorar e direcionar a gestão para uma conduta eficiente que beneficie a sociedade. Assim, a governança pública é extensiva a todas as esferas do poder público, inclusive ao poder judiciário.

A governança pública no poder judiciário, ou simplesmente governança judicial, é entendida como:

Um conjunto de políticas, processos administrativos, ações, comportamentos e decisões necessários ao exercício da Justiça. Esse conceito parte do pressuposto de que Governança Judicial se fundamenta em instituições, isto é, em regras, em normas, em padrões de conduta socialmente construídos e legitimados, e manifesta-se em práticas, ações e comportamentos dos distintos atores do Poder Judiciário (Akutsu & Guimarães 2015, p. 942).

A governança judicial apresenta-se como um conjunto de observações e práticas administrativo-jurídicas, que tem como objetivo a otimização dos processos administrativos para o exercício da justiça de maneira eficaz.

A respeito do desempenho na área pública, Torres (2004) afirma que a eficácia representa o grau alcançado dos resultados que foram planejados por parte da administração pública, sem considerar economia e viabilidade no uso dos recursos e instrumentos. Para Souza (2008), eficácia é a relação entre as metas alcançadas e as planejadas. Para tanto, o estudo admite eficácia como o percentual da relação entre as metas alcanças sobre as metas planejadas para determinado tribunal em determinado ano.

Ao reformular a estrutura administrativo-organizacional e os processos do poder judiciário, a EC n.º 45/04 buscou a eficácia nos processos administrativos eliminando os desperdícios e empecilhos operacionais, com a intenção de garantir equidade, efetividade e eficácia e proporcionar celeridade aos processos do poder judiciário. Prevista na EC n.º 45/04, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vai ao encontro da nova perspectiva de uma administração pública mais eficiente e eficaz, baseada na EC n.º 19/98 e regulamentada na EC n.º 45/04. Assim, a criação do CNJ configura-se como um esforço nacional na busca por eficácia junto ao poder judiciário.

O CNJ é um órgão do poder judiciário, com sede em Brasília, no Distrito Federal, e com atuação em todo o território nacional. O CNJ é uma instituição pública que tem por objetivo aprimorar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, desenvolver políticas administrativas e processuais, promover a efetividade e unidade da justiça, buscar excelência no planejamento estratégico, consolidar a governança e promover uma gestão judiciária efetiva e replicável dentro do poder judiciário brasileiro.

As competências do CNJ podem ser divididas em dois grandes grupos, um de cunho correccional e outro administrativo. No primeiro, cabe ao CNJ receber reclamações, petições e representações contra os membros e órgãos do Judiciário, julgar processos disciplinares, determinar remoção e aplicar sanções administrativas e, assim, zelar pela autonomia do poder judiciário. Nas suas atribuições administrativas, cabe ao CNJ planejar, organizar e padronizar as estruturas do poder judiciário a nível nacional, de maneira a melhorar as práticas jurídicas e a sua celeridade. Ainda é de responsabilidade do CNJ definir o planejamento estratégico, definir os programas de avaliação institucional do poder judiciário, elaborar e publicar o plano de metas e os relatórios estatísticos relacionados com as atividades jurisdicionais.

A gestão institucional realizada pelo CNJ faz-se, principalmente, por meio do plano de metas do judiciário. Essa ação tem por objetivo estabelecer metas que representam e traduzem o compromisso dos tribunais brasileiros com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para proporcionar um serviço célere, eficiente, eficaz e de qualidade.

3. Procedimentos Metodológicos

As metas do poder judiciário, estabelecidas pelo CNJ, formam uma estrutura de controle e fiscalização sobre as ações do sistema judicial brasileiro. Além disso, as metas auxiliam no planejamento dos Tribunais de Justiça, na busca e desenvolvimento de mecanismo que ajudem no cumprimento dessas metas e na mensuração dos resultados dos Tribunais de Justiça de maneira objetiva.

Anualmente, os órgãos do poder judiciário se reúnem no Encontro Nacional do Poder Judiciário (ENPJ), realizado pelo CNJ, onde os presidentes de todos os tribunais brasileiros se reúnem para definir as metas e prioridades estratégicas para o ano seguinte, que seguem modelagem de processo para a formulação das metas nacionais (Figura 1). As metas nacionais foram traçadas pela primeira vez em 2009, com o intuito de aprimorar a justiça brasileira, acabar com os estoques de processos sem decisão e diminuir a taxa de congestionamento nos tribunais.

Ao final do ano, o desempenho dos tribunais é apurado e, por meio dos dados levantados, é elaborado e divulgado o relatório *Justiça em números*, que permite verificar a eficácia (variável dependente) dos tribunais ao alcançar as metas estabelecidas no ano anterior. Esse mesmo relatório fornece as métricas administrativas relacionadas com aquele tribunal naquele ano em questão, como número de pessoal efetivo, quantidade de computadores, total de cargos comissionados, entre outras. Assim, esse relatório fornece as metas planejadas e as alcançadas, bem como a transparência dos dados administrativos dos tribunais nacionais, dados esses que formam a base das variáveis dependente e independente, respectivamente, utilizadas no estudo, cujo objetivo é identificar quais métricas administrativas afetam a eficácia (desempenho) do poder judiciário.

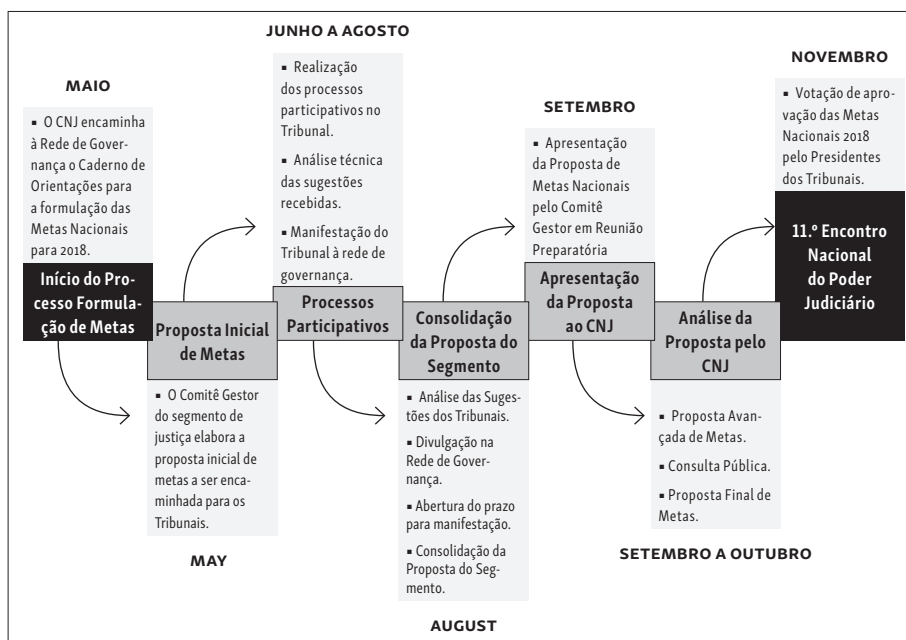


FIGURA 1. Formulação das metas nacionais para 2018: modelo dos processos. CNJ

Sulbrandt (1993) propõe agrupar as metas dos programas e políticas públicas com a finalidade de avaliar o desempenho dos mesmos para assim determinar a sua eficácia, e então relacionar as variáveis que estão ligadas ao desempenho do programa analisado. O estudo agrupa a relação entre as metas alcançadas e as metas planejadas pelo CNJ (em porcentagem) com as métricas administrativas do relatório *Justiça em números* dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal, no período de 2009 a 2016, organizados em painel, com o objetivo de estimar uma equação que represente estatisticamente a relação entre essas variáveis. Ao buscar determinar a relação entre uma variável dependente com inúmeras variáveis independentes utiliza-se a técnica estatística de regressão linear múltipla. Assim, estima-se uma função matemática que prevê o comportamento da variável dependente com base nos valores das variáveis independentes.

3.1 Análise de regressão

A análise de regressão linear múltipla é uma técnica estatística multivariada, utilizada para examinar a relação entre uma variável dependente e um conjunto de variáveis independentes (Cunha & Coelho, 2014). A flexibilidade do modelo permite a sua aplicabilidade em quase toda a relação de dependência. Sua ampla aplicabilidade tem sido explorada, principalmente, em duas grandes classes de problemas de pesquisa: previsão e explicação. A previsão envolve quanto que uma variável estatística de regressão (uma ou mais variáveis independentes) pode prever o comportamento da variável dependente. A explicação examina os coeficientes de regressão (sua magnitude, sinal e significância estatística) para cada variável independente para desenvolver uma razão, substantiva ou teórica, para os efeitos das variáveis independentes na variável dependente (Hair, Black, Babin, Anderson & Tatham, 2009).

A combinação linear de variáveis independentes que, unidas, auxiliam na previsão da variável dependente é denominada equação ou modelo de regressão. Para este estudo, considerando dados empilhados de cada estado i e para cada um dos anos t entre 2009 e 2016, tem-se sua representação como:

$$\widehat{efic}_{it} = a + b_1 gT_{it} + b_2 nS_{it} + b_3 pib_{it} \dots + b_n VI_{it} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

\widehat{efic}_{it} – é a variável dependente eficiência para cada indivíduo i , no tempo t ;

gT_{it} ; nS_{it} ; pib_{it} e VI_{it} – são as variáveis independentes (gT_{it} – gastos totais, nS_{it} – número de servidores, pib_{it} – produto interno bruto e VI_{it} – variável independente; todas observadas para cada indivíduo i no tempo t);

$a, b_1, b_2, b_3, \dots, b_n$ – são os coeficientes da regressão;

ε_{it} – é a representação do resíduo ou erro da regressão.

O termo a é o intercepto, ou coeficiente linear, e representa onde a reta intercepta o eixo Y, ou seja, quando os valores das variáveis independentes são iguais a zero. Os termos $b_1, b_2, b_3 \dots, b_n$ são os coeficientes angulares, que representam a inclinação que a reta assume, ou seja, mede o aumento ou redução na variável dependente para cada aumento ou diminuição de unidade nas variáveis independentes. Cada um destes coeficientes é aqui estimado considerando o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

Variáveis independentes

A carência de estudos que propõem avaliar o desempenho do poder judiciário (Ng, 2011; Akutsu & Guimarães, 2012) dificulta estabelecer e reconhecer padrões de variáveis que estejam intimamente ligadas à eficácia do judiciário brasileiro. O desafio está relacionado com a falta de definição e determinação de indicadores e variáveis que evidenciem o desempenho nos tribunais brasileiros. Para tanto, Lemos (2009) afirma que um consenso acerca da avaliação deve ser baseado em indicadores que auxiliam na representação dos objetivos da gestão pública. Contudo, a escassez de estudos apresenta-se como oportunidade para que o presente trabalho proponha reconhecer quais as métricas administrativas e como elas se relacionam com a eficácia. O estudo utilizou o comando *stepwise* dentro do programa STATA®, que especifica o nível de significância do termo que será incluído no modelo, excluindo todos os termos que não apresentam o nível de significância estabelecido junto ao modelo, visto que havia mais de trezentas variáveis administrativas. Dessa forma, a seleção das variáveis independentes é realizada pelo programa, eliminando a escolha subjetiva das variáveis a serem analisadas. Para tanto, foi utilizado no comando um nível de significância de dez por cento, ou seja, um intervalo de confiança de noventa por cento.

Os dados do relatório *Justiça em números* de 2009 a 2016 foram analisados via STATA® para estimar um modelo estatístico que represente a relação entre a variável dependente e as variáveis independentes. Por meio da determinação do coeficiente de correlação entre as mesmas, o presente estudo poderá destacar aquelas que afetam de maneira direta a eficácia dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, com a intenção de aumentar a confiabilidade do modelo previsto.

4. Resultados e Discussões

As metas estabelecidas pelo CNJ auxiliam os tribunais na realização do seu planejamento, tornando o CNJ um agente ativo na melhoria das práticas administrativas no poder judiciário. Ao estabelecer essas metas, o CNJ promove uma métrica

para averiguar a eficácia e mensurar o desempenho no poder judiciário. A divulgação dessas metas vai ao encontro das práticas de governança judicial, pelo que essa *accountability* se configura como um ponto de partida do presente estudo para alcançar o seu objetivo.

Os dados são referentes a todos os Tribunais de Justiça de 2.^a Instância dos 26 Estados da União e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal de 2009 a 2016, organizados em painel, totalizando 216 observações. O relatório *Justiça em números* divulgado pelo CNJ apresenta falta de dados em alguns anos, fato que não comprometeu a análise do modelo, uma vez que, mesmo com ausências pontuais de dados, a maior parte dos dados se apresentavam de maneira satisfatória para o estudo, fato comprovado pelo *p*-valor apresentado pelas variáveis explicativas e sustentado pelo resultado que é fornecido pelo comando *stepwise* utilizado.

Como resultado preliminar, algumas variáveis não foram estatisticamente significativas, portanto, não receberam atenção no capítulo sobre os resultados. São exemplo disso as variáveis *Dummy* referentes à região geográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que revela que a região geográfica não influencia o desempenho do Tribunal de Justiça.

A base de dados consistia em mais de trezentas variáveis disponibilizadas e divulgadas pelo CNJ no seu relatório *Justiça em números*. Com essa quantidade de dados espera-se diferentes correlações entre as variáveis, inclusive alta taxa de multicolinearidade, fator que é percebido e eliminado pelo comando *stepwise* alinhado à observação e consideração do R^2 ajustado do modelo. Esses filtros permitem ao estudo a identificação de dezenove variáveis que explicam o desempenho no poder judiciário no tocante aos Tribunais de Justiça do Estado e do Distrito Federal (Tabela 1).

Com média de 93,53 por cento de cumprimento das metas estabelecidas pelo CNJ, percebe-se que os tribunais de justiça não estão atingindo totalmente as mesmas. Além disso, a grande variação entre os valores mínimo (14,8 por cento) e máximo (125,96 por cento) observados insinuam que os tribunais de justiça brasileiros de segunda instância não possuem um padrão de desempenho, revelando outra falha do CNJ em relação à busca por padronização dos processos dentro do poder judiciário.

O modelo estatístico de regressão linear múltipla revelado pelo tratamento dos dados da pesquisa desenrola-se na Tabela 2, na qual são apresentadas as variáveis e respectivos coeficientes estimados, além do erro padrão estimado e da significância estatística.

Quanto ao coeficiente de determinação das variáveis explicativas, pressupondo ainda a existência de multicolinearidade e no intuito de diminuir os vieses, adota-se o $R^2_{ajustado}$ como determinante da relação entre as variáveis independentes e

a dependente. Nesse sentido, o modelo estimado oferece um R^2_{ajustado} de 0.3968, ou seja, 39,68 por cento das variações que ocorrem na eficácia dos tribunais de justiça brasileiros são explicadas pelas variáveis independentes identificadas pelo modelo de regressão. No tocante à representatividade estatística do modelo, a equação é significativa como um todo, a 1 por cento de significância.

TABELA 1. Estatística descritiva das variáveis.

VARIÁVEL	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MÍN	MÁX
metascnj _{it}	93.53364	14.9241	14.8	125.96
LNpibpc _{it}	9.810684	0.5038736	8.707994	11.18274
magaj _{it}	509.9065	2601.484	0	18036
cn _{it}	673645.6	1100154	33903	5811195
tc _{it}	0.684782	0.1030908	0.3741379	0.8793322
scoreacp _{it}	2.22e+08	8.08e+08	-0.7018586	4.33e+09
LNreceitas _{it}	18.18627	2.640489	7.328437	22.5656
serv _{it}	6248.611	8481.54	677	46291
mage _{it}	574,662	651.6542	50	3563
LNdpe _{it}	20.1856	0.9740668	17.89283	22.77747
LNdpea _{it}	20.06237	0.9629269	17.86702	22.63238
LNdk _{it}	16.80534	1.476263	11.44637	20.30866
g1 _{it}	0.011584	0.0091298	0.0039192	0.0650649
cc _{it}	1336.455	2141.857	167	13354
LNdpjio _{it}	20.29121	0.9636777	18.0958	22,989
dm _{it}	0.6053861	0.2495568	0.0216231	1
i _{it}	0.2173056	0.1609495	0.0066715	0.8361876
tfault _{it}	1360.244	1884.047	0	10125
ts _{it}	9654.185	12446.05	985	69263
tpfet _{it}	5549.925	8177.158	521	44016

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: **metascnj_{it}**: eficácia; **magaj_{it}**: número de magistrados afastados; **LNpibpc_{it}**: Log do PIB (Produto Interno Bruto) *per capita*; **cn_{it}**: casos novos; **tc_{it}**: taxa de congestionamento de processos; **scoreacp_{it}**: *score* do ranking do CNJ; **LNreceitas_{it}**: Log do total de receitas; **serv_{it}**: número total de servidores; **mage_{it}**: total de cargos de magistrados existentes; **LNdpe_{it}**: Log das despesas com pessoal e encargos; **LNdk_{it}**: Log das despesas com capital; **LNdpea_{it}**: Log das despesas com pessoal e encargos do quadro ativo; **g1_{it}**: gasto total da justiça em relação ao PIB; **cc_{it}**: total de cargos em comissão; **LNdpjio_{it}**: Log da despesa total (exceto gastos com inativos e obras); **dm_{it}**: área útil em relação à área total (em metros quadrados); **i_{it}**: arrecadações sobre despesa total da justiça; **tfault_{it}**: total de força de trabalho auxiliar: terceirizados; **ts_{it}**: total de servidores; **tpfet_{it}**: total de pessoas do quadro efetivo.

TABELA 2. Estimativa do modelo matemático estatístico explicativo do desempenho nos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal

VARIÁVEL	COEFICIENTE ESTIMADO	ERRO PADRÃO ESTIMADO	
magajit	-0.486749	(0.1738261)	***
LNpibpcit	16.43155	(4.304308)	***
cnit	0.0000221	(7.68e-06)	***
tcit	41.76704	(15.75063)	**
scoreacpit	-1.41e-08	(6.81e-09)	**
LNreceitasit	13.23567	(4.630967)	***
servit	0.0247422	(0.0052629)	***
mageit	-0.0293443	(0.0114871)	**
LNdpeit	-25.82333	(14.17605)	*
LNdkit	3.352894	(1.333207)	**
LNdpeait	41.1165	(23.19094)	*
gait	1064.11	(587.7789)	*
ccit	-0.0073203	(0.0021656)	***
LNdpjioit	-45.16839	(21.32334)	**
dmit	-16.55873	(7.142684)	**
iiit	-63.4754	(28.95786)	**
tfauxtit	0.0103896	(0.0027802)	***
tsit	-0.0062615	(0.0024874)	**
tpefetit	-0.0147515	(0.0044626)	***
constant	217.3309	(87.57651)	**
NÚMERO DE OBS.	R²AJUSTADO	F(19,68)	PROB > F
216	0.3968	4.01	0.0000

Fonte: Prepared by the authors. Nota: *, **, *** correspondem à significância estatística aos níveis de 10 por cento, 5 por cento e 1 por cento, respectivamente.

4.1 Relação negativa das métricas administrativas com a eficácia

Como equação geral, o estudo indica a relação das variáveis independentes junto à eficácia nos tribunais de justiça. Assim, afetam de maneira inversa o alcance da eficácia: (a) o número de magistrados afastados, (b) o *score* do *ranking* do CNJ, (c) a quantidade de cargos de magistrados existente, (d) as despesas com pessoal e encargos, (e) a quantidade de cargos em comissão, (f) as despesas totais executadas,

(g) a quantidade de área útil em relação à área total, (h) a relação entre arrecadação e despesa total da justiça e (i) o total de pessoas do quadro efetivo.

O alto índice de magistrados afastados implica maior carga de trabalho para os magistrados em exercício. Essa sobrecarga de trabalho prejudica a tramitação eficaz dos processos judiciais dentro do tribunal de justiça, ou seja, atraso nos processos judiciais e, conseqüentemente, nos processos administrativos, uma vez que o magistrado atua também como gestor. O *score* do *ranking* do CNJ classifica os tribunais de maneira a evidenciar os mais «eficazes» dentro dos parâmetros do CNJ. Assim, a atribuição de posição para os tribunais de justiça pode acarretar comodismo e inércia na busca pela mudança de *status*, pois não há recompensa direta associada a essa mudança. Dessa forma, um tribunal bem classificado vai inovar pouco na busca por melhorias e melhor aproveitamento dos recursos a ele disponibilizados.

Quantidade não significa qualidade, assim revela a relação entre quantidade de cargos de magistratura existentes e a eficácia alcançada pelos tribunais de justiça. Essa inversão de relação destoa dos estudos de Beer (2006), que evidenciaram que a quantidade de magistrados por número de habitantes atua como fator positivo para o desempenho no poder judiciário. Assim, a conclusão do autor não se aplica à realidade dos tribunais brasileiros aqui estudada. No mesmo seio encontram-se as despesas realizadas com pessoal e encargos, percebendo-se então um antigo problema da administração pública, principalmente no tocante ao executivo, agora também evidenciado junto ao poder judiciário: o inchaço da máquina pública, ligado aos gastos excessivos com a mesma, que acabam influenciando de forma negativa o desempenho no poder judiciário.

A existência de cargos comissionados abre premissa para a contratação sem critério de técnica ou conhecimento, fator identificado também no estudo de Schneider (2005), que concluiu ser a formação acadêmica fator determinante no desempenho judicial, corroborando com a perspectiva de que um corpo gestor com formação acadêmica diferenciada colabora para uma melhor gestão dos recursos. Além disso, cargos comissionados criam premissas para a contratação com objetivos políticos. Em relação às despesas totais executadas, percebe-se o que foi evidenciado no estudo de Rosales-López (2008), que apontou que os tribunais estão aptos a produzirem mais fazendo uso dos mesmos recursos disponíveis atualmente, o que reitera a conclusão desta autora.

A relação entre área útil e área total dos tribunais tem implicações na relação de conforto para a realização do trabalho. Um edifício que não proporciona fácil locomoção e deslocamento dos seus funcionários prejudica a execução do mesmo, assim também verificou Rosales-López (2008) em seu estudo, no qual o tamanho físico do tribunal foi fator relevante no seu desempenho.

Quanto ao aspecto financeiro, o quociente entre arrecadação e despesa da justiça revela-se como fator perturbador da eficácia. Essa relação desenvolve-se de maneira linear, e traz para a equação a percepção de que quanto mais se arrecada e mais se despende com a justiça, menos justiça (em termo de metas) é feita.

E, por fim, o total de pessoas no quadro efetivo. A estabilidade do funcionalismo público agrava a condicionante eficácia. Essa certeza que não é percebida no mercado de trabalho privado acaba por resultar em letargio profissional de desempenho. Esse cenário não é percebido quanto à força de trabalho auxiliar, no tocante aos trabalhadores terceirizados no poder judiciário, pois esses contribuem de maneira direta e positiva para o alcance das metas, corroborando com o estudo de Rosales-López (2008), que concluiu que o apoio extra de pessoal contribui positivamente para o desempenho do tribunal.

4.2 Relação positiva das métricas administrativas com a eficácia

Dentre as condições que auxiliam no alcance das metas pelos tribunais de justiça evidencia-se a relação com o PIB *per capita*, que permite perceber a relação direta entre a produção de riquezas e o desempenho do poder judiciário, ou seja, a eficácia não alcança o cidadão em situação de risco social. Kahan (2006) corrobora com esse resultado ao revelar que as empresas possuem predisposição em se alocar em regiões nas quais o poder judiciário é mais eficiente, criando um círculo vicioso, no qual as empresas vão para onde há eficácia judicial. Consequentemente, há melhoria no PIB *per capita* de onde empresa se instalou e, como revelado pelo modelo, o PIB *per capita* influencia positivamente a eficácia. Assim, pode-se inferir que a eficácia do judiciário é mais frequentemente observada em regiões que produzem mais riqueza, resultados consoantes com os de Beer (2006), que identificou a pobreza como variável explicativa do desempenho do judiciário.

No aspecto econômico-financeiro, a relação positiva encontrada entre receitas repassadas, PIB *per capita*, despesas com capital, despesas com pessoas e encargos do quadro efetivo e gastos totais do tribunal em relação ao PIB demonstra a relação dos recursos financeiros com a eficácia no poder judiciário. Uma vez que esse órgão público não é um órgão arrecadador, o mesmo vê-se dependente de repasses por parte dos demais órgãos do poder público. Portanto, a comunicação e alinhamento entre os três poderes é de grande importância na busca pela integração, de maneira a garantir que o interesse público seja observado enquanto prioridade que configura. A relação estabelecida entre recursos financeiros e desempenho no judiciário também foi evidenciada nos estudos de Beer (2006) e Akutsu e Guimarães (2012), que consideraram a pobreza e a quantidade de recursos orçamentários alocados como fatores importantes.

No tocante aos recursos humanos, as ações administrativas são realizadas por pessoas, assim o número total de servidores implica de forma positiva na eficácia dos tribunais, juntamente com a taxa de servidores auxiliares. Tal fato revela a importância do planejamento em recursos humanos dentro do quadro geral para alcançar a eficácia, investindo-se em formação e seleção de pessoas capacitadas para o desempenho do cargo. Como observado, a quantidade de magistrados, o apoio extra de pessoal, a capacitação jurídica dos servidores e a formação acadêmica dos servidores foram variáveis explicativas nos estudos de Schneider (2005), Beer (2006), Ribeiro (2008), Rosales-López (2008) e Akutsu e Guimarães (2012). Destaca-se ainda as conclusões do estudo de Van Montfort, Jong, Herweijer e Marseille (2005) que perceberam que as características gerenciais do tribunal influenciam diretamente no tempo gasto no julgamento dos casos. Logo, o controle das atividades administrativas no poder judiciário é de grande relevância para garantir o acesso à justiça por parte do cidadão de maneira eficaz.

4.3 As implicações do trabalho

Em relação aos pontos fortes, o trabalho conta com revisão bibliográfica abrangente, que buscou levantar os trabalhos correlatos que tratavam da avaliação do desempenho do poder judiciário. A existência e disponibilidade de um banco de dados abundante por parte do CNJ configuraram-se um fator relevante que atribui credibilidade ao estudo e permite evidenciar e perceber características inerentes ao poder público no Brasil. Ao corroborar os estudos referidos na revisão bibliográfica e trazer variáveis novas para a academia, contribui-se para a ampliação do entendimento acerca do desempenho no poder judiciário no Brasil, evidenciando que esse poder se assemelha em desafios e limitações nos mais diferentes países. E, ao refutar algumas das conclusões, o estudo se fortalece, percebendo que o poder judiciário brasileiro apresenta particularidades dentro do seu escopo de ações administrativas que buscam garantir um melhor desempenho.

A metodologia empregada na avaliação do desempenho caracteriza-se como um ponto importante, uma vez que a maioria dos estudos avaliados são de caráter qualitativo. Assim, a contribuição com um estudo de caráter quantitativo oferece nova perspectiva quanto ao desempenho no judiciário, além de conferir credibilidade estatística aos resultados encontrados, suportando as conclusões. Os pontos de atenção do estudo estão relacionados com a não completude dos dados do relatório do CNJ nas suas primeiras versões, apesar de haver inúmeros e extensos dados e relatórios nos últimos dois anos analisados (2015 e 2016).

A construção de um modelo estimado que evidencie o desempenho dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal frente as variáveis administrativas auxilia na resolução de problemas ao evidenciar quais são as variáveis explicativas

e como afetam a variável resposta (desempenho/eficácia), provendo o gestor de informações para tomar decisões e estabelecer programas que vislumbrem esse aspecto revelado pelo modelo estimado, por meio da explicação fornecida pelo coeficiente de regressão estimado. Além disso, é possível a antecipação de cenários, uma vez que o comportamento da variável dependente está condicionado às variações nas variáveis independentes, de maneira a prever o comportamento do fenômeno desempenho. Diante dessas possibilidades de predição e resolução de situações, a definição de um modelo contribui para a identificação de pontos focais para ações de cunhos administrativos, para mitigar a morosidade e ineficácia do poder judiciário. Assim, o modelo estimado atua como mecanismo otimizador por meio da relação entre as variáveis explicativas que têm implicações no alcance das metas traçadas pelo CNJ, colaborando para um poder judiciário mais eficaz, cumprindo um de seus papéis: garantir a justiça com celeridade.

Para trabalhos futuros, a continuação do processo de avaliação do desempenho do poder judiciário deve ser estendida aos demais tribunais, com o objetivo de verificar se as mesmas variáveis explicativas são reproduzidas nos modelos estimados para cada tribunal. Além disso, o levantamento e identificação de ações administrativas que surtiram efeitos positivos no desempenho do poder judiciário devem ser pontualmente analisados sob a ótica administrativa, comparando com os resultados aqui encontrados e percebendo pontos e ações focais para desenvolver e buscar por melhorias para o desempenho no poder judiciário. O campo a ser explorado ainda é vasto, e dentro dele inúmeras possibilidades vão surgindo à medida que se aprofunda o assunto, a academia apenas está apenas tocando a superfície no que se refere ao estudo do desempenho no poder judiciário.

5. Conclusões

Considerando a razoável duração processual no âmbito judicial juntamente com o princípio da eficiência dentro da administração pública, o presente estudo buscou identificar quais fatores contribuem para o alcance da eficácia por parte do poder judiciário. A adesão do planejamento e o estabelecimento de metas para o judiciário brasileiro contribuem para que se possa mensurar a execução e a divulgação desses dados, permitindo o acompanhamento das atividades judiciais no país.

As metas traçadas anualmente no ENPJ fornecem parâmetros a serem atingidos, e métricas para que as ações sejam mensuradas e controladas, de maneira a evidenciar anomalias passíveis de investigação. Essas anomalias ficam evidentes quando se torna possível mensurar e prever o comportamento diante dos diferentes cenários possíveis. Assim, o modelo estimado auxilia na previsão desses diferentes cenários considerando diferentes variáveis. Por meio do modelo de regressão linear múltipla pode-se chegar a uma estimativa estatística representativa

e que correspondesse a cerca de 39 por cento das variações na eficácia junto ao cumprimento das metas estabelecidas pelo CNJ.

Na busca pela governança judicial, o gestor do tribunal apropria-se dos resultados aqui evidenciados de maneira a planejar e nortear as suas ações administrativas para aumentar a eficácia do seu tribunal. A implementação de medidas de controle e auxílio administrativo, no sentido de auxiliar os magistrados e servidores na gestão administrativa do tribunal, é importante para que os órgãos responsáveis e os gestores dos tribunais estejam cientes dessa dimensão, que consiste na relação entre um tribunal com um sistema administrativo competente e a eficácia no tocante aos processos legais ali baixados.

A falta de ações de cunho administrativo prejudica a exequibilidade da garantia constitucional de razoável durabilidade processual. Desse modo, é necessária uma estratégia de implementação de cultura organizacional de planejamento e gestão nos tribunais nacionais, que, a partir das metas fixadas pelo CNJ, estabeleça ações e principalmente indicadores nos tribunais de maneira a proporcionar o acompanhamento da evolução dos resultados. Assim, é importante fazer o mapeamento das competências essenciais e procurar explorá-las de maneira a oferecer vantagem na execução dos processos administrativos, melhorando a eficácia dos mesmos.

No Brasil, a eficácia judicial está ligada à produção de riquezas, o que revela a grande influência que o setor privado ainda exerce no setor público, indicando então relação muito próxima entre o poder do capital e o poder do Estado. Essa análise permitiu demonstrar que o poder judiciário apresenta características semelhantes aos demais poderes do Estado, e que essas semelhanças também representam no poder judiciário uma má gestão da máquina pública.

Deve-se observar que os recursos existem, são utilizados e sob o ponto de vista econômico sempre serão escassos. Portanto, são necessárias ações que busquem a eficácia da aplicação desses recursos, que devem perpassar a toda e qualquer estrutura da administração pública. Essa ação reflete as diretrizes da nova administração pública, que busca fazer mais utilizando menos recursos, onde a economia e/ou uso racional dos recursos se transfigura como parte da responsabilidade que é intrínseca ao Estado.

Os resultados sugerem que a observação, por parte do gestor do poder judiciário, de quesitos como o número total de trabalhadores de força auxiliar (terceirizados) e o número total de servidores podem aumentar a eficácia nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, independente da região do IBGE. Assim, ao CNJ como órgão responsável pelo aprimoramento do trabalho do sistema judiciário brasileiro cabe desenvolver políticas administrativas para consolidar a governança judicial.

Ao poder executivo cabem ações de incentivo fiscal à alocação de empresas em lugares menos favorecidos, com o intuito de quebrar o círculo vicioso relacionado com a eficácia judicial e a produção de riquezas, democratizando o acesso à justiça no país. E cabe ao poder legislativo aprovar o orçamento para o poder judiciário, no sentido de contribuir para a maior eficácia do mesmo, uma vez que a receita apresenta relação positiva com a eficácia e o mesmo não se caracteriza como um órgão gerador de receitas.

A proposição e estimação de um modelo que busque eficácia fornece indicadores para estabelecer ações por parte do CNJ e dos gestores dos tribunais. Estas ações podem proporcionar meios para uma melhor gestão e diminuição das lacunas de ações administrativas dentro do poder judiciário, no sentido de melhorar o desempenho do tribunal e oferecer ao cidadão o seu direito constitucional da celeridade processual.

Referências

- Abramo, C. W. (2010). Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito GV*, 6(2), 423-442.
- Akutsu, L., & Guimarães, T. de A. (2012). Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direto GV*, 8(1), 183-202. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Akutsu, L., & Guimarães, T. de A. (2014). Governança judicial: Construção e validação de modelo teórico-metodológico. Tese (Doutorado em Administração Pública) – UnB, Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- Akutsu, L., & Guimarães, T. de A. (2015). Governança judicial: Proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista Administração Pública*, 49(4), 937-958. Rio de Janeiro.
- Beer, C. C. (2006). Judicial performance and the rule of law in the Mexican states. *Latin American Politics & Society*, 48(3), 33-61. Miami: University of Miami.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>.
- Cunha, J. V. A. da, & Coelho, A. C. (2014). Regressão linear múltipla. In Corrar, L. J. (Coord.), Paulo, E., & Dias Filho, J. M. *Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia* (1.ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. Disponível em <www.planalto.gov.br>.
- Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <www.planalto.gov.br>.
- Hair, J. F., Jr, Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados* (6a ed.). Tradução Adonai Schlup Sant'Anna. Porto Alegre: Bookman.
- Kahan, M. (2006). The demand for corporate law: Statutory flexibility, judicial quality, or takeover protection? *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 22(2), 340-365.

- Lemos, C. S. (2009). *Gestão pública orientada para resultados: Avaliando o caso de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Mascarenhas, A. C. F. (2009). *Autonomia privada e autocomposição extrajudicial dos litígios*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.
- Ng, G. Y. (2011). A discipline of judicial governance? *Utrecht Law Review*, 7(1), 102-116.
- Pinheiro, A.C. (2003). *Judiciário, reforma e economia: A visão dos magistrados*. Texto para Discussão n.º 966. Rio de Janeiro, IPEA.
- Pinheiro, I. A. Vieira, L. J. M., & Motta, P. C. D. (2011). Mandando Montesquieu às favas: O caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1733-1759, nov./dez.
- Ribeiro, L. (2008). A emenda constitucional 45 e o acesso à justiça. *Revista Direito GV*, 4(2), 465-492. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Renault, S. R. T. (2005). A reforma do poder judiciário sob a ótica do Governo Federal. *Revista do Serviço Público*, 56(2).
- Rosales-López, V. (2008). Economics of court performance: An empirical analysis. *European Journal of Law and Economics*, 25, 231-251. Maastricht: Springer Netherlands.
- Sadek, M. T. A. (2004). Poder judiciário: Perspectivas de reforma. *Opinião Pública*, 10(1).
- Schneider, M. R. (2005). Judicial career incentives and court performance: An empirical study of the German labour courts of appeal. *European Journal of Law and Economics*, 20(2), 127-144. Maastricht: Springer Netherlands.
- Sena, G. A. (2014). Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: Uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do poder judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 65(2). Brasília.
- Souza, W. J. (2008). *Responsabilidade social corporativa e Terceiro Setor*. Brasília: Universidade Aberta do Brasil.
- Sulbrandt, J. (1993) La evaluación de los programas sociales: Una perspectiva crítica de los modelos usuales. In Kliksberg, B. (coord.) *Pobreza: Un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, M. D. de F. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Tribunal de Contas da União (TCU) (2014). *Governança pública: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.
- Van Montfort, A. J. G. M., Jong, P. O. de., Herweijer, M., & Marseille, A. T. (2005). The sooner the better: Management of time in district courts. *International Journal of the Sociology*, 33(1), 13-34.
- Veronese, A. (2007). Projetos judiciários de acesso à justiça: Entre assistência social e serviços legais. *Revista Direito GV*, 3(1), 13-3. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

