

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO JUDICIAL

DESAFIOS, EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E PERSPECTIVAS

Série

CNJ Acadêmico

Conselho Nacional de Justiça
Departamento de Pesquisas Judiciárias
www.cnj.jus.br

Qualquer parte dessa publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

© 2011 CNJ

FICHA CATALOGRÁFICA

Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas / Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. – Brasília: CNJ, 2011.

37 p. -- (Série CNJ Acadêmico ; 5).

1. Avaliação de desempenho. 2. Desempenho judicial. 3. Comparação internacional. 4. Poder Judiciário. I. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias.

Presidente do Conselho Nacional de Justiça
Ministro Cezar Peluso

Secretário-Geral
Fernando Florido Marcondes

Secretário-Geral Adjunto
José Guilherme Vasi Werner

Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ)

Diretora Executiva
Leda Marlene Bandeira

Diretor de Projetos
Pedro de Abreu e Lima Florêncio

Diretor Técnico
Ronaldo Assunção Sousa do Lago

Elaboração:

Pedro de Abreu e Lima Florêncio

Jeovan Assis Silva

Colaboração:

Marília de Souza de Mello

Ricardo Marques Rosa

Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas

Conselho Nacional de Justiça
Departamento de Pesquisas Judiciárias
Abril, 2011

Sumário

Introdução	7
Avaliações de Desempenho Judicial (ADJ): um panorama geral	9
Avaliações dos Tribunais: a busca de um padrão de excelência	10
Avaliação individual de juízes	16
Avaliação de juízes: a experiência dos EUA.....	17
Avaliação de juízes: a experiência Européia	21
Avaliação de juízes: o caso da Itália na reforma de 2007	25
4ª Conferência Internacional sobre a Formação Judicial	27
Coleta de informações pelo DPJ: resultado do <i>survey</i> aplicado	31
África do Sul	32
Austrália	32
Áustria	32
Canadá	32
Cingapura	34
Etiópia	35
Estados Unidos	35
França	35
Israel	38
Nova Zelândia	38
Reino Unido	39
Considerações Finais	41
Bibliografia	43

Lista de siglas

ADJ - Avaliação de Desempenho Judicial

AIJA - *The Australasian Institute of Judicial Administration*

CEPEJ - *The European Commission for the Efficiency of Justice*

DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias

EFQM - *European Foundation for Quality Management*

EUA - Estados Unidos da América

IGJS - *Inspection Generale des Services Judiciaires*

JSB - *Judicial Studies Board*

NCSC - *The National Center for State Courts*

TCPS - *Trial Court Performance Standards*

TJWAG - Tribunal Judicial Welfare and Appraisal Group

Introdução

Ao longo das últimas décadas, os sistemas jurídicos ao redor do mundo parecem estar sob crescente e severo escrutínio social. Observam-se, em frequência cada vez maior, demandas visando maior celeridade nos processos judiciais, bem como respostas rápidas para as disfunções pontuais e sistêmicas no Poder Judiciário de vários países¹. Tais cobranças sociais trazem em seu bojo anseios de maior eficiência na prestação jurisdicional, bem como a expectativa de que o Judiciário também possa prestar contas aos cidadãos, no âmbito do conceito de *accountability*, de importância basilar nas democracias modernas e que remete à necessidade de transparência e responsabilização das instituições². Nesse contexto, é cada vez mais importante que o Poder Judiciário possa ser devidamente avaliado, com metodologias que incorporem não somente aspectos quantitativos, mas também critérios qualitativos no aferimento de produtividade, eficiência e efetividade de cortes e magistrados.

Iniciativas de avaliação e mensuração da atividade judicial suscitam intensos debates em várias partes do mundo. Fortes reações podem ser observadas tanto do lado dos que defendem maior transparência e efetividade da prestação jurisdicional – aferíveis por meio de avaliações de desempenho e produtividade – quanto dos que acreditam que essas novas iniciativas podem significar uma ameaça à independência do Judiciário.

A avaliação de desempenho de tribunais³ e juízes pode ser realizada em vários níveis diferentes: no âmbito nacional, no de um tribunal, em departamentos de um tribunal e individualmente com relação aos magistrados.

O objetivo do presente artigo é fazer um estudo exploratório da discussão acerca das iniciativas de Avaliação de Desempenho Judicial (ADJ) e dos desafios inerentes à sua implementação, com destaque para as experiências em curso no âmbito internacional. A partir

¹ KEARNEY, R.; PAYNTER, S. **Judge Not, that ye be Judged: evaluating the performance of Judges**. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/9/6/1/pages209619/p209619-1.php. Acesso em: 5 abr. 2011. (Paper for the 2007 Annual Meeting of the American Political Science Association Chicago, Illinois August 30 – September 2, 2007.)

² *Accountability*: termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, referente à obrigação de prestação de contas por parte dos atores sociais, sobretudo dos que exercem funções relevantes na sociedade.

³ ALBERS, Pim. **Performance indicators and evaluation for judges and courts**. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/onenparle/MoscowPA250507_en.pdf. Acesso em: 5 abr. 2011.

desse exame em outros países, procurar-se-á extrair elementos que possam conferir subsídios para a discussão do tema no Brasil. O primeiro tópico traz uma visão geral de como o tema vem sendo tratado em várias partes do mundo. O segundo desce em maior detalhe, apresentando alguns parâmetros específicos utilizados para avaliação de tribunais. O terceiro tópico presta informações sobre a avaliação de magistrados em diferentes países. A quarta seção apresenta os resultados de seminário organizado pela *International Organization for Judicial Training* (Organização Internacional para a Formação Judicial), ocasião em que o tema foi abordado. Os resultados de levantamento de informações sobre o assunto, direcionados aos participantes do mencionado seminário foi o objeto da quinta e última seção.

1) Avaliações de Desempenho Judicial (ADJ): um panorama geral

Em vários países, o Poder Judiciário sofre críticas no sentido de ser excessivamente hermético aos olhos da população e muitas vezes insensível aos clamores sociais. Os defensores da plena independência do Judiciário ressaltam a necessidade de a Justiça não se curvar perante outras esferas de poder, de forma a resguardar sua autonomia. Tal debate às vezes parece levar a uma dicotomia equivocada no sentido de que deve haver obrigatoriamente uma escolha entre tribunais passíveis de interferências externas ou cortes independentes que devem estar acima de qualquer espécie de escrutínio ou controle social.

De acordo com relatório de um centro de pesquisa norte-americano voltado para aprimoramento do sistema legal dos EUA,⁴ a dicotomia entre independência judicial e *accountability* é infrutífera e absolutamente desnecessária. Autonomia e a obrigação de prestar contas não constituem conceitos antagônicos e podem perfeitamente caminhar

⁴ O relatório intitula-se "*Shared Expectations: Judicial accountability in Context*" produzido pelo Institute for the Advancement of the American Legal System (IAALS) da Universidade de Denver.

conjuntamente. Um sistema judiciário só tem plena credibilidade quando os juízes são livres para pronunciar sentenças sem qualquer ingerência externa, mas, ao mesmo tempo, também estão vinculados a controles e processos que também colaboram para assegurar decisões justas e razoáveis, na medida em que há um monitoramento do desempenho e da produtividade judicial.

Ainda segundo o relatório supracitado, todas as iniciativas de avaliação e mensuração da atividade judicial são oportunas, desde que tais programas sejam baseados na neutralidade, bem como em padrões e procedimentos que não afetem a independência dos magistrados. As avaliações de desempenho servem inclusive para fortalecer a independência judicial, uma vez que garantem à população que as decisões judiciais estão sendo pautadas por critérios, princípios e padrões validados e legitimados no âmbito de todo o sistema judiciário.

A introdução de mecanismos de avaliação judicial tem variado de nação para nação, a começar dos órgãos responsáveis por tais sistemáticas. Em alguns países, a tarefa compete ao Ministério da Justiça ou a algum órgão com funções de Corregedoria, enquanto em outras nações a incumbência cabe aos Conselhos Judiciais nacionais ou à Suprema Corte (ou tribunal equivalente). Em muitos lugares, a avaliação nacional dos tribunais é bastante limitada em virtude de diplomas legais que garantem a independência de juízes e tribunais. Isso faz com que autoridades do Poder Executivo intervenham pouco em alguns aspectos do Judiciário, principalmente no que concerne à avaliação individual de juízes (que em muitos lugares termina sendo feita no âmbito do próprio Judiciário).

A avaliação de desempenho judicial é um fenômeno relativamente recente no cenário internacional. Projetos pioneiros de avaliação judicial tiveram lugar nos EUA na década de 70. Na década de 80, o movimento ganhou força em alguns Estados norte-americanos, cabendo destaque para a iniciativa tomada por um grupo de juristas, magistrados e administradores de vários tribunais de primeira instância que, em 1987, desenvolveram um

programa de mensuração da qualidade nas cortes, com vistas a assegurar o justo e eficiente sentenciamento dos processos (*US Trial Court Performance Standards – TCPS*)⁵. No início da década de 1990, foi a vez de Cingapura iniciar ampla reforma judicial, com vistas a garantir maior celeridade processual e melhor tratamento para os litigantes. A inovadora reforma judicial de Cingapura, considerada um modelo pelo Banco Mundial, envolveu: a disseminação de métodos de planejamento estratégico; uso mais eficiente do capital humano, ampla informatização e mensuração periódica das expectativas e do nível de satisfação dos “usuários” dos tribunais. Na Europa, iniciativas de avaliação das cortes só surgiram de forma mais abrangente no final da década de 90, com destaque para modelos desenvolvidos na Finlândia e nos Países Baixos.

Apesar do histórico relativamente recente, a avaliação de desempenho judicial ainda é um processo em construção. Indicadores importantes agora fazem parte do cotidiano do trabalho das cortes: número de processos por juiz, duração dos processos, custo por processo e etc. Muitos críticos apontam que o desempenho está sendo avaliado mais pela ótica da eficiência do que pela qualidade. Desse modo, observa-se uma tendência em se avaliar, para além de critérios quantitativos, também aspectos qualitativos dos serviços realizados pelos tribunais. O próximo tópico aborda como isso tem sido pensado em centros de pesquisas jurídicas e apresenta como a implementação vem ocorrendo em alguns países.

2) Avaliações dos tribunais: a busca de um padrão de excelência

Em 2008, um consórcio internacional de grupos e organizações voltadas para o aprimoramento de sistemas judiciais – e apoiado pelo *The European Commission for the*

⁵ ALBERS, Pim. The Assessment of court quality: hype or global trend. *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 1, p. 53-60, 2009. p. 54.

Efficiency of Justice (CEPEJ) e pelo Banco Mundial – considerou relevante, na ausência de parâmetros internacionais, elaborar um arcabouço metodológico para o alcance da excelência judicial. As quatro instituições participaram desse trabalho :

- *The Federal Judicial Center* – centro de pesquisa do judiciário federal norte-americano. Fornece treinamento e promove pesquisas sobre procedimentos judiciais e administração judiciária.

-*The National Center for State Courts (NCSC)* – Fornece consultoria, treinamento, pesquisas e avaliações para as cortes estaduais dos EUA e também para o restante do mundo. Realiza estudos sobre os mais diversos temas na área de administração judiciária.

- *The Subordinate Courts of Singapore* – Os tribunais de Cingapura (*Subordinate Courts*) têm uma ampla jurisdição (criminal, cível, etc.) e representam um *case* de sucesso de reforma judicial recente, segundo o Banco Mundial. Há grande preocupação com a melhoria da administração judicial, com ênfase especial no uso de tecnologias da informação.

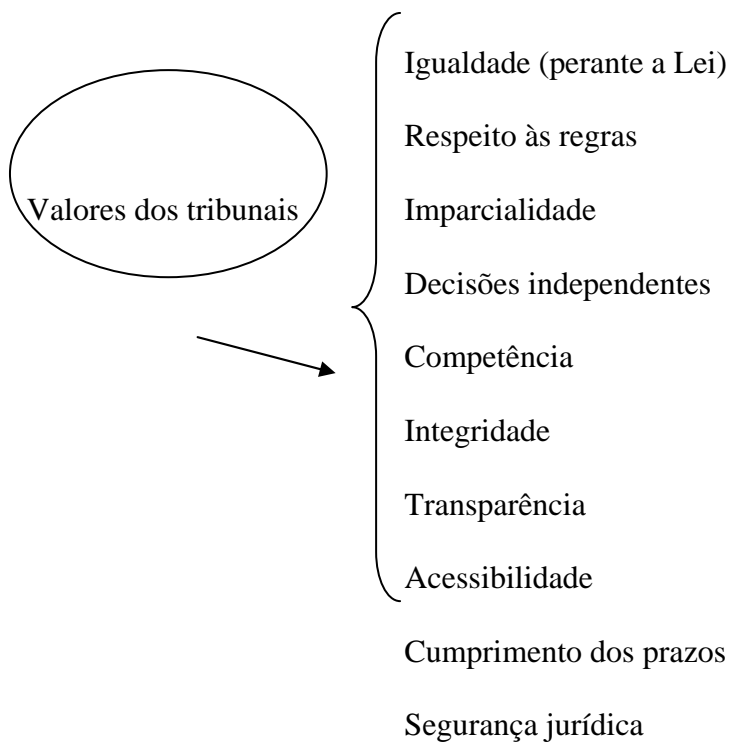
- *The Australasian Institute of Judicial Administration (AIJA)* – instituto independente australiano que congrega juristas, magistrados, advogados dentre outros operadores do direito, visando pesquisas com foco na administração de cortes e sistemas judiciais.

O trabalho desenvolvido pelas quatro organizações supramencionadas resultou em uma iniciativa denominada Consórcio Internacional para a Excelência nos Tribunais (*International Framework for Court Excellence*, em inglês)⁶ que provê uma abordagem holística do desempenho judicial, com vistas ao aperfeiçoamento global dos trabalhos

⁶ Cabe mencionar que o Brasil, em virtude do trabalho desenvolvido no sistema de estatísticas do Poder Judiciário (“Justiça em Números”) foi convidado a integrar o consórcio em outubro de 2010.

desenvolvidos nas cortes. O objetivo do trabalho⁷ foi promover a busca de alcance de padrões de excelência no trabalho desenvolvido nas cortes, para além de medidas pontuais e destinadas a aspectos limitados da atividade judicial. O estudo salienta a importância da adoção de metodologias de avaliação contínua e que reflitam as realidades e necessidades específicas dos tribunais e de modo independente da tradição legal de cada país (romano-germânica, Common Law, etc.).

Dentre os principais valores importantes para o bom desempenho das cortes destacam-se:



Tais valores devem nortear a atuação dos tribunais e servem de paradigma para o funcionamento adequado das cortes e devem inspirar a cultura organizacional dos tribunais. A igualdade das partes, o respeito às regras e a imparcialidade estabelecem os padrões pelos quais os trabalhos nos tribunais sempre devem ser conduzidos. Independência e competência

⁷ Disponível em: <http://www.courtexcellence.com/pdf/IFCE-Framework-v12.pdf>.

referem-se à habilidade de o juiz tomar decisões baseadas em suas convicções e no profundo conhecimento da lei aplicável. Integridade e transparência devem permear os trabalhos relativos aos processos, às sentenças e aos tomadores de decisão. Acessibilidade envolve a facilidade relativas à prestação jurisdicional, incluindo custas judiciais razoáveis e a facilidade na obtenção de informações sobre o processo. O cumprimento de prazos envolve o equilíbrio entre o tempo requerido para a adequada análise do direito e a supressão de todas as demoras injustificáveis (provocadas em virtude de rotinas ineficientes ou recursos insuficientes). Segurança jurídica implica que as decisões precisam ser consideradas finais após uma decisão de primeira instância (ou eventualmente após um processo de apelação).

O arcabouço de princípios identificou sete áreas-chave para a busca de serviços judiciais de excelência:

- 1) **Gerenciamento judicial e liderança:** Os chefes e administradores judiciais precisam formular as metas que o tribunal pode e deve atingir, promovendo valores que são importantes para o funcionamento ótimo das organizações judiciais e levando em consideração as necessidades e anseios dos usuários das cortes. Cabe lembrar que, em vários países, a presidência dos tribunais é ocupada por juízes com alto grau de expertise jurídica. Muitas vezes, em virtude da formação diferenciada dos magistrados, pode ser necessário que os tribunais sejam liderados tanto por juízes quanto por administradores judiciais profissionais (com formação especializada em administração financeira e organizacional). No atual contexto de rápidas transformações sociais, os administradores dos tribunais precisam modificar rotinas de trabalho e estruturas organizacionais, bem como implementar soluções inovadoras que possam conduzir a resultados mais eficientes e a saltos de qualidade.

- 2) **Políticas judiciais:** O desenho, a implementação e a avaliação de políticas judiciárias são pontos-chave para o gerenciamento efetivo e liderança dos tribunais. Isso implica que os tribunais devem coletar sistematicamente informações sobre o próprio desempenho e sobre as necessidades dos jurisdicionados. Isso necessariamente requer o uso e gerenciamento de sistemas informáticos adequados de modo a registrar e processar dados relevantes para análise. Para além da coleta de dados, as cortes precisam fazer com que as informações coletadas sejam efetivamente utilizadas em políticas judiciais de aperfeiçoamento dos seus serviços. A Finlândia, por exemplo, submete as estatísticas judiciais para a avaliação de especialistas, bem como promove auto-avaliação de magistrados e *surveys* dirigidos aos funcionários, advogados, promotores e litigantes. Sempre com vistas à melhoria da prestação jurisdicional, Cingapura monitora a porcentagem de apelações ajuizadas (em relação ao número de ações), a porcentagem de apelações admitidas e a situação do judiciário do país em *rankings* comparativos internacionais de instituições multilaterais.
- 3) **Recursos humanos, materiais e financeiros:** Os tribunais devem efetuar monitoramento constante da carga de trabalho de magistrados e servidores. Os tribunais australianos, por exemplo, dão atenção especial ao número de licenças médicas dos servidores e o *turnover* de funcionários. Sabe-se que, em tese, é possível ter uma estimativa do número de funcionários adequados nos tribunais, a partir do quantitativo de casos novos e casos pendentes. A educação continuada também deve ser fomentada, assim como a capacitação profissional. Desnecessário dizer que recursos materiais inadequados (prédios inadequados e escassez de recursos físicos e tecnológicos) têm efeito profundamente negativo na qualidade da prestação jurisdicional prestada pelos tribunais.

- 4) **Procedimentos judiciais:** Procedimentos judiciais eficientes e efetivos são importantes indicadores de excelência judicial. Etapas judiciais ineficientes e lentas precisam ser diagnosticadas e aperfeiçoadas. A duração dos processos deve ser constantemente monitorada, assim como casos pendentes de decisão por um período excessivo. Cingapura, por exemplo, adota um indicador que leva em conta a porcentagem de processos finalizados de acordo como o tempo fixado em cronogramas previamente aprovados. A Holanda, por seu turno, considera importante uma revisão dos procedimentos a cada dois anos, acompanhando o aperfeiçoamento dos serviços, assim como faz uso de auditorias de qualidade por um comitê independente a cada quatro anos.
- 5) **Satisfação e necessidades dos usuários:** Pesquisas demonstram que as percepções daqueles que litigam são influenciadas mais pelo modo como são tratados nos tribunais e se o rito processual lhes pareceu justo, do que em relação a um eventual resultado favorável ou desfavorável na lide. Os tribunais também podem medir o nível de satisfação das partes, testemunhas e advogados com o desempenho de magistrados e servidores. A Austrália e Holanda realizam *surveys* periódicos sobre a satisfação dos jurisdicionados por meio de pesquisas qualitativas.
- 6) **Serviços judiciais acessíveis e módicos:** As taxas judiciais não podem ser elevadas a ponto de chegarem a impedir uma parcela da população de litigar. A assistência judiciária gratuita precisa ser garantida aos que dela necessitarem e informações sobre serviços judiciais devem ser prestadas com baixo ou nenhum custo. O acesso físico aos tribunais deve ser motivo de atenção especial, bem como o acesso virtual (sítios de

internet de fácil navegação). Por exemplo, o sistema *Justice Scorecard* de Cingapura monitora a porcentagem de usuários que avaliam bem a acessibilidade das cortes.

- 7) **Confiança da população:** Em geral, o alto nível de confiança da população no Judiciário é um bom indicador sobre se os tribunais estão sendo gerenciados de forma bem-sucedida. A qualidade, agilidade e a clareza das decisões judiciais aumentam a confiança da população na Justiça. Os tribunais devem mensurar sistematicamente a confiança da população e comparar os resultados com os níveis de confiança com outras instituições governamentais.

O Consórcio Internacional para a Excelência dos Tribunais provê bases gerais para a avaliação de cortes ao redor do mundo e procura introduzir elementos mais amplos de análise do desempenho judicial, sobretudo de caráter qualitativo. Contudo, tanto para a coleta de dados relativos à eficiência (quantitativo) quanto para a verificação de aspectos de qualidade é importante que os tribunais estejam preparados para a adequada coleta de dados e estatísticas⁸. Sem um gerenciamento adequado das informações levantadas não é possível implementar um sistema bem sucedido de avaliação de tribunais e magistrados. O tópico seguinte discorre especificamente sobre a temática concernente à avaliação individual de juízes.

3) Avaliação individual de juízes

⁸ ALBERS, PIM. Performance indicators and evaluation for judges and courts. Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/onenparle/MoscowPA250507_en.pdf, p. 14.

A Avaliação de Desempenho Judicial (ADJ)⁹, quando realizada no âmbito individual dos magistrados, pode ser **definida como processo sistemático de mensuração da performance de juízes, com objetivos institucionais notadamente voltados para o aprimoramento dos magistrados e do judiciário como um todo**¹⁰. Procedimentos de ADJ ajudariam a assegurar as características que se esperam de um juiz verdadeiramente independente: atuação imparcial, conhecimento aprofundado do Direito, aplicação justa das leis e eficiência na prestação jurisdicional.

As avaliações de desempenho parecem ajudar os juízes a não perder de vista a dimensão e a responsabilidade dos seus atos, inclusive de modo a assegurar o gozo efetivo da independência judicial. A partir de procedimentos avaliativos, os juízes têm a oportunidade de se conscientizar de seus pontos fortes e fracos, o que propicia possibilidades de aperfeiçoamento.

Importantes iniciativas de ADJ estão sendo implementadas discutidas ao redor do mundo. Tais experiências apresentam distintos graus de evolução e se deparam com os desafios inerentes à sua implantação relativamente recente. O presente artigo focará as características dos programas de ADJ e em curso nos EUA e na Europa.

3.1) Avaliação de juízes: a experiência dos EUA

As experiências de ADJ já atingem mais de 20 estados norte-americanos¹¹. De modo geral, as iniciativas norte-americanas de avaliação de desempenho de juízes procuram se pautar por critérios objetivos, mensuráveis e apolíticos. Acredita-se que tais tipos de critérios

⁹ Ou na expressão em inglês, *Judicial Performance Evaluation (JPE)*.

¹⁰ Vide KEARNEY, R e PAYNTER, S., op. cit, p. 1.

¹¹ Apesar de um detalhamento a respeito do funcionamento do Judiciário norte-americano fugir ao escopo do presente artigo, cabe frisar que, nos EUA, os Estados possuem grande autonomia no que concerne à estruturação dos seus sistemas judiciários, havendo inclusive muitas vezes grandes distinções entre eles (em alguns estados, por exemplo, os juízes possuem mandatos e podem ou não ser reconduzidos ao cargo por meio de eleições judiciais).

são úteis para a identificação dos magistrados que apresentam bom desempenho e dos juízes que precisam ter suas atuações aprimoradas. Apesar de o tema ainda suscitar grandes debates nos EUA, cabe mencionar a existência de experiências de avaliação que datam da década de 1970. O projeto pioneiro de ADJ ocorreu no Alaska (em 1975) e é considerada a mais avançada daquele país. A partir de então, diversos programas passaram a ser adotados em vários Estados norte-americanos e que adquiriram especificidades de acordo com o local de implementação.

Seis estados norte-americanos possuem programas oficiais de larga escala e podem ser considerados os “líderes” do movimento em prol de programas de ADJ nos EUA: Alaska, Arizona, Colorado, Novo México, Tennessee e Utah. Apesar de possuírem estruturas judiciárias similares, as abordagens e metodologias de mensuração de desempenho judicial variam em cada um desses Estados. Todos possuem comitês oficiais de avaliação judicial, responsáveis pela fixação dos parâmetros de avaliação. Cabe frisar que, em alguns casos, a ADJ é prevista na própria constituição estadual (caso do Arizona) e, em outros, a implantação de programas de ADJ é bem recente (caso do Tennessee, a partir de 1997). Outros estados norte-americanos, contudo, também possuem importantes experiências de ADJ, dentre os quais podemos citar: New Hampshire, New Jersey, New York, Virginia e Washington.

Muitos estados, por meio de seus conselhos judiciais¹², procuram avaliar o desempenho dos magistrados com base nos seguintes aspectos principais: **conhecimento legal, imparcialidade, integridade, comportamento na corte, outras habilidades (administrativas, por exemplo), razoável agilidade na produção de sentenças, bem como respeito pelas partes litigantes, advogados e equipe**. Para cada um desses critérios são instituídos conceitos de avaliação e, a partir daí, são elaborados questionários (*surveys*). Para além dos aspectos mencionados acima, o Judiciário do Alaska também introduziu um

¹² Cabe citar o Conselho Judicial do Alaska, formado por sete integrantes: três advogados, três não-advogados e pelo presidente da Suprema Corte Estadual. Já o Conselho do Arizona é composto por 30 integrantes (o maior dos EUA), escolhidos pela Suprema Corte Estadual para mandatos de 4 anos, renováveis uma única vez.

inovador aspecto relativo ao percentual de decisões reformadas em instância superior, apesar de reconhecer que esse critério ainda precisa ser aperfeiçoado¹³.

O amplo uso de questionários de avaliação (*surveys*) tem gerado avaliações positivas (principalmente por sua abrangência, na medida em que incluem advogados, funcionários dos tribunais, litigantes e até a auto-avaliação dos magistrados), mas também tem suscitado críticas (principalmente relativas ao baixo percentual de questionários completamente e adequadamente respondidos, bem como em relação a validade duvidosa de questionários preenchidos por pessoas sem contato direto com os magistrados).

Os questionários de avaliação dos juízes geram relatórios cuja publicidade varia de acordo com cada Estado – em alguns casos eles são disponíveis ao público enquanto, em outros, são mantidos para uso interno dos tribunais. Experiências de entrevistas pessoais com os magistrados também têm se mostrado bastante frutíferas no âmbito do processo de avaliação de desempenho. Aliás, a participação direta do juiz nas várias as fases do processo de avaliação – também por meio de comentários orais e escritos dos magistrados aos relatórios finais – tem sido assegurada e se revelado bastante importante para que a validação das avaliações.

Indicadores mais objetivos da performance judicial – como, por exemplo, dados quantitativos da carga de trabalho dos magistrados – também são considerados importantes em alguns estados norte-americanos, como no Colorado, levando em conta **o número de audiências realizadas, o número de decisões revisadas ou modificadas pelo próprio magistrado, a quantidade de processos pendentes de julgamento e o tempo de espera de cada processo até a sentença.**

¹³ Os principais problemas identificados foram: dificuldade de separar, no recurso de apelação, todas as questões envolvidas no processo; dificuldades de obter informações completas nas decisões de apelação; mudanças nas composições das cortes de apelação, o que também favorece mudanças de interpretações; e, por último, a presunção, talvez equivocada, de que as cortes de apelação têm sempre a melhor interpretação da Lei.

Apesar das diversas experiências de ADJ em curso no âmbito estadual, a Justiça Federal norte-americana ainda parece estar relutante a promover experiências de ADJ. O fato de os juízes possuírem cargos vitalícios pode explicar, em parte, o baixo progresso dos processos de avaliação no âmbito federal. É de se estranhar, contudo, que a maioria dos funcionários públicos federais norte-americanos sejam submetidos a avaliações de desempenho e os juízes estejam excluídos desses procedimentos.¹⁴ Apesar disso, alguns procedimentos aprovados pelo Congresso passaram a estabelecer alguns procedimentos obrigatórios para a justiça federal, com destaque para a *Civil Justice Reform Act* de 1990, que obriga a justiça federal norte-americana a implantar medidas de redução de custos e minimizar a demora no julgamento de processos de direito civil. Por exemplo, a justiça federal dos EUA é obrigada a informar o número e a identificação dos processos que ainda não tenham sido julgados após três anos de entrada nos tribunais¹⁵.

Apesar de os EUA possuírem experiências de ADJ com maior e menor grau de desenvolvimento, alguns desafios ainda permeiam o progresso e a expansão dessas iniciativas. Pode-se mencionar, primeiramente, o custo de implantação desses programas. Alguns críticos alegam que os custos são altos (US\$ 3.400 por juiz na Virginia e US\$ 2.400 por Juiz no Colorado). Em segundo lugar, questionam-se a neutralidade e a legitimidade das Comissões de Avaliação. Em terceiro lugar, há muitas críticas quanto ao resultado prático das ADJ. Muitos críticos dizem que, mesmo com a adoção de programas de ADJ, poucos juízes são de fato afastados dos cargos. Os defensores dos procedimentos avaliativos apontam, por outro lado, que as avaliações não possuem cunho punitivo ou disciplinar mas que, mesmo assim, muitos juízes mal avaliados optam por se afastar por conta própria e terminam não pleiteando a prorrogação dos seus mandatos (nos estados onde isso ocorre).

¹⁴ Vide Relatório "Shared Expectations", p. 56.

¹⁵ Segundo diversos analistas, tais medidas parecem ter ajudado a reduzir a lentidão na tramitação de processos na justiça federal norte-americana.

Como se pode observar, avaliações de desempenho judicial não são de fácil aplicação. São procedimentos complexos e que muitas vezes geram relutância e controvérsia sobre sua utilidade e efetividade. Muitos estudos ao longo dos últimos trinta anos concluíram as experiências tendem a ser mais exitosas quando: **1) possuem objetivos claros; 2) há confiabilidade da metodologia e na validação dos dados; 3) evitam julgamentos exclusivamente pessoais; 4) há aceitação dos avaliados; e, por fim, 5) há comprometimento da alta administração judicial**¹⁶.

3.1) Avaliação de juízes: a experiência Européia

No âmbito europeu, existe um debate similar ao dos EUA no que concerne à avaliação de juízes, havendo a mesma preocupação quanto a uma eventual afronta ao princípio da independência do Judiciário. Há, contudo, um sentimento crescente de que os juízes precisam ter o seu desempenho avaliado, uma vez que exercem importante função pública e têm o seu trabalho financiado pelos contribuintes¹⁷.

Os governos europeus, no âmbito da *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ), tem procurado estabelecer uma série de resoluções e recomendações que, em sua maioria, visam à celeridade e à eficiência do Poder Judiciário no âmbito da Europa. Nesse âmbito, a Resolução “R(94)12”, acerca da carreira dos juízes, dispõe:

¹⁶ Nesse sentido, cabe citar o caso do Arizona que promoveu um plano estratégico de aprimoramento do sistema jurídico estadual (2005 - 2010). O comprometimento do presidente da Suprema Corte Estadual parece ter sido decisivo para o êxito do programa de ADJ naquele estado.

¹⁷ ALBERS, Pim. **Performance indicators and evaluation for judges and courts**. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/onenparle/MoscowPA250507_en.pdf. Acesso em: 5 abr. 2011.

All decisions concerning the professional career of judges should be based on **objective criteria**, and the selection and career of judges should be based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency. The authority taking the decision on the selection and career of judges should be independent of the government and the administration. In order to safeguard its independence, rules should ensure that, for instance, its members are selected by the judiciary and that the authority decides itself on its procedural rules. (grifo nosso)

O CEPEJ considera que a avaliação da produtividade dos juízes deve inicialmente ser medida pela quantidade de casos julgados, com vistas à promoção da celeridade da Justiça. Dessa maneira, ele cita a metodologia básica de se calcular a quantidade de casos por juiz¹⁸. De acordo com o trecho abaixo, o CEPEJ defende a categorização das sentenças dos magistrados por área de atuação, bem como grau de complexidade.

In a more sophisticated model an additional precise distinction is made between civil, commercial, criminal and administrative law cases in terms of defining specific case-categories (for example in the Netherlands a workload model is used with 48 different types of case categories). **For each case-category an estimation of the time that is needed for a judge or the court staff to prepare and finalize case (in minutes) is given. The level of complexity of a case is indicated too.** This is necessary because a simple description of the

¹⁸ Vale ressaltar que a essência dessa metodologia é também realizada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça. Cabe também mencionar, no âmbito do Brasil, a experiência do programa “Justiça Aberta”, onde há a disponibilização dos dados por área\tribunal\juiz\mês.

caseload per judge only at a general level (for example at the total level of civil cases) is too broad and cannot be used to identify judges with a high caseload or a low caseload. **Some judges with a high caseload might be working on simple cases, whilst judges with a low average caseload might be working on many complex court cases. The use of a more detailed workload model is necessary.** The caseload per judge must be seen as a 'raw' indicator and it can be used by the courts to estimate how much work they will receive given a certain number of incoming and pending cases and how many personnel resources are necessary to treat the cases in due time. (grifo nosso).

Para além do aferimento de aspectos quantitativos, o CEPEJ recentemente passou a ter a preocupação em garantir e mensurar a qualidade das atividades judiciais, para efeito de medir a produtividade dos magistrados. Desse modo, sistemas de qualidade tem sido introduzidos em alguns tribunais. Tais sistemas derivam de modelos introduzidos em empresas privadas, e os exemplos mais conhecidos são o *Balanced Scorecard*¹⁹ e o modelo EFQM (desenvolvido pela *European Foundation for Quality Management*, ou Fundação Europeia para a gestão pela qualidade). Tais sistemas consideram que a informação dada prestada pelos usuários ou clientes é crucial para o aprimoramento da qualidade, da eficiência e da produtividade de uma organização. Tal modelo pode e deve ser transposto também para o sistema judiciário de um país.

O que se observa na prática, apesar da importância dessas diretrizes gerais coordenadas pelo CEPEJ, é um quadro ainda muito irregular de experiências de avaliação

¹⁹ O *Balanced Scorecard* é uma metodologia desenvolvida, em 1992, pelos professores Robert Kaplan e David Norton, da Harvard Business School. O princípio geral do modelo é o de que a qualidade pode ser mensurada pela análise de quatro perspectivas que refletem a visão estratégica de uma organização: áreas: financeira, processos internos, conhecimento e clientes.

judicial no continente europeu – bastante avançadas em alguns países e muito incipiente em várias outras nações. Nesse sentido, a rede europeia de conselhos judiciários elabora, periodicamente, relatórios sobre o panorama da avaliação de juízes no continente europeu.

Tais relatórios identificaram que a avaliação individual de juízes é freqüentemente realizada nos países em que há uma carreira da magistratura consolidada, sendo menos comum em países onde isso não ocorre (Inglaterra, por exemplo). Na maioria dos países europeus, as avaliações dos juízes são voltadas para a promoção dos magistrados, em sistemas de carreiras baseados em mérito (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Itália, Polônia e Portugal, dentre outros). Há um movimento por toda a Europa, ainda que incipiente, no sentido de que as avaliações para a promoção de juízes possam incorporar elementos mais qualitativos da produtividade e do desempenho individual dos magistrados²⁰.

Atualmente, o conteúdo das avaliações individuais de juízes varia muito de acordo com o país onde são aplicadas. Aspectos quantitativos são valorizados em países que preferem avaliar o sistema judiciário como um todo, evitando a realização de avaliações individuais (exemplos de Dinamarca, Espanha e Suécia). Outros países, além dos aspectos quantitativos de desempenho judicial, também buscam introduzir aspectos qualitativos nessas avaliações (exemplo de Alemanha, Bulgária, Finlândia, Holanda, Hungria, Itália, Lituânia, Polônia e Romênia).

O sistema holandês “*Rechtspraak*”²¹ e os recentes procedimentos de aferimento da qualidade implementados na Finlândia são exemplos relevantes de mecanismos de avaliação com ênfase no aprimoramento da qualidade dos serviços judiciais (em aspectos relativos a procedimentos, normativas, organização e condução dos processos) e na monitoramento rotineiro dessa qualidade. Cabe informar que experiência holandesa demonstrou, de forma

²⁰ EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY. *Final report the working group on evaluation of judges*. Barcelona, 2-3 Jun. 2005. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/EvalJuges_en.pdf. Acesso em: 2 fev. 2010

²¹ A letra “Q” de *Rechtspraak* refere-se à palavra “qualidade” e faz um trocadilho com a palavra em holandês para justiça (*Rechtspraak*).

interessante, que a produtividade das cortes pode estar diretamente associada ao tamanho dos tribunais e que a dimensão dos tribunais pode ter impacto sobre a eficiência da prestação jurisdicional. Foi constatado, no caso holandês, que cortes de tamanho pequeno em geral são mais produtivas do que tribunais com grande número de juízes e processos.²²

O processo de introdução de avaliações única e exclusivamente baseadas em aspectos qualitativos referentes aos magistrados, sofre críticas e suscita certa resistência em alguns países, na medida em que se argumenta que o profissionalismo individual dos juízes não garante, por si só, a qualidade do sistema judicial de um país. Por óbvio, a eficiência dos serviços judiciais também depende em larga medida do quadro de colaboradores dos magistrados, bem como da efetividade de todos os mecanismos que dão suporte à atividade judicial²³.

3.1) Avaliação de juízes: o caso da Itália na reforma de 2007

A recente reforma do estatuto da magistratura na Itália merece especial atenção na medida em que se trata de um programa de ADJ em um sistema judiciário baseado no direito romano. Constitui, dessa forma, uma experiência mais próxima da realidade judiciária do Brasil, uma vez que os sistemas de ADJ adotados nos EUA têm por base o sistema do *Common Law*, que possui aspectos nem sempre assimiláveis nos países de tradição romano-germânica.

Em julho de 2007, o parlamento italiano aprovou um novo estatuto para os magistrados e promotores daquele país, introduzindo um novo sistema de avaliação

²²ALBERS, Pim. **Performance indicators and evaluation for judges and courts**. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/onenparle/MoscowPA250507_en.pdf. Acesso em: 5 abr. 2011.

²³ Idem, p. 11.

permanente do desempenho de juízes e promotores. Alguns parâmetros gerais foram definidos para a avaliação da atuação dos juízes:

- produtividade numérica;
- pontualidade;
- ausência de equívocos objetivos na interpretação das leis;
- conhecimento teórico legal;
- habilidades organizacionais.
- comportamento respeitoso em relação às partes, advogados, funcionários, testemunhas e etc.

Pela nova legislação italiana, os juízes precisam passar, a cada quatro anos, por um processo avaliativo caso queiram progredir de “classe” ou “padrão” na carreira (sete ao todo).

Tal avaliação é composta por:

- uma auto-avaliação do magistrado;
- um relatório do chefe da corte onde o magistrado atua;
- uma amostra de atos e decisões escritas do juiz relativas ao período de avaliação;
- tabelas estatísticas comparativas resumindo o número e o tipo de decisões que o magistrado proferiu.

A primeira avaliação do magistrado é analisada por um conselho judiciário local (*Consiglio Giudiziario*) composto por juízes e não-juízes. O resultado da primeira avaliação é então levado ao Conselho Superior da Magistratura (de âmbito nacional) que então proferirá uma avaliação “positiva”, “não positiva” (uma nova avaliação deverá ser realizada novamente após 1 ano) ou “negativa” (uma nova avaliação é realizada após dois anos, sendo o magistrado removido para outras atividades).

Cabe ressaltar que, no âmbito da avaliação das competências profissionais dos juízes italianos, tais habilidades foram divididas em 4 subgrupos:

- **Capacidade** (habilidades jurídicas, métodos de argumentação nas decisões, revisão das decisões em outras instâncias²⁴, condução dos processos e cooperação com outros órgãos do judiciário, quando requerida);
- **Laboriosidade** (quantidade e qualidade de processos conduzidos, em relação à carga geral de processos no tribunal; relativa agilidade na condução dos processos, também comparada com a da corte em geral; colaboração com outros magistrados no mesmo tribunal).
- **Diligência** (comparecimento à corte, respeito pelos prazos judiciais);
- **Compromisso** (disponibilidade para substituir juízes ausentes, participação em treinamentos e colaboração para solucionar problemas jurídicos ou organizacionais, caso requerido).

Quanto ao caso italiano, há uma impressão geral de que é prematuro avaliar o sistema, já que sua implantação é recente²⁵. Existem, contudo, críticas no sentido de que os conselhos judiciários terão dificuldade em processar um grande número de avaliações, o que suscita dúvidas sobre a efetividade do programa. Porém, em linhas gerais, o sistema parece garantir uma mensuração adequada do desempenho do magistrado, uma vez que é baseado em vários elementos e parâmetros, o que também parece preservar a independência dos magistrados.

4) 4ª Conferência Internacional sobre a Formação Judicial

²⁴ Tal aspecto não foi precisado. Em linhas gerais, será negativamente avaliado apenas um percentual “anômalo” de revisões de sentenças.

²⁵ DE MATTEIS, Luca. **The Evaluation of Professional Performance of Judges and Prosecutors in the Italian System**. Disponível em: <http://medel.bugiweb.com/usr/luca%20Professional%20Evaluation%20-%20De%20Matteis.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2011. (Paper presented at the Conference “Modernization of Justice in Europe” – Lübeck (Germany), October 26th, 2007). p. 6

O CNJ participou do *4th International Conference on the Training of the Judiciary* (4ª Conferência Internacional sobre a Formação Judicial), realizada em Sidney, Austrália, de 25 a 29 de outubro de 2009, e organizada pela *International Organization for Judicial Training* (Organização Internacional para a Formação Judicial). O tema do evento desse ano foi *Justice Through Judicial Professional Development* (A Justiça através do Desenvolvimento Profissional dos Magistrados).

A conferência contou com mais de 200 representantes de 48 países, com participação majoritária de países pertencentes à tradição de Direito Costumeyro (Common Law), muito embora houvesse participação significativa de países de tradição de Direito Codificado (Civil Law), bem como de países como o Canadá, cujo sistema de justiça abrange ambas as tradições, e o Paquistão, que além da tradição do Direito Costumeyro, também conta com o Direito de Base Religiosa.

A Sessão 10 da Conferência teve como tema a Avaliação do Desempenho Judicial. O Presidente da sessão foi o Professor Amnom Carmi, Secretário-Geral da IOJT. Os demais expositores foram a Juíza da Suprema Corte da Austrália e do Judicial College of Victoria, Chief Justice Marilyn Warren, o Ministro Ives Gandra, do Conselho Nacional de Justiça, além do Professor Mohan Gopal, Diretor da Academia Judicial Nacional da Índia. Expor-se-á, aqui, em maior detalhe, o conteúdo ministrado pelos palestrantes internacionais, uma vez que o Ministro Ives Gandra publicou texto específico sobre o assunto.

Foram abordados, nessa sessão, os programas, as metodologias e as iniciativas existentes no mundo para avaliação dos magistrados e os seus respectivos pontos positivos e negativos. Há um consenso mundial a respeito da importância de programas dessa natureza, uma vez que os juízes não contam com muitos parâmetros consolidados de avaliação de desempenho. Além disso, a atuação deles é muito individualizada, com poucos instrumentos

que propiciem ou naturalmente ensejem um processo de reflexão a respeito da atuação profissional.

A primeira expositora, Chief Justice Marilyn Warren, discorreu sobre um programa de avaliação judicial estabelecido na Austrália sob responsabilidade de um grupo de pares (*peer group*). O grupo é heterogêneo, com presença de profissionais de diversas formações.

A metodologia de avaliação é confidencial e o fim primordial é dar subsídios e elementos objetivos a respeito de suas atuações profissionais, incentivando-os, por conseguinte, à participação.

O programa não é obrigatório e tem elevada participação. Os magistrados que já participaram do programa foram geralmente muito bem avaliados, especialmente nos seguintes quesitos: aceitação de responsabilidade pelas decisões; trato de terceiros com respeito, cortesia e urbanidade; trato de terceiros com justiça; demonstração de engajamento pessoal e energia.

O Judicial College de Victoria também desenvolveu cursos interativos para o aperfeiçoamento de juízes que desejam progredir em alguns aspectos específicos. O curso de desenvolvimento das habilidades de comunicação é um dos mais populares e conta inclusive com a participação de diversos atores de televisão para ensejar progressos nos gestos corporais, no tom e timbre de voz e na postura geral de comunicação no tribunal.

Na segunda apresentação, o Professor Mohan Gopal, Diretor da Academia Judicial da Índia, relatou como ocorre a avaliação da Justiça na Índia.

Ele iniciou explicando que a idéia antiga de que a avaliação de magistrados atuaria em prejuízo ao primado da independência do Poder Judiciário encontra pouco respaldo nos dias atuais. Salientou que existe atualmente certo consenso de que a avaliação dos magistrados é um mecanismo extremamente importante para garantia de um Poder Judiciário mais transparente e responsivo aos jurisdicionados.

O Professor Gopal ressaltou as metodologias de avaliação da Justiça comumente utilizadas por países desenvolvidos não são adequadas para os países em desenvolvimento, como a Índia, por exemplo.

Na Índia, de acordo com o Professor, a Justiça busca ser primordialmente um vetor de transformações da sociedade. Os indicadores comumente utilizados para avaliação do desempenho judicial não são adequados para aferir em que medida o objetivo precípua atribuído ao Poder Judiciário na Índia vem sendo cumprido. Por essa razão, está em desenvolvimento um novo sistema de avaliação do Poder Judiciário, cujo principal objetivo é medir em que medida as instituições judiciárias estariam cumprindo essa missão institucional. Para isso, os seguintes elementos são levados em consideração:

- Exame detalhado se os tribunais e os juízes estariam desempenhando a função primordial de servir como fundamental instrumento de transformação social.
- Criação do “Índice de Proteção dos Direitos Fundamentais” (Rights Protection Índex) que buscaria aferir em que medida esses direitos estão sendo adequadamente protegidos nas diversas instituições do Poder Judiciário.
- Avaliação se o as instituições judiciárias estão adequadamente promovendo o acesso à justiça.
- Exame se os advogados, magistrados e os serventuários da Justiça deteriam conhecimentos e aptidões adequadas para o desempenho dessa missão precípua do Poder Judiciário.
- Análise se todos os métodos judiciais e a estrutura física e operacional estariam aptos a cumprir com essa função.

Ou seja, a metodologia volta-se para a análise da medida em que a prestação jurisdicional propicia a transformação social. De acordo com o Professor Gopal, essa iniciativa é importante para os países em desenvolvimento que não compõem o universo restrito da OCDE.

5) Coleta de informações pelo DPJ: Resultado do Survey aplicado

A partir da participação de representantes do CNJ no evento na Austrália, o DPJ considerou importante, para o presente estudo, elaborar um instrumento de pesquisa com vistas a coletar informações junto aos participantes do evento sobre como o tema da avaliação judicial tem sido trabalhado internacionalmente. Cabe salientar que o evento contou com representantes de 47 países dos cinco continentes, o que forneceria uma excelente amostra para a pesquisa. O instrumento construído assumiu o formato de um questionário (*survey*) em idioma inglês que foi encaminhado por e-mail para o *mailing list* dos participantes do seminário (o formulário do questionário encontra-se em anexo). Os respondentes tiveram os meses de maio e junho para devolver o questionário respondido para o DPJ.

Ao final de junho, o DPJ recebeu respostas de representantes de apenas 10 países. Apesar de representar apenas 21% do total de países para os quais a consulta foi dirigida, o percentual de resposta pode ser considerado bom já que poucas nações de fato trabalham efetivamente a temática de avaliação judicial. Foi interessante constatar que, mesmo em países com tradição da *Common Law* (destaque para Reino Unido e Austrália), que tradicionalmente parecem ser os mais refratários ao assunto, o tema vem ganhado importância de forma paulatina, com destaque para experiências recentes de avaliação. A aplicação do questionário foi particularmente útil para a obtenção de informações sobre a avaliação judicial na França, já que nenhum material a respeito desse país foi encontrado em outras fontes de pesquisa. Segue abaixo uma consolidação das respostas obtidas em relação aos países que responderam:

5.1) África do Sul

Não existe avaliação judicial no país (resposta por e-mail)

5.2) Austrália

Não existe avaliação judicial institucionalizada no país, com exceção de iniciativas incipientes (resposta por e-mail, completada por breve texto suplementar).

Os juízes australianos são recrutados junto aos profissionais da área jurídica (são, majoritariamente, advogados). Apesar de não existir avaliação regular do trabalho desenvolvido nos tribunais australianos, as cortes são responsáveis por apresentar, anualmente, estatísticas sobre número de sentenças, estoque de processos, dentre outros aspectos. Tais informações são divulgadas amplamente para a sociedade. Existem iniciativas, ainda que em estágio bastante preliminar, para o estabelecimento de programas de avaliação individual de juízes.

5.3) Áustria

Não existe avaliação judicial no país (preencheu o questionário). Não foram prestadas informações adicionais.

5.4) Canadá

Não existe avaliação judicial no país (preencheu o questionário e enviou texto suplementar ao questionário).

Texto anexo trouxe a informação de que não há avaliação individual de juízes e que não são estabelecidos padrões de desempenho para as cortes. Assim como em outros países de tradição da “common law”, iniciativas de mensuração de desempenho de juízes ou tribunais costumam ser vistas como uma possível afronta ao princípio da independência judicial. No caso canadense, ainda existe outro obstáculo para a fixação de padrões de desempenho: a administração das cortes é dividida entre os governos provinciais (responsáveis pela parte administrativa dos tribunais) e o próprio presidente (chief judge ou chief justice) encarregado de administrar a parte judiciária do tribunal. Não existe uma carreira da magistratura consolidada no Canadá. Existem diversas formas de seleção (e que variam de acordo com a província), mas os juízes costumam ser recrutados dentre advogados com pelo menos 20 anos de experiência (aproximadamente). A meritocracia é amplamente valorizada.

O mérito das decisões judiciais no Canadá pode ser contestado no âmbito do sistema regular de apelação, enquanto a conduta ou comportamento do magistrado dentro ou fora da corte pode ser objeto de reclamação perante conselhos judiciais autorregulados e independentes do Governo (que muitas vezes incluem pessoas externas ao Judiciário, tais como representantes da própria sociedade). Todas as reclamações perante os conselhos judiciais são apuradas com rigor e seriedade.

As leis canadenses não fixam prazos para os julgamentos. Na prática dos processos criminais, espera-se que a sentença seja prolatada o mais rapidamente possível, enquanto que nos processos cíveis, espera-se que a decisão final saia em no máximo seis meses após a finalização do processo para julgamento.

Apesar de não serem obrigatórios, cursos de treinamento para magistrados são oferecidos em base regular e contam com grande adesão dos juízes.

5.5) Cingapura

Existe avaliação judicial no país (respondeu ao questionário).

O programa não foi estabelecido por lei e é administrado no âmbito interno do Judiciário. O desempenho das cortes de Cingapura é mensurado pelo Justice Scorecard, uma adaptação da metodologia do Balanced Scorecard. Visa medir a eficiência dos tribunais, a qualidade dos julgamentos e a acessibilidade à justiça. Os principais indicadores são:

- Eficiência (quantidade de processos, quantidade de sentenças, quantidade de processos finalizados e tempo de espera). O número de casos é medido pelo número de processos que deram entrada. A quantidade de sentenças é verificada pela porcentagem de processos que foram sentenciados em determinado prazo pré-estabelecido (diferentes classes de processos têm prazos fixados distintos). O tempo de espera envolve o tempo que os casos levam para ser processados, o tempo de agendamento de audiências e o tempo para expedição da sentença.
- Qualidade dos julgamentos (número e proporção de apelações encaminhadas para a corte de apelação);
- Acessibilidade à justiça (percepção e grau de confiança da população no Judiciário). A confiança é mensurada por meio de surveys regulares aplicados junto à população e aos usuários dos serviços dos tribunais. Os respondentes são questionados sobre sua conscientização acerca dos serviços oferecidos pelos tribunais, sobre sua confiança nas cortes e sobre sua percepção acerca da eficiência, efetividade e qualidade dos serviços judiciais.

A avaliação das cortes em Cingapura é realizada uma vez por ano, tem caráter confidencial e, em geral, contém recomendações formais. Também existe um programa de avaliação individual dos juízes. Todos os magistrados precisam passar por avaliações conduzidas pelo Singapore Legal Service Commission. As avaliações são basicamente qualitativas e são confidenciais, bem como são realizadas uma vez ao ano. Avaliam o temperamento judicial do magistrado, o conhecimento jurídico e capacidade analítica dos juízes. Também é observado se os juízes conduzem os processos de maneira firme e justa.

Os magistrados encaram as avaliações com boa receptividade, tendo em mente que elas são uma ferramenta necessária para a manutenção dos padrões de excelência das cortes.

5.6) Etiópia

Não existe avaliação judicial no país (respondeu por e-mail). Informações adicionais não foram prestadas.

5.7) Estados Unidos

Afirmou que existe em alguns Estados (respondeu por e-mail).

5.8) França

Existe (respondeu ao questionário).

Trata-se de programa no âmbito da *Inspection Generale des Services Judiciaires* (IGJS). Trata-se de órgão independente do Alto Conselho da Magistratura, mas que opera no âmbito do Ministério da Justiça e Liberdades da França. O Inspetor Geral é nomeado pelo Presidente da República e é necessariamente um juiz sênior. O IGJS é composto majoritariamente por juízes e promotores.

5.8.1) Avaliação dos Tribunais na França

O programa de avaliação dos tribunais abrange análises estatísticas da movimentação processual (número de casos novos, porcentagem de processos concluídos em comparação

com casos novos, etc). Há um sistema informático específico (“Cassiope”, para processos criminais)

Principais indicadores:

- Tempo médio para a conclusão de processos por tipo de jurisdição.
- Estoque médio de casos por tipo de jurisdição.
- Porcentagem de processos cíveis reformados na Corte de Cassação.
- Número de processos por magistrado.
- Numero de processos manuseados por servidores.
- Tempo médio de finalização dos processos criminais.
- Porcentagem de processos criminais reformados.
- Número de processos penais por magistrado.
- Porcentagem de decisões de execução penal.
- Tempo médio de execução das decisões.

O programa francês inclui análises qualitativas dos trabalhos desenvolvidos nas cortes. Apesar de o conteúdo das decisões não ser propriamente reavaliado (em virtude da independência do Judiciário), há a verificação da porcentagem de decisões reformadas pela Corte de Cassação (que revisa os aspectos legais das sentenças). Também é verificado se as decisões são prolatadas em um prazo considerado “razoável”.

A frequência de avaliação das cortes francesas é irregular. O IGJS realiza, anualmente, uma lista dos tribunais que serão avaliados em virtude de critérios geográficos ou outros (reclamações de mau funcionamento). Os relatórios de avaliação das cortes são de uso interno, não sendo divulgados para o público. Contudo, a implementação das decisões desses relatórios são monitoradas pelo IGJS.

5.8.2) Avaliação individual de juízes na França

Existe avaliação individual de juízes na França, sendo conduzidas pelo superior hierárquico do Juiz (exceto para os juízes que atingiram o mais alto grau da carreira). O IGJS não se envolve diretamente com a avaliação individual de juízes, mas ela é indiretamente realizada quando a avaliação global dos tribunais é feita pelo órgão. Contudo, a pedido do Ministro da Justiça, o IGJS pode realizar investigações disciplinares preliminares relativas a cortes, juízes, promotores ou servidores que venham a apresentar comportamento disfuncional.

Os principais aspectos considerados na avaliação de juízes são:

- Habilidade profissional geral.
- Competências técnicas e jurídicas.
- Competências organizacionais e gerenciais.
- Comprometimento profissional.

Os juízes são avaliados em dois níveis (pelo chefe da Jurisdição onde atuam e pelo magistrado- chefe da Corte de Apelação). A avaliação é feita a cada dois anos. Os juízes são avaliados pelo Primeiro Presidente da jurisdição onde atuam, sendo este responsável por uma avaliação preliminar que é encaminhada ao Presidente da Corte de Apelação que, por sua vez, realiza uma avaliação complementar à primeira. Ao final, a avaliação completa é enviada ao juiz, que tem a liberdade de efetuar comentários à mesma. Os relatórios são mantidos de forma confidencial (exceto em casos mais graves nos quais o assunto é publicamente debatido). Os relatórios não contêm recomendações formais aos juízes. Juízes mal avaliados acabam tendo uma progressão lenta em suas carreiras. A avaliação dos juízes é bem aceita, uma vez que todos os funcionários públicos franceses precisam passar por avaliações rotineiras.

5.9) Israel

Existem iniciativas preliminares (preencheu o questionário).

Não existe um programa formal ou legal, mas algumas iniciativas de avaliação já estão sendo implementadas. Dados estatísticos são checados: carga de trabalho, tempo gasto na conclusão dos processos, quantidade de apelações. Em breve haverá estimativas para a conclusão dos processos e o andamento será monitorado de acordo com tais previsões e padrões. As estatísticas são coletadas ao menos uma vez por mês, mas em geral não são divulgadas para o público externo.

Quanto à avaliação individual dos juízes, os principais aspectos observados são: qualidade, eficiência, profissionalismo e o tempo gasto na condução dos processos. Os relatórios de avaliação não contem recomendações formais para os juízes. No sistema judicial israelense existe um “ombudsman” ou ouvidor que recebe reclamações sobre todos os magistrados. Aqueles que são mal avaliados podem freqüentar cursos de capacitação (mas que são abertos para todos os magistrados em atividade).

O governo israelense tem buscado aperfeiçoar a administração das cortes por meio de melhoria no gerenciamento dos juízes e na gestão dos tribunais. Há um foco no aperfeiçoamento das habilidades gerenciais e profissionais dos magistrados.

5.10) Nova Zelândia

Não há um sistema de avaliação judicial (respondeu por e-mail, com algumas explicações sobre o funcionamento do judiciário neozelandês).

A administração das cortes neozelandesas é feita pelo Poder Executivo (Ministério da Justiça), que não realiza nenhuma atividade de avaliação judicial (efetua avaliação somente dos servidores das cortes). Já existe um certo grau de preocupação a respeito do tempo gasto

na conclusão dos processos, mas ainda não há fixação de padrões a respeito. Os juízes que ocupam as chefias das jurisdições realizam monitoramento a respeito, mas o tema raramente é levado para discussão fora do judiciário.

Assim como em outros países de tradição da “common law”, não existe uma carreira da magistratura. Contudo, na Nova Zelândia há preocupação crescente com a formação continuada dos magistrados. Os juízes são freqüentemente conscientizados a respeito de seu papel na sociedade e novos magistrados costumam ser acompanhados de um “orientador”. Esse papel, em algumas cortes, é desempenhado por juízes aposentados que realizam uma avaliação dos novos magistrados, para o próprio benefício deles. Existem planos para que essa metodologia seja ampliada, mas apenas para fins de aperfeiçoamento pessoal dos juízes. Paralelamente, um amplo programa de educação continuada é ofertado aos magistrados neozelandeses.

Existe um comissariado de conduta judicial, de caráter independente, que apura reclamações sobre magistrados, mas que não atua ex-officio e jamais opina sobre o mérito das decisões. Se a reclamação for considerada séria, o processo pode culminar na remoção do juiz.

5.11) Reino Unido

Escócia

Não existe (respondeu por e-mail). Existem iniciativas bastante incipientes.

O governo escocês tem procurado fixar metas de prazos para a finalização dos processos por meio do Scottish Courts Service (órgão encarregado da administração das cortes escocesas).

Inglaterra

Não há um sistema formal, apesar de já existirem algumas iniciativas importantes (respondeu por e-mail e encaminhou publicação em anexo).

Iniciativas preliminares começaram em 2003, a partir de publicação sobre o tema editada pelo Conselho de Estudos Judiciais (Judicial Studies Board - JSB). Desde então, o JSB tem trabalhado ativamente com o Tribunal Judicial Welfare and Appraisal Group (TJWAG) na definição de padrões e critérios para a avaliação de desempenho judicial na Inglaterra. O processo de construção de uma metodologia de avaliação judicial ganhou força sobretudo a partir da reestruturação ocorrida nos tribunais ingleses em 2008. A sistemática de avaliação de magistrados e membros de tribunais tem sido amplamente discutida com os presidentes das cortes inglesas, mas sempre com vistas a assegurar a independência judicial.

Dentre outros aspectos, os objetivos das iniciativas de avaliação são:

- estabelecer critérios objetivos e rotineiros de avaliação judicial.
- manter a confiança da população no desempenho judicial.
- manter padrões consistentes de práticas judiciais.
- identificar necessidades de treinamento.

Tais programas devem ser administrados pelos presidentes das cortes ou de determinadas jurisdições e são direcionados para todos os juízes e membros de tribunais.

As avaliações devem obedecer à frequência de 12 meses após a nomeação do magistrado e, a partir disso, avaliações subsequentes devem ser conduzidas no mínimo a cada três anos. Avaliações anuais podem ser feitas nos casos ou nos tribunais onde forem identificadas necessidades de treinamento e capacitação. Os avaliadores precisam necessariamente passar por treinamento prévio antes de conduzirem avaliações.

O resultado da avaliação tem caráter confidencial.

6) Considerações Finais

Avaliações de desempenho judicial revelam-se cada vez mais necessárias em um contexto em que os sistemas judiciários de vários países sofrem cobranças no sentido de aperfeiçoarem a prestação jurisdicional, para que ela se torne mais transparente, célere e efetiva. Os juízes desempenham um papel central nesse contexto, uma vez que são agentes políticos do Estado encarregados de desempenhar a jurisdição e, dessa forma, exercem enorme influência sobre as percepções da população sobre a Justiça e acerca da qualidade do sistema legal como um todo.

Daí a necessidade em se formular programas de ADJ que preservem a independência judicial mas que também forneçam subsídios qualitativos e quantitativos importantes para o aprimoramento do Poder Judiciário. O próprio envolvimento dos magistrados nesses programas não somente se mostra relevante como também se revela essencial para a efetividade dessas avaliações.

O estudo da experiência internacional no tema demonstrou que os programas de ADJ são de implementação relativamente recente, mesmo nos países mais desenvolvidos. Trata-se de processo em contínua evolução, mas que ainda tende a suscitar resistências e questionamentos. As resistências referem-se majoritariamente à inadequação e imprecisão de alguns parâmetros avaliativos, que uniformizam critérios para procedimentos que são diferenciados, bem como à alegação de que a avaliação em si atuaria em prejuízo da independência dos magistrados.

Experiências avançadas de ADJ ocorrem nos EUA e, em menor escala, na Europa. Merece especial atenção a experiência italiana mas que, devido à sua recente implantação, ainda não tem seu impacto devidamente estudado e avaliado. Tais referências podem ser extremamente úteis caso o Brasil opte por desenvolver os atuais mecanismos de produtividade judicial já em curso, sobretudo em relação aos aspectos qualitativos e voltados para a avaliação individual dos magistrados. A presente pesquisa buscou justamente fornecer um panorama da atual situação de ADJ no mundo para apresentar insumos para a reflexão do tema no Brasil. Embora se perceba uma dificuldade generalizada no mundo no tratamento do tema, pode-se concluir que as iniciativas já existentes e em desenvolvimento no Brasil estão em sintonia com os principais países analisados.

Bibliografia

ALBERS, Pim. **Performance indicators and evaluation for judges and courts**. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/onenparle/MoscowPA250507_en.pdf. Acesso em: 5 abr. 2011.

ALBERS, Pim. The Assessment of court quality: hype or global trend. **Hague Journal on the Rule of Law**, n. 1, p. 53-60, 2009. p. 54.

DE MATTEIS, Luca. **The Evaluation of Professional Performance of Judges and Prosecutors in the Italian System**. Disponível em: <http://medel.bugweb.com/usr/luca%20Professional%20Evaluation%20-%20De%20Matteis.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2011. (Paper presented at the Conference “Modernization of Justice in Europe” – Lübeck (Germany), October 26th, 2007)

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). Disponível em: www.coe.int/cepej. Acesso em: 5 abr. 2011.

EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY. **Final report the working group on evaluation of judges**. Barcelona, 2-3 Jun. 2005. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/EvalJuges_en.pdf. Acesso em: 2 fev. 2010

INSTITUTE FOR THE ADVANCEMENT OF THE AMERICAN LEGAL SYSTEM (IAALS). **Shared expectations: judicial accountability in context**. Disponível em: <http://www.du.edu/legalinstitute/pubs/SharedExpectations.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2010

KEARNEY, R.; PAYNTER, S. **Judge Not, that ye be Judged: evaluating the performance of Judges**. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/9/6/1/pages209619/p209619-1.php. Acesso em: 5 abr. 2011. (Paper for the 2007 Annual Meeting of the American Political Science Association Chicago, Illinois August 30 – September 2, 2007.)

KIOSKEA.net. Disponível em: <http://pt.kioskea.net/contents/qualite/efqm.php3>. Acesso em: 2 fev. 2010